

Kontanthjælpens værdi udhulet gennem 25 år

Kontanthjælpsydelsen har, hen over de seneste 25 år, mistet værdi i forhold til, hvad man i gennemsnit tjener på det danske arbejdsmarked.

Det viser en analyse af forskellige familietyper kontanthjælpsydelse i perioden 1987-2012, som indgår i bogen *Kontanthjælpen gennem 25 år*, som i dag udgives af Rockwool Fondens Forskningsenhed.

For kontanthjælpsmodtagerne er der sket et fald i den såkaldte nettodækningsgrad, hvilket er familiens disponible indkomst i forhold til den indkomst, de ville have, hvis de arbejdede og fik en gennemsnitlig løn.

Størst fald i disponibel indkomst relativt til lønindkomst er sket for enlige ikke-forsørgere. I 1988 udgjorde kontanthjælpen 38 pct. af gennemsnitslønnen, imod 31 pct. i 2012, jf. figur 1.

Også for forsørgere er der sket en udhuling af værdien. Mens enlige forsørgere i 1988 fik en ydelse svarende til 72 pct. af lønnen, var ydelsen i 2012 på 63 pct. For forsørgende par var der tilsvarende tale om en reduktion fra 57 til 51 pct.

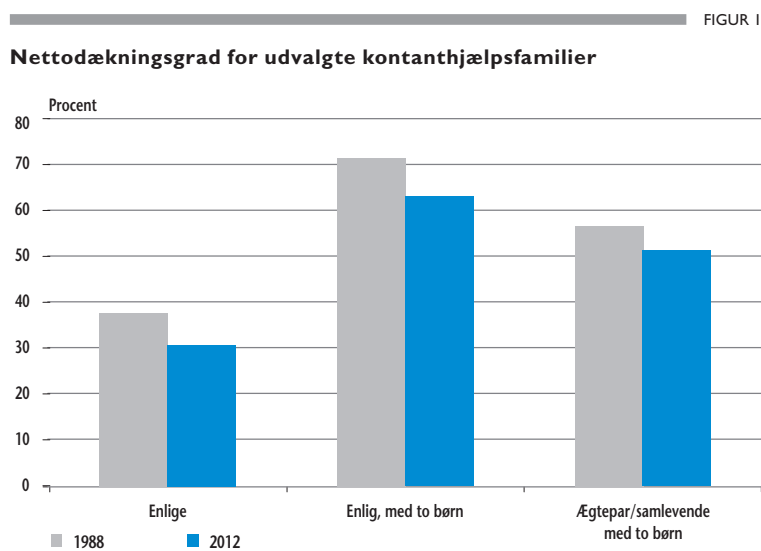
Ifølge seniorforsker Marie Louise Schultz-Nielsen fra Rockwool Fondens Forskningsenhed har faldet i nettodækningen været tilsigtet fra politisk hold: "Man indførte i 2004 beskæftigelsesfradraget netop med det mål at skabe større afstand mellem løn og overførsler. Desuden har også lempelserne, og siden afskaffelsen, af mellem-skatte øget forskellen mellem ydelses- og lønmodtageres disponible indkomst."

Højere ydelse end i nabolande

Det relative fald i værdien af den danske kontanthjælp rækker dog ikke ved, at dan-

"Uagtet udhulingen af kontanthjælpens værdi over de seneste årtier, så har danske modtagere fortsat stor købekraft sammenlignet med nabolandene".

Seniorforsker
Marie Louise Schultz-Nielsen



KILDE: EGNE BEREGNINGER I FORHOLD TIL GENNEMSITLIG LØNINDKOMST, JF. OECD.

Af figuren fremgår, hvilken dækning forskellige kontanthjælpsfamilier havde i henholdsvis 1988 og 2012 i forhold til en gennemsnitlig løn. Både for de tre viste og alle andre undersøgte familietyper er dækningen faldet i perioden.

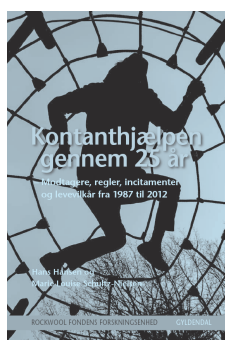
ske ydelsesmodtagere fortsat har en betydelig købekraft sammenlignet med modtagere af tilsvarende ydelser i nabolandene.

Mens en enlig med to skolebørn i Danmark har, hvad der svarer til godt 60 procent af det, de kunne have tjent, hvis de fik gennemsnitslønnene, så får en tilsvarende enlig i Holland og Storbritannien ca. 50 procent mod knapt 40 procent i Sverige og Tyskland.

"Uagtet udhulingen af kontanthjælpens værdi over de seneste årtier, så har danske modtagere fortsat stor købekraft sammenlignet med nabolandene," siger Marie Louise Schultz-Nielsen.

Indhold

Andelen af indvandrere på kontanthjælp er faldet	side 3
De seneste årtier er der sket en markant ændring i, hvor stor en del af bestemte befolkningsgrupper der modtager kontanthjælp	
Kontanthjælpen i nabolande er markant lavere end i Danmark	side 6
Kontanthjælpsmodtagere herhjemme har langt større købekraft end tilsvarende ydelsesmodtagere i vores nabolande, især hvis de har børn	
Flere fattige kontanthjælpsmodtagere efter årtusindskiftet	side 7
En stigende andel af kontanthjælpsmodtagere er i løbet af det første årti efter årtusindskiftet blevet fattigere ifølge den officielle danske fattigdomsgrænse	
Forskel mellem kontanthjælp og løn er blevet udhulet	side 8
Både enlige, par-forsørgere og ikke-forsørgere på kontanthjælp er de seneste 25 år sakket bagud i forhold til en dansk gennemsnitsløn	
Timeregler har størst økonomisk effekt	side 10
Efter årtusindskiftet er der indført forskellige regler med det formål at begrænse indtægterne for par, hvor både han og hun er på kontanthjælp. Timereglerne har den største økonomiske effekt	
Kun moderat gevinst, når en enlig forsørger supplerer kontanthjælpen med arbejde	side 11
I kroner og øre er der for mange kontanthjælpsmodtagere ikke den store gevinst ved at vælge et lavtlønsjob som supplement til kontanthjælpen	



Undersøgelsens publicering

Hans Hansen og Marie Louise Schultz-Nielsen. *Kontanthjælpen gennem 25 år. Modtagere, regler, incitamenter og levevilkår fra 1987 til 2012*. Gyldendal og Rockwool Fondens Forskningsenhed.

Andelen af indvandrere på kontanthjælp er faldet

De seneste årtier er der sket en markant ændring i, hvor stor en del af bestemte befolkningsgrupper der modtager kontanthjælp. Det overordnede billede er, at kontanthjælp fylder mindre blandt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, mens det forholder sig modsat for de, der har en kort uddannelse.

Det viser en analyse, som Rockwool Fondens Forskningsenhed har gennemført af kontanthjælp i perioden 1994 til 2012.

Det fremgår af figur 2, at andelen, der modtager kontanthjælp i løbet af året, er faldet. Mens 8 pct. af de 18-64-årige modtog kontanthjælp i løbet af 1994, så gjorde det samme sig kun gældende for 6 pct. i 2012.

Til trods for dette generelle fald, så gælder det for nogle grupper, at en stigende andel modtager kontanthjælp. Mest iøjnefaldende er den stigning, der er sket for de kortuddannede – altså mennesker, som alene har grundskoleuddannelsen. Hvor 12 pct. af disse i 1994 modtog kontanthjælp, var andelen i 2012 steget til 15 pct.

Den modsatte bevægelse er sket for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. I de grupper modtager en markant lavere andel kontanthjælp i dag i forhold til tidligere. Tilbage i 1994 stod den på kontanthjælp for 39 pct. af alle ikke-vestlige indvandrere. Små to årtier senere, i 2012, var andelen på kontanthjælp faldet til 17 pct. Tilsvarende for efterkommere faldt andelen fra 27 til 16 pct.

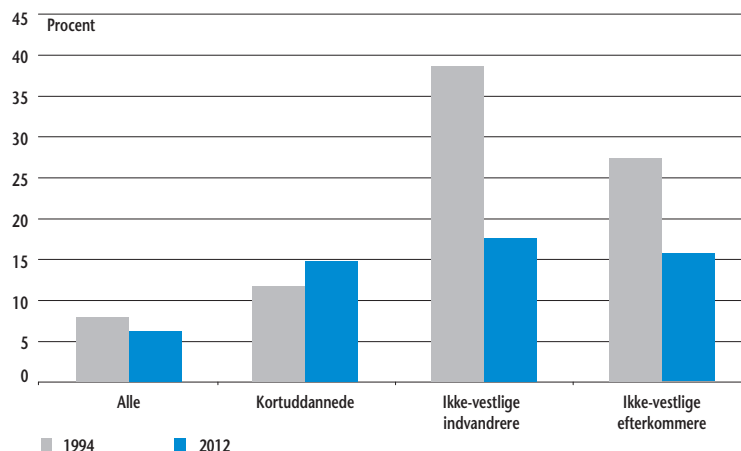
Bliver hængende

I perioden viser der sig en klar tendens til, at de, der kommer på kontanthjælp, bliver der i stadig længere tid. Det bliver, med andre ord, stadig sværere at finde vejen ud af kontanthjælpen, når først man er kommet ind.

Udviklingen imod flere langtidsmodtagere er illustreret i figur 3. For hvert enkelt år i perioden 1994 til 2012 viser den, hvor mange måneder de berørte har modtaget kontanthjælp i løbet af året. Fx viser den, at 32 pct. af kontanthjælpsmodtagerne i 1994 modtog støtten i mellem én og tre måneder. Andelen, der modtager denne kort-tids-støtte, er i 2012 faldet til 20 pct.

FIGUR 2

Andel af gruppen, der modtog kontanthjælp i løbet af året (1994 og 2012)



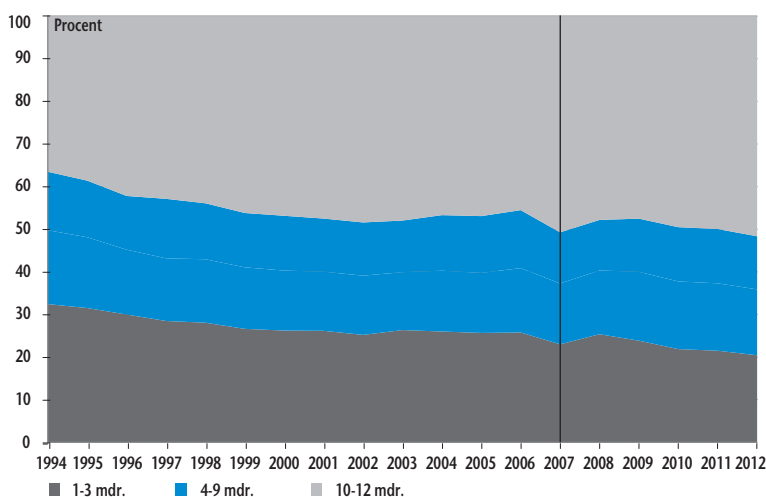
Note: 18-64-årige.

KILDE: EGNE BEREKNINGER PÅ BASIS AF REGISTEROPLYSNINGER FRA DANMARKS STATISTIK

Af figuren fremgår, hvor stor en andel af en bestemt gruppe der er i berøring med kontanthjælp i løbet af henholdsvis 1994 og 2012.

FIGUR 3

Antal måneder kontanthjælpsmodtagere har modtaget hjælp til forsørgelse



Note: 18-64-årige. Lodret streg ud for 2007 repræsenterer databrud.

KILDE: EGNE BEREKNINGER PÅ BASIS AF REGISTEROPLYSNINGER FRA DANMARKS STATISTIK

Det bliver stadig sværere at forlade kontanthjælp. Af dem, der i 1994 fik kontanthjælp, gjaldt det for 37 pct., at de modtog ydelsen i mellem 10 og 12 af årets måneder. I 2012 gjaldt det samme for 52 pct. af kontanthjælpsmodtagerne.

Udvalgte gruppers andel af samtlige kontanthjælpsmodtagere, 1994 og 2012, pct.

	1994	2012
Enlige uden børn	42	49
Kortuddannede (kun grundskole)	53	57
Lejere	69	76
Ikke-vestlige indvandrere	15	19
Øvrige land (ikke de fire store byer)	50	58

KILDE: EGNE BEREGNINGER PÅ BASIS AF REGISTEROPLYSNINGER FRA DANMARKS STATISTIK

Modsat stiger andelen, der har modtaget støtte i lang tid, altså mellem 10 og 12 af årets måneder. I 1994 gjaldt det 37 pct. af de berørte. En andel, der i 2012 var steget til 52 pct. Eller med andre ord: Hvor det tidligere var godt og vel hver tredje, der hang fast i kontanthjælpen, gælder det nu hver anden.

Lejere, enlige og kortuddannede

I ovenstående er der fokuseret på, hvor stor en andel af bestemte grupper, der modtager kontanthjælp. Men man kan også vende regnestykket om og se på, hvor stor en andel af kontanthjælpsmod-

tagerne der tilhører den ene eller anden gruppe.

Helt generelt viser det sig, at kontanthjælp i høj grad er noget, der gives til yngre, enlige, kortuddannede, lejere samt ikke-vestlige indvandrere og efterkommere.

For alle disse grupper gælder det, at der i 2012 var flere, end der var i 1994. For ikke-vestlige indvandrere dækker udviklingen dog over en kraftig stigning i andelen frem til 2001, hvor de udgør 28 pct. af kontanthjælpsmodtagerne, hvorefter andelen falder til 19 pct. i 2012. Det fremgår af tabel 1, som i øvrigt også viser, at kontanthjælp i stadig stigende grad ydes til mennesker uden for de fire største byer – København, Aarhus, Aalborg og Odense.

Det kan måske forekomme overraskende, at tabellen viser, at de ikke-vestlige indvandrere over tid fylder *mere* blandt kontanthjælpsmodtagerne i lyset af ovenstående konstatering af, at en stadig mindre andel af dem modtager kontanthjælp. Forklaringen er, at der i perioden er kommet flere ikke-vestlige indvandrere i Danmark.

Læs mere i bogens kapitel 3.

Årsager til den faldende andel af ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp

At der er sket denne udvikling for gruppen af indvandrere, er der flere samvirkende forklaringer på.

Fra 1994 og frem til 2008 har der været en betydelig beskæftigelsesstigning i gruppen, blandt andet som følge af en øget integrationsindsats i perioden. Samtidig er indvandringspolitikken, især i 2002, ændret: Flere arbejdskraftindvandrere og færre familiesammenførte og flygtninge, hvilket må formodes at bidrage positivt til beskæftigelsen.

Ligeledes er antallet af kontanthjælpsmodtagere også påvirket af indførelsen af (den lavere) starthjælp i 2002. Modtagere af starthjælp indgår ganske vist i opgørelsen, men den lavere ydelse kan sammen med de strammere kontanthjælpskrav – kontanthjælpslofter, timeregler mm. – have begrænset antallet af modtagere. Endelig er flere ikke-vestlige indvandrere blevet ældre, hvilket har øget overgangen til andre ydelser, især førtidspension.

Kontanthjælpens fem perioder gennem 25 år

1. Faste ydelser:

Med kontanthjælpsreformen i 1987 blev der indført en langt fastere struktur i ydelserne end før. Der skal fortsat gives hjælp til enkeltudgifter, de har bare i langt højere grad end tidligere karakter af at være engangsudgifter.

Satserne for grundydelse, boligtillæg og børnetillæg udgør herefter grundlaget for kontanthjælpen. Derudover kan der modtages boligsikring, hvis modtageren af kontanthjælp bor i lejebolig.

2. Bruttoficering:

I 1994 reformeres kontanthjælpen og hovedændringen er at bruttoficere ydelserne og dermed samtidig gøre dem skattepligtige. Formålet var at skabe større overensstemmelse mellem brutto-kontanthjælp og en tilsvarende brutto-arbejdsindkomst. Målet blev ikke helt nået, men ved at bruge begrebet *personlig indkomst* fra personskattesystemet fik man skabt overensstemmelsen. Personlig indkomst bliver anvendt ved beskattning og ved tildeling af en lang række ydelser, fx boligsikring og økonomisk friplads ved daginstitutionsbetaling.

Satsstrukturen blev også ændret med reformen. Det selvstændige børnetillæg forsvandt, og boligtillægget var ikke længere en del af selve kontanthjælpen, som nu var skattepligtig, men et tillæg på linje med boligsikringen. Fra 1996 hæves aldersgrænsen for, hvornår man modtager de (lavere) satser for unge fra 22 til 24 år.

3. Lavere ydelser:

I perioden 1999 til 2011 indføres en række regler, som medfører, at ydelserne bliver lavere. I en kort periode havde Danmark en ydelse, der var lavere for indvandrere end for danske statsborgere. I 2002 blev introduktionsydelse (starthjælp) indført. Den nye ydelse gjaldt for alle, der inden for syv af de seneste otte år havde opholdt sig uden for Danmark, med undtagelse af borgere fra andre EU/EØS-lande. Den afskaffes primo 2012.

I 2003 indføres 500 kr.-reglen, som reducerer den personlige kontanthjælp til ægtefæller. I 2004 fulgte kontanthjælpslofterne, som reducerede de samlede udbetalinger af kontanthjælp, boligtillæg og boligsikring. Lofterne rammer i princippet alle kontanthjælpsmodtagere, men er i praksis mest snærende for ægtepar og samlevende.

Fra 2007 til 2012 var der timeregler, hvor en ægtefælle inden for en periode skulle have arbejdet et antal timer for at være berettiget til kontanthjælp. Dette var en yderligere stramning af kravet om at have udnyttet eller udtømt sine arbejdsmuligheder for at være berettiget til kontanthjælp.

4. Tilbage ved start i 1994:

I 2012 ophæves de lave ydelser – introduktionsydelse/starthjælp, 500 kr.-regel, lofter og timeregler. Dermed er man tilbage ved et kontanthjælpssystem, som meget ligner det, der blev indført med bruttoficeringen i 1994.

5. Den nye kontanthjælpsreform:

Fra 2014 indføres en ny kontanthjælpsordning, der primært berører unge, og i særdeleshed de 25-30-årige, der (som hovedregel) oplever markante fald i ydelserne, hvis de er uddannelses- eller jobparate.

Læs mere i bogens kapitel 4 og 5.

Kontanthjælpen i vores nabolande er markant lavere end i Danmark

TABEL 2

Købekraft blandt kontanthjælpsmodtagere i udvalgte lande i forhold til den svenske

	Enlige	Enlige forsøgere (to skolebørn)	Par med to skolebørn
Sverige	100	100	100
Tyskland	112	117	121
Holland	182	137	119
Storbritannien	106	151	138
Danmark	143	160	161

Note: Købekraften i 2012 målt i PPP-korrigeret US\$ er i Sverige: 5.075 (enlig), 11.894 (enlig forsøger), 15.238 (par med to skolebørn).

KILDE: EGNE BEREGNINGER PÅ BASIS AF GENNEMSNITLIG LØNINDKOMST, J.F. OECD.

Tallene i tabellen er direkte sammenlignelige. De viser, hvor stor købekraft kontanthjælpsmodtagere har i forskellige lande i forhold til svenske ydelsesmodtagere, hvis købekraft er sat til 100. Danske enlige forsøgere har altså 60 pct. mere købekraft i forhold til svenskerne.

Kontanthjælpsmodtagere i Danmark har langt større købekraft end tilsvarende ydelsesmodtagere i vores nabolande, især hvis de har børn.

Det viser en sammenligning af, hvad

kontanthjælpsmodtagerne får i henholdsvis Sverige, Storbritannien, Tyskland, Holland og Danmark.

Resultatet af sammenligningen vil sikkert overraske en del. Det er nemlig en udbredt opfattelse, at vi har en særlig nordisk velfærdsmodel, at man sydpå har en anden, og at Storbritannien skiller sig ud ved at have skrabede ydelser. Hvis det var tilfældet, kunne vi forvente, at de danske forhold mest lignede de svenske, og mindst de britiske.

Sådan forholder det sig ikke. Slet ikke. Faktisk ligger Danmark og Sverige i hver sin ende, når det kommer til generøsitet i ydelserne. Det fremgår, uanset om man bruger den ene eller den anden anerkendte metode til at sammenligne landene.

I den første metode sammenlignes købekraften på tværs af landene. Metoden, der på engelsk hedder *purchasing power parity* (PPP), tager altså højde for, hvad en bøf, husleje, benzin og alt muligt andet koster i de forskellige lande. For alle landene er der set på, hvilke ydelser der gives til henholdsvis enlige, enlige forsøgere og par med børn.

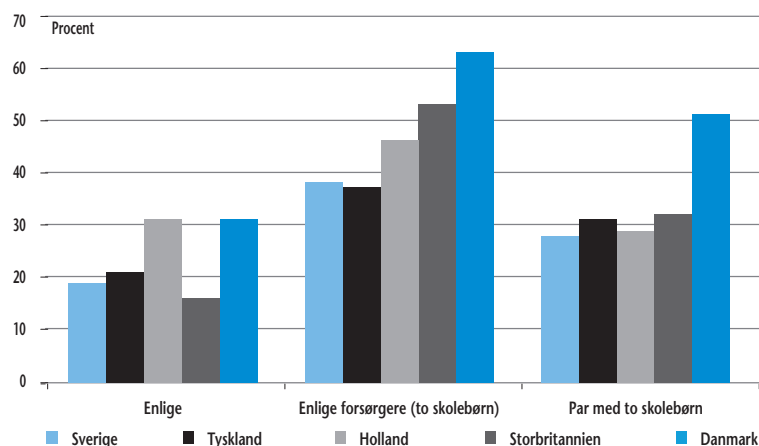
I tabel 2, er de svenske ydelsesmodtagers købekraft sat til 100 for alle tre grupper. For de andre lande kan man se, hvor meget mere købekraft ydelsesmodtagerne har i forhold til de svenske.

Som det fremgår af tabellen, er det svært ud fra disse tal at fastholde både ideen om særlige nordiske ordninger og om skrabede britiske ydelser. De svenske og tyske – relativt lave – niveauer synes at minde om hinanden, mens niveauet i Storbritannien for forsøgere hører til i den høje ende. Det ligger i den britiske tradition, at boligudgifter dækkes fuldt ud.

Det fremgår ligeledes, at det danske ydelsesniveau er markant højere end de fleste nabolandes. For både enlige forsøgere og par med skolebørn gælder, at de har markant større købekraft i forhold til ydelsesmodtagere i nabolandene. Et dansk par med børn har 61 pct. mere at købe for i forhold til svenskere i en tilsvarende situation.

FIGUR 4

Nettodækningsgrader for kontanthjælpsmodtagere



Note: Nettodækningsgraderne er målt i 2012.

KILDE: EGNE BEREGNINGER PÅ BASIS AF GENNEMSNITLIG LØNINDKOMST, J.F. OECD.

Det fremgår, at danske kontanthjælpsmodtagere hører til blandt de bedst dækkede i forhold til en gennemsnitsløn. Fx ses det, at en tysk enlig forsøger får 37 pct. af en tysk gennemsnitsløn. En tilsvarende dansker får 63 pct. af gennemsnitslønnen.

Dækningsgrad

En anden metode til at måle det samme er at analysere, hvor meget en ydelsesmodtager har i forhold til en gennemsnitsløn. Altså: Hvor mange procent af en gennemsnitsløn efter skat og boligudgift får man i kontanthjælp ligeledes efter skat og boligudgift?

Det handler om, hvordan man er dækket i forhold til denne løn – den såkaldte nettodækningsgrad. Dækningsgraderne for de tre grupper i de fem lande fremgår af figur 4.

Det er værd at bemærke, at målingen er i forhold til OECD's gennemsnitsløn, efter skat og boligudgift i hvert af de fem lande i 2012. Dækningsgraden er altså *ikke* i forhold til mindstelønnen, som tit danner basis for diskussionen af, hvorvidt det kan betale sig at arbejde.

Når en enlig forsørger med to børn i Danmark har en dækningsgrad på 63 pct. af gennemsnitslønnen, er der reelt tale om en indtægt, der svarer til omkring 160.000 kr. efter skat og boligudgift.

Læs mere i bogens kapitel 11.

Flere fattige kontanthjælpsmodtagere efter årtusindskiftet

En stigende andel af kontanthjælpsmodtagere er i løbet af det første årti efter årtusindskiftet blevet fattige ifølge den officielle danske fattigdomsgrænse.

Det viser en analyse af kontanthjælpsmodtageres indtægt fra 1999 og frem til 2012.

Det er fortsat de færreste, selv blandt kontanthjælpsmodtagere, der falder ind under kategorien *fattig*. Men mindretallet er blevet stadig større. Som det fremgår af figur 5 (den blå kurve), kunne to pct. i 1999 betegnes som fattige, mens der i 2008-2011 var tale om hele otte pct.

For at få betegnelsen *fattig* i Danmark skal man i tre på hinanden følgende år leve op til tre kriterier. Man skal have en indkomst på mindre end halvdelen af den typiske (ækvivalensvægtede median) indkomst i den samlede befolkning. Man skal samtidig have en passende lav formue (under 100.000 kr. pr. voksen, 2010-niveau), og man må ikke selv være eller bo sammen med en studerende.

Lever man op til disse tre kriterier i tre år, er man officielt *fattig*. Gør man det derimod kun i ét år, siges man at tilhøre lavindkomstgruppen.

To forklaringer

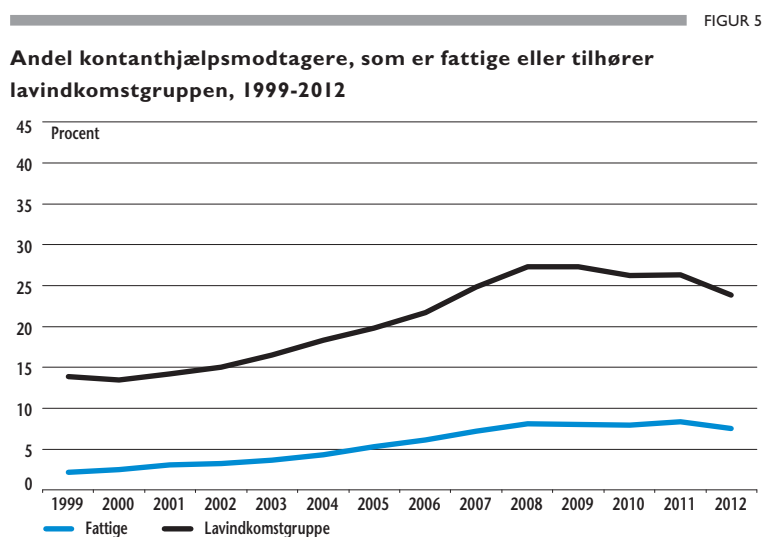
Helt overordnet er der to forklaringer på, at andelen af fattige kontanthjælpsmodtagere stiger.

Den ene er, at dækningsgraderne i perioden falder for forskellige typer af kontanthjælpsmodtagere (se artikler side 1 og 8 om dette). En generel udhuling af kontanthjælpens værdi i forhold til lønnen vil

have den konsekvens, at en større andel kommer under fattigdomsgrænsen.

Den anden forklaring er, at det i samme periode bliver stadig sværere for kontanthjælpsmodtagerne at komme væk fra ydelsen (se artiklen side 3). Jo flere, der bliver hængende, desto flere vil leve op til kriterierne om tre års ubrudt lav indkomst og formue.

Umiddelbart skulle man derudover tro, at det var modtagere af de lave ydelser – fx introduktionsydelse og starthjælp, og de der blev ramt af 500 kr.-reglen og kon-



KILDE: FATTIGDOMSDATA SUPPLERET MED REGISTEROPLYSNINGER FRA DANMARKS STATISTIK.

Den blå kurve viser andelen, der er fattige ifølge den officielle grænse – som kræver lav indkomst og formue tre på hinanden følgende år. Den sorte viser andelen, der i et enkelt år har lige så lav indkomst og formue.

Andel fattige kontanthjælpsmodtagere – udvalgte grupper og år, pct.

	2009	2011	2012
Giftede med børn	7,1	7,2	2,4
Ikke-vestlige indvandrere	10,4	10,7	7,5
Alle	7,7	8,0	7,2

KILDE: FATTIGDOMSDATA SUPPLERET MED REGISTEROPLYSNINGER FRA DANMARKS STATISTIK.

Fra 2011 til 2012 sker der på grund af ændrede regler et markant fald i andelen, der er fattig, blandt giftede med børn og ikke-vestlige indvandrere.

tanthjælpsloftet – der bidrog til de flere fattige. Det gør de også, men billedet er ikke rent.

Blandt de 18-24-årige kontanthjælpsmodtagere er der ikke flere fattige i 2012 end i andre aldersgrupper. De er rigtig nok overrepræsenteret i den lavindkomstgruppe, der lever op til de tre kriterier i kun ét år. Fx havde 32 pct. af de unge lav indkomst i 2012, hvor der generelt var tale om en andel på 24 pct. Men de unge bliver ikke hængende i denne tilstand flere år i træk. De kommer i beskæftigelse eller bliver studerende, før den lave indkomst udvikler sig til egentlig fattigdom.

Anderledes er billedet i forhold til starthjælpen, der umiddelbart må formodes at give flere fattige blandt ikke-vestlige indvandrere. Det viser sig da også at

holde: I 2011, hvor der generelt var tale om 8 pct. fattige, var andelen blandt de ikke-vestlige indvandrere knap 11 pct.

Hvis man sætter etniske danske kontanthjælpsmodtageres risiko for at være fattig til 1, så er de ikke-vestlige indvandreres risiko 1,4. Den mest overrepræsenterede gruppe blandt de fattige er enlige uden børn. Sætter man barnløse giftes risiko for fattigdom til 1, så er den tilsvarende risiko for enlige 20. Altså 20 gange så stor risiko.

Færre efter 2011

I figur 5 ses fra 2011 til 2012 et sving nedad, både i forhold til andel fattige og andelen med lav indkomst. Andelen, der er fattig, viger fra otte til godt syv pct.

Det hænger i høj grad sammen med, at S/SF/R-regeringen afskaffede en række af de såkaldte fattigdomsydelser – starthjælp, 500 kr.-reglen, kontanthjælpsloft og reglerne om, at begge ægtefæller skal præstere et antal arbejdstimer i en periode. Disse regler var i sin tid blevet indført for at lægge låg på indtægterne hos især giftede med børn og ikke-vestlige indvandrere.

Som det fremgår af tabel 3, ses der i forhold til netop disse grupper et fald i andelen af fattige fra 2011 til 2012.

Læs mere i bogens kapitel 10.

Forskel mellem kontanthjælp og løn er blevet større

Uanset om der er tale om enlige, mennesker, der lever i parforhold, og om de har børn eller ej, så er kontanthjælpen de seneste 25 år sakket bagud i forhold til en dansk gennemsnitsløn.

Det viser en analyse, hvor kontanthjælpsydelsen er sammenlignet med, hvad man i gennemsnit har tjent på det danske arbejdsmarked i perioden 1988-2012.

I figur 6 ses udviklingen i den såkaldte nettodækningsgrad – kontanthjælpsfamiliens disponible indkomst efter skat og boligudgift i forhold til netop gennemsnitsløn.

For alle typer – enlige uden børn og forsørgere, hvad enten de er enlige, samlevende eller giftede – gælder, at ydelsen i 2012 lå længere fra en gennemsnitsløn, end den gjorde i 1988.

Størst fald i disponibel indkomst relativt til lønindkomst er sket for enlige ikke-

forsørgere. I 1988 udgjorde kontanthjælpen 38 pct. af gennemsnitslønnen, imod 31 pct. i 2012. Faldet på 7 procentpoint svarer til en dækningsgrad, der er blevet 19 pct. mindre.

Også for forsørgere er der sket en udhuling af værdien. For både enlige, samlevende og giftede (hvor begge er på kontanthjælp) gælder, at dækningsgraden i 2012 var reduceret med 12 pct. i forhold til 1988.

Faldet i nettodækningen gennem perioden har været tilsigtet fra politisk hold. Især indførelsen af beskæftigelsesfradraget og lempelserne (og siden afskaffelsen) af mellemskatten har øget forskellen mellem ydelses- og lønmodtageres disponible indkomst.

Det er værd at bemærke, at analysen er foretaget i forhold til den gennemsnitlige løn på det danske arbejdsmarked. Den

gennemsnitlige bruttoløn udgjorde fx i 2012 lidt under 400.000 kr., jf. OECD.

Forsørgerpligt gør forskellen

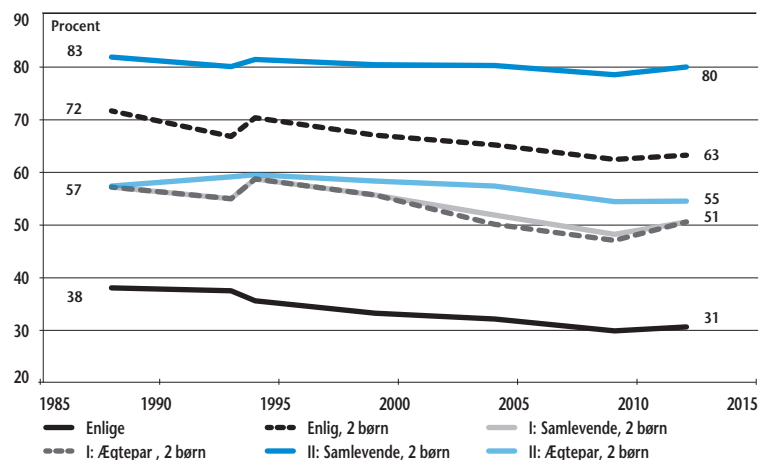
Det fremgår i øvrigt af figuren, at der er to store skillelinjer, når det kommer til, hvor stor en kontanthjælpsydelse man er berettiget til.

Den ene er, om man har børn. Enlige uden børn er gennem hele perioden markant dårligere dækket i forhold til dem, der har børn at forsørge.

Den anden skillelinje handler om ægteskab. Er både han og hun på kontanthjælp, og har de børn, er det relativt ligegyldigt, om man er gift eller blot samlevende. Men er kun den ene forsørger på kontanthjælp, mens den anden arbejder, er civilstanden helt afgørende. Et samlevende par, hvor den ene tjener gennemsnitslønnen, og den anden er på kontanthjælp, opretholder i hele perioden en indkomst på omkring 80 pct. af det, de ville have tjent, hvis begge arbejdede. Hvis, derimod, de er gift, ligger nettodækningen i perioden på mellem 55 og 60 pct. Forklaringen er, at man, når man er gift, har pligt til at forsørge hinanden. Det har samlevende ikke haft i den undersøgte periode, hvor de i forhold til ydelse er blevet betragtet som enlige.

Siden – i 2014 – er reglerne om samliv og forsørgerpligt blevet ændret. Hele to gange. Gensidig forsørgerpligt for samlevende blev indført i 2014, men finanslovsaftalen for 2015 medfører, at den afskaffes

FIGUR 6
Nettodækningsgrad for kontanthjælp i forhold til en gennemsnitsløn 1988-2012



Note: I: Begge er på kontanthjælp, II: Den ene partner modtager kontanthjælp, den anden tjener en gennemsnitsløn.

KILDE: EGNE BEREKNINGER I FORHOLD TIL GENNEMSITLIG LØNINDKOMST, JF. OECD.

For alle familietyper gælder, at dækningen fra kontanthjælp hen over en periode på 25 år har været vigende, set i forhold til gennemsnitslønnen.

igen i 2016. En del af forklaringen på afskaffelsen er, at forsørgerpligten er dyrere for samlevende, da uudnyttede skattefradrag ikke kan overføres mellem parterne.

De nævnte dækningsgrader for par er i øvrigt beregnet på baggrund af, at de, såfremt begge var i arbejde, tjener en gennemsnitsløn plus en løn på 80 pct. af gennemsnitslønnen.

Læs mere i bogens kapitel 7.

Dækningsgrad og incitament til at arbejde – et eksempel

Det er nærliggende at forvente en omvendt sammenhæng mellem kontanthjælpens dækningsgrad og incitamentet til at arbejde. At det fx påvirker lysten til at tage et lavtlønsjob, hvis ydelsen er på niveau med eller højere end en potentiel arbejdsindkomst.

Men reelt eksisterer der ikke mange danske undersøgelser af sammenhængen og dens styrke.

I 2012 udgav Rockwool Fondens Forskningsenhed arbejdsrapporten *Starthjælpens betydning for flygningens levevilkår og beskæftigelse*.

Starthjælpen blev indført i 2002. Den nye ydelse gjaldt for alle, der ikke inden for syv af de seneste otte år havde opholdt sig i Danmark, med undtagelse af borgere fra andre EU/EØS-lande. Og

den var markant lavere end kontanthjælp. Ydelsesmodtagere ville, hvis de i stedet havde fået normal kontanthjælp, have en 50-120 pct. større disponibel indkomst efter boligudgift.

I 2012-studiet blev det undersøgt, i hvilket omfang den lavere ydelse påvirkede modtagernes incitament til at arbejde.

Resultatet var, at gruppen med starthjælp efter knapt 4,5 år i landet havde en beskæftigelsesgrad, der var 40 pct. højere end en tilsvarende gruppe kontanthjælpsmodtagere. Resultatet skal ses i lyset af, at beskæftigelsesgraderne var relativt lave for begge grupper: 30 pct. for kontanthjælpsmodtagerne, og 42 pct. for dem, der var på starthjælp.

Timeregler har størst økonomisk effekt

Den borgerlige regering indførte efter år-tusindskiftet forskellige regler, der alle havde samme mål, nemlig at begrænse

indtægterne for par, hvor både han og hun er på kontanthjælp.

Der er tale om tre typer regler – som forklares nedenfor – nemlig lofter, 500 kr.-reglen og timeregler.

En analyse af de tre typer regler viser, at timereglen har langt den største negative effekt på parrets økonomi, hvis den effektueres. Det fremgår af tabel 4, at et ægtepar på fuld kontanthjælp, der falder for timereglen, vil opleve en nedgang på 44 pct. i indkomsten efter skat og boligudgift. Denne indtægtsnedgang skal ses i lyset af, at de to andre instrumenter – lofter og 500 kr.-reglen – tilsammen reducerer parrets disponible indkomst med 10 pct.

De tre regler

De tre indtægtsbegrænsende regler blev indført fra 2003 og frem – og de blev alle afskaffet igen fra begyndelsen af 2012.

Det første kontanthjælpsloft kom i 2004, og også her var formålet at reducere den samlede ydelse efter seks måneders fuld kontanthjælp. Reglen gjaldt

TABEL 4
Indtægtsbegrænsende reglers betydning for ægtepars disponible indkomst

	Målgruppe	Indtægtsbegrænsende effekt
Kontanthjælpslofter	Bred – både gifte og samlevende efter seks måneders kontanthjælp	÷ 10 pct.
500 kr.-reglen	Mere snæver – alene gifte efter seks måneders kontanthjælp	
Timeregler	Meget snæver – gifte, hvor begge modtager kontanthjælp, er arbejds-markedsparate og ude af stand til at dokumentere et antal timers uøstøttet beskæftigelse inden for 24 måneder	÷ 44 pct.

KILDE: EGNE BEREGNINGER FOR 2009.

Nedgangen i den disponible indkomst er størst for ægtepar, der rammes af timereglen. Der er tale om en meget snæver målgruppe – man skal være gift og ikke have udtømt sine arbejdsmuligheder.

To-tre procent fik kontanthjælp i 1987 og 2012

Gennem de seneste 25 år har mellem to og tre pct. af dem i den erhvervsaktive alder til hver en tid modtaget kontanthjælp. I begyndelsen af 1990'erne lå niveauet dog omkring 4 pct.

Om andelen i det enkelte år ligger i den lave eller høje ende af dette spænd afhænger i nogen grad af konjunkturterne. Men brugen af kontanthjælp hænger også uløseligt sammen med reglerne for øvrige ydelser, da kontanthjælpen netop er ydelsen, man får, hvis ikke man er berettiget til andet. At der et år er færre på kontanthjælp, er ikke i sig selv en positiv eller negativ historie. Faldet kan fx både skyldes en øget beskæftigelse, eller at flere har fået tilkendt førtidspension.

I 2012 modtog 2,3 pct. af befolkningen i den erhvervsaktive alder kontanthjælp. Det er et fald i forhold til 1987, hvor der var tale om 2,8 pct. Forskellen er ikke markant, specielt ikke set i lyset af, at en del af dem, der er i aktivering, kommer fra kontanthjælp.

Samlet set er niveauet for, hvor mange der modtager ydelser, det samme i de to år. Godt hver

femte i den erhvervsaktive alder modtager en af de otte overførselsindkomster, som fremgår af tabel 5.

TABEL 5
Andel helårspersoner på offentlige ydelser i 1987 og 2012, pct.

	1987	2012
Kontanthjælp	2,8	2,3
A-dagpenge	5,2	2,8
Ledighedsydelse	0,0	0,4
Revalidering	0,4	0,1
Aktivering	0,0	2,3
Syge-/barselsdagpenge	2,2	3,4
Førtidspension	7,2	6,6
Efterløn	2,6	2,9
	20,4	20,8

Note: 1987: Andel af 18-66-årige, 2012: Andel af 18-64-årige.

KILDE: EGNE BEREGNINGER PÅ DATA FRA DANMARKS STATISTIK

egentlig alle, også enlige. Men da lofterne var rummelige i forhold til enliges indtægt, virkede de *de facto* især i forhold til samlevende par og ægtepar. Reelt betød reglerne, at boligtillæg og -sikring for par bortfaldt efter seks måneder.

Den såkaldte 500 kr.-regel blev indført året før, i 2003, og den gjaldt kun for ægtepar. Efter seks måneder på fuld kontanthjælp fik hver ægtefælle som hovedregel reduceret ydelsen med 500 kr.

Timeregler, der indførtes i 2006, gjaldt alene ægtepar, der, set med det offentlige øjne, var arbejdsdygtige, men uden arbejde. Den hed dengang *300-timers-reglen*, men har siden lagt navn til andre timestørrelser. Hvis både han og hun har modtaget kontanthjælp (voksensats) sammenlagt i mere end to år, skulle begge kunne dokumentere 300 timer ustøttet beskæftigelse inden for de seneste 24 måneder. Kunne man ikke det, mistede den ene ægtefælle sin kontanthjælp, og parret mistede retten til boligtillæg.

Flest enlige

Regler, der begrænser kontanthjælpen for par, rammer et mindretal af samtlige kontanthjælpsmodtagere. Først og fremmest fordi langt de fleste på ydelsen er enlige. Som det fremgår af tabel 6, er hele 62 pct.

Civilstand for kontanthjælpsmodtagere i 2009

Andele	Samtlige kontanthjælpsmodtagere
Enlige	62 pct.
Samlevende	21 pct.
– heraf par, hvor begge får kontanthjælp (begge tæller med)	(6 pct.)
Giftede	17 pct.
– heraf par, hvor begge får kontanthjælp (begge tæller med)	(11 pct.)
I alt	100 pct.

KILDE: EGNE BEREGNINGER FOR 2009.

af ydelsesmodtagerne enlige i 2009.

Resten – de 38 pct. – er enten samlevende eller gifte. Kontanthjælpslofterne retter sig mod denne gruppe, mens 500 kr.-reglen alene gjaldt de gifte, uanset om partneren også var på kontanthjælp. Det drejer sig om 17 pct. af samtlige kontanthjælpsmodtagere.

300-timers-reglen gælder kun ægtepar, hvor begge modtager ydelsen – hvilket gælder for 10 pct. af kontanthjælpsmodtagerne.

Læs mere i bogens kapitel 5.

Kun moderat gevinst, når en enlig forsørger supplerer kontanthjælpen med arbejde

I kroner og øre er der for mange kontanthjælpsmodtagere ikke den store gevinst ved at vælge et lavtlønsjob som supplement til kontanthjælpsydelsen.

Det viser en modelberegning, der tager udgangspunkt i en enlig forsørger med to børn i daginstitutionsalderen.

I alt tre pct. ekstra, svarende til knap 500 kr. mere om måneden, er gevinsten, hvis kontanthjælpsmodtageren supplerer sin ydelse med lønnen fra et halvdagsjob.

Umiddelbart er halvdagsjobbet sat til at give små 100.000 kr. årligt i lønindkomst. Men, som det fremgår af tabel 7, bliver langt de fleste af de ekstra penge spist op af øgede skatter og reducerede ydelser. Først og fremmest bliver kontanthjælpen reduceret, skatten stiger, og der sker en mindre reduktion i boligsikringen. Indkomsten er dog stadig så lav,

at der fortsat er friplads i daginstitutionerne.

Fuldtidsjob

Økonomien bliver heller ikke markant bedre, hvis ydelsen skiftes helt ud med en fuld, men lav, løn.

I dette regneeksempel er lønnen sat til det halve af gennemsnitslønnen på det danske arbejdsmarked (ligesom den i ovenstående scenarie med halvdagsjob er sat til en kvart gennemsnitsløn). Gennemsnitslønnen var i 2012 på 392.000 kr., jf. OECD.

Med en lønindtægt på knap 200.000 kr. er kontanthjælpen helt aftrappet. Dertil kommer, at der skal betales ekstra skat, og at der igen sker en mindre aftrapning af boligsikringen. Det samlede resultat er, at den disponible indkomst efter boligud-

Overgang for enlig forsørger med to børn i daginstitutionsalderen og kontanthjælp til arbejdsindkomst, 2012

	Kontanthjælp	Kontanthjælp og løn på knap 100.000 kr.	Løn på knap 200.000 kr.
Bruttoindkomst	164.800	180.200	196.200
Skat + sociale bidrag	+ 45.800	+ 55.000	+ 64.700
Indkomst efter skat + sociale bidrag	118.900	125.200	131.500
Husleje	+ 62.400	+ 62.400	+ 62.400
Boligsikring	37.400	36.800	35.400
Dagstitutionsbetaling	0	0	0
Børneydelser	75.400	75.400	75.400
Disponibel indkomst efter boligudgift	169.400	175.100	180.000
Gevinst ved at arbejde	–	+ 3 pct.	+ 6 pct.

Note: Begge kolonner med procentvise forskelle er beregnet i forhold til tilfældet, hvor kontanthjælp er den eneste indkomstkilde. Alle beløb summer ikke, grundet afrunding til nærmeste 100 kr.

KILDE: EGNE BEREGNINGER FOR 2012 I FORHOLD TIL GENNEMSNITLIG LØNINDKOMST, JF. OEDC.

Det fremgår af tabellen, hvor meget ekstra en kontanthjælpsmodtager får ud af at få henholdsvis et halvdagsjob til knap 100.000 kr. årligt eller et fuldtidsjob til det dobbelte.

gift stiger med 6 pct. svarende til knap 1.000 kr. om måneden. Heller ikke i denne situation påvirker daginstitutionerne økonomien, da indtægten er så lav, at der fortsat er tale om hel økonomisk friplads.

Marginalskat på over 95 pct.

De små gevinster ved at tage lønnet arbejde kan også ses i et andet lys. Næmlig i forhold til begrebet *sammensat marginalskat*, der er et udtryk for, hvor meget man får ud af den sidst tjente krone, når der tages højde for, hvad den sammenlagt betyder for skat og reducerede ydelser – fx boligsikring, kontanthjælp og fradrag i tilskud til dagstitutionsbetaling.

For kontanthjælpsmodtageren, der tager deltidstillingen, vil én ekstra kroners indtjening blive mødt af en sammensat marginalskat på 95,2 pct. Det er især den kraftige reduktion af selve kontanthjælpsydelsen, der spiller ind.

Bedre stillet er kontanthjælpsmodtageren, der tager fuldtidsstillingen til den lave løn. Den sammensatte marginalskat af den sidst tjente krone er på 57,5 pct. Hele kontanthjælpen er, med det arbejde, væk i forvejen, hvorfor den sammensatte marginalskat er langt mindre.

Hvad der måske umiddelbart overrasker er, at den sammensatte marginalskat er større, hvis lønnen for fuldtidsstillingen i stedet lå på 260.000 kr. (svarende til to tredjedele af en gennemsnitsløn). I den situation vil en ekstra tjent krone koste 69,5 pct. i sammensat marginalskat. Forklaringen er, at indkomsten nu er stor nok til, at der skal ske en delvis betaling, som stiger med indtægten, for pasning i daginstitution.

Til sammenligning var højeste egentlige marginalskat – for mennesker med store indkomster – i 2012 på 56,1 pct.

Læs mere i bogens kapitel 7.

Rockwool Fondens Forskningsenhed. Nyhedsbrev (ISSN 1396-1217) udgives for at informere offentligheden om resultaterne af den løbende forskning i Enheden.

Nyhedsbrevet er ikke ophavsretligt beskyttet og må frit citeres eller kopieres med fornøden kildeangivelse.

Du kan se andre af udgivelserne fra Rockwool Fondens Forskningsenhed på adressen rff.dk