

Kontanthjælpsreform handler også om integration

Michael Svarer, Professor, Aarhus Universitet & Andreas Højbjerg, Kraka

I disse dage sidder beskæftigelsesminister Mette Frederiksen og arbejder med sit udspil til en kontanthjælpsreform. Det er et af regeringens reformflagskibe, og behovet for en reform er til at få øje på. I Kraka har vi analyseret de 6.000 personer, som har været uafbrudt på kontanthjælp i de seneste ti år:

- Antallet af kvinder med indvandrerbaggrund er voldsomt overrepræsenteret blandt langvarige kontanthjælpsmodtagere.
- Langvarige kontanthjælpsmodtagere har været aktive ret intensivt – i godt tre ud af de seneste ti år – men uden at de er kommet i beskæftigelse.
- Der er stor forskel på, hvor meget kommunerne aktiverer personer på kontanthjælp.
- Der har de seneste par år været en kraftig stigning i antallet af kontanthjælpsmodtagere, som reelt ikke er omfattet af ret og pligt, og som ikke modtager aktiveringstilbud mv. Det gælder også for langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Integration skal i fokus

Ikke-vestlige indvandrerkvinder udgør omkring 1/3 af den gruppe, der har været 10 år på kontanthjælp. Til sammenligning udgør de blot 3 procent af befolkningen mellem 16 og 64 år (se figuren). Kvinderne kommer typisk fra Somalia, Irak og Libanon.

Desuden er indvandrekvinderne som oftest gift – i modsætning til de danske kvinder i gruppen. Det betyder, at husstanden har begrænset økonomisk tilskyndelse til at opnå og fastholde normal beskæftigelse. Årsagen er blandt andet, at familiens kontanthjælp aftrappes kraftigt med arbejdsindkomst.

Udfordringen med at reducere antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere handler derfor i høj grad også om integration.

Usikker effekt af den aktive indsats

Der er de sidste 10 år brugt mange resurser på aktivering af de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Gruppen har i gennemsnit brugt mere end 3 år i forskellige kommunale aktiveringstilbud, men uden at de er kommet i beskæftigelse. Der er stor forskel på indsatsen i forskellige kommuner. De kommuner, som aktiverer mest, aktiverer ti gange så meget som dem, der aktiverer mindst.

Forskning viser, at udsigten til at deltage i aktivering motiverer ledige til finde beskæftigelse i perioden op til, at aktiveringsforløbet starter. Denne såkaldte "motivationseffekt" har stor betydning for de lidt stærkere ledige. Til gengæld har det været svært at dokumentere, at traditionelle aktiveringsforløb i sig selv hjælper kontanthjælpsmodtagere i arbejde. Rigsrevisionen har blandt andet peget på, at indsatsen har været ineffektiv, og der er også dokumentation for, at dele af indsatsen har været drevet af kassetænkning i kommunen (se fx rapporten "Evaluering af de økonomiske

styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet", Slotsholmen 2010).

Der er således et stort behov for mere viden om hvilken indsats, som virker over for langvarige kontanthjælpsmodtagere. Det er en sammensat gruppe, og i mange tilfælde er et fuldtidsjob på normale vilkår næppe det relevante succeskriterium.

Svaret er ikke passive ydelser

Men svaret er ikke, at kommunerne skal undlade at yde en aktiv indsats. Det er desværre den sti, vi er på vej ned ad.

Med ændringen af det såkaldte matchkategorisystem (i 2010) blev gruppen "midlertidigt passive" indført. Kommunen har ikke pligt til at yde en aktiv indsats for kontanthjælpsmodtagere, som er placeret i denne gruppe. Dermed har man indført noget, der ligner en "borgerløn", hvor "ret og pligt"-princippet i nogen grad er sat ud af kraft.

Det ser samtidig ud til, at jobcentrene i stigende grad anvender denne mulighed. Andelen af kontanthjælpsmodtagere, som er placeret i den nye gruppe, er derfor steget markant. Det gælder også for langvarige kontanthjælpsmodtagere. En del af forklaringen er formentlig, at jobcentrene kan opnå besparelser ved at kategorisere kontanthjælpsmodtagere som "midlertidigt passive", og ikke i andre "match-grupper", som er omfattet af krav om en aktiv indsats.

Tendensen blev forstærket af en omlægning af refusionssystemet i 2011, som fjernede kommunernes økonomiske tilskyndelse til at igangsætte mange af de tilbud, der typisk blev benyttet

til kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet, fx kommunale beskæftigelsesprojekter. Idéen med omlægningen var at gøre indsatsen mere effektiv, men den har samtidig ført til en mindre aktiv indsats for langvarige kontanthjælpsmodtagere. Senest er der fremlagt et lovforslag om at slække kravene til, hvor ofte ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere skal aktiveres.

Det er ikke kun aktiv-linjen over for kontanthjælpsmodtagere, som er ændret de senere år. Senest er kontanthjælpsydelse også sat op. Afskaffelsen af starthjælp og introduktionsydelse er ud fra et fordelingsmæssigt hensyn meget forståelig, men det har reduceret en del modtageres gevinst ved at finde arbejde (se Rockwoolfondens Forskningsenhed). Afskaffelsen af kontanthjælpsloftet og de såkaldte timeregler for kontanthjælpsmodtagere svækker også tilskyndelsen til at finde beskæftigelse.

Det samlede billede er derfor, at ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats og i ydelserne risikerer at trække i retning af, at vi får flere langvarige kontanthjælpsmodtagere fremover.

Samtidig er der risiko for, at flere kategoriseres som midlertidigt passive, og parkeres på kontanthjælp uden særlig hjælp og motivation til at orientere sig mod arbejdsmarkedet.

Der er brug for en kontanthjælpsreform

Det er derfor en stor udfordring beskæftigelsesministeren står med i disse dage. Der er behov for en kontanthjælpsreform, men der er ingen lette svar.

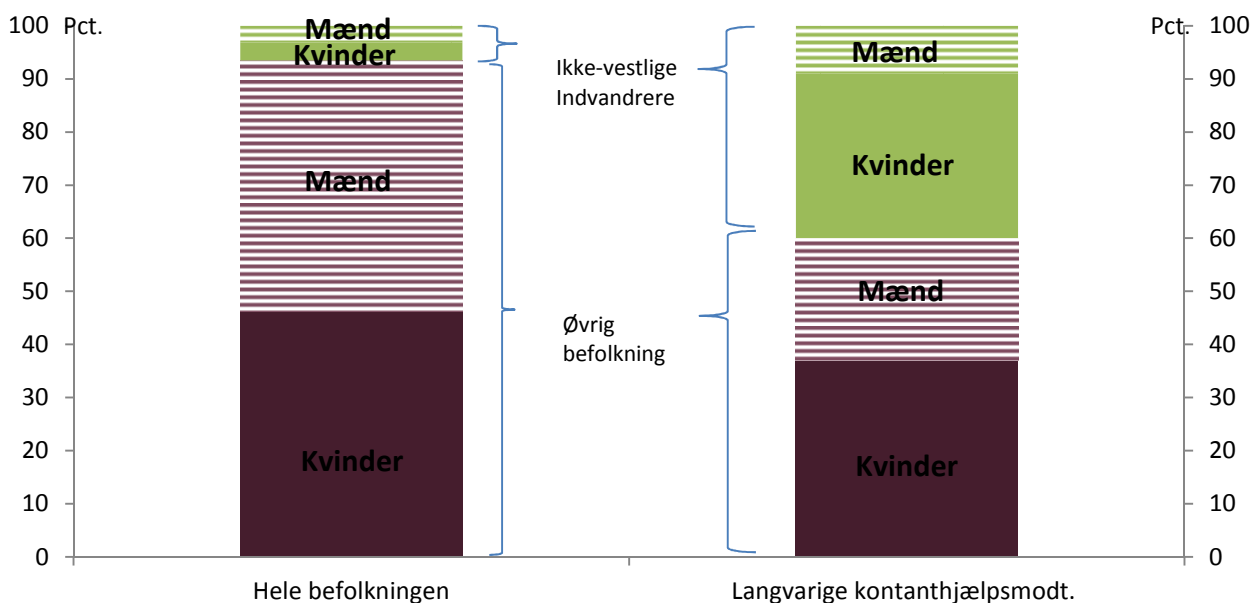
En af de vigtigste opgaver er at forebygge, så vi ikke får flere langvarige kontanthjælpsmodtagere fremover. Det kræver blandt andet en stærk integrationsindsats for nye indvandrere, og mere generelt, at yngre mennesker under 30 år i højere grad motiveres til at få beskæftigelse eller uddannelse. For disse grupper vil kontanthjælp i mange tilfælde ikke blive oplevet som en nedgang i økonomisk levestandard. Det kan øge risikoen for at blive hængende i systemet.

Det skal også sikres, at den aktive indsats af kontanthjælps-

modtagere ikke underløbes af kassetænkning i kommunerne. Udviklingen i retning af at stadig flere placeres som "midlertidigt passive" uden motivation og hjælp til at finde plads på arbejdsmarkedet er ikke hensigtsmæssig. Kontanthjælpsmodtagere bør kun placeres i gruppen, hvis potentialet i den beskæftigelsesrettede indsats reelt er udtømt, og der grundigt er testet for rådighed. For personer, der alligevel ender i gruppen, vil der herefter være behov for mere social- og integrationspolitiske initiativer, som sigter på at bringe personerne i en situation, hvor de kan håndtere de basale krav på arbejdsmarkedet. Indsatsen for denne gruppe bør tænkes ind i arbejdet med en kommende førtidspensionsreform.

Desuden bør en kontanthjælpsreform se på, hvordan de økonomiske gevinster ved arbejde kan øges, fx ved at reducere ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpsystemet.

Figur 1
Langvarige kontanthjælpsmodtagere og hele befolkningen fordelt på etnicitet



Anm.: Langvarige kontanthjælpsmodtagere er personer, som har modtaget uafbrudt kontanthjælp, starthjælp eller introduktionsydelse i mindst 10 år - opgjort i uge 34 2011. Befolkningen dækker personer i alderen 16-64 år
Kilde: Egne beregninger på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM-register og Danmarks Statistik.