

## Optjeningskrav for børnecheck – hvem påvirkes?

*Af Kristian Thor Jakobsen og Neil Gallagher*

For børne- og ungeydelsen ("børnecheck") blev der i 2012 indført et generelt optjeningsprincip, således at mindst en af de personer, der har forsørgelsespligten over for barnet, skal have haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i mindst 2 år inden for de seneste 10 år, for at få den fulde ydelse. Princippet blev dog senere efter henvendelser fra EU vurderet til at være i strid med EU-lovgivningen.

Dette notat ser på, hvor mange personer, der har opholdt sig i Danmark i mindre end 2 år ud af de seneste 10 år, og hvilke lande personerne kommer fra. Desuden ses på personernes arbejdsmarkedsstatus samt deres overordnede brug af danske velfærdsydelse. Sigtet er at få overblik over opholdskravets potentielle betydning. Der er i det pågældende optjeningskrav ikke samtidig stillet krav om beskæftigelse i Danmark (af måletekniske grunde), og kravet er derfor lidt mere lempeligt end det, der gælder for børnechecken.

### Hovedkonklusioner:

- I 2013 var antallet af personer mellem 18 og 64 år i Danmark, der ikke havde opholdt sig i landet i mindst 2 år ud af de seneste 10 år, på omkring 67.000 personer. Omkring 5.000, svarende til 8 pct., af disse var danskere, mens knap 30 pct. kom fra de nye østeuropæiske EU-lande.
- Godt en tredjedel af alle personer, der ikke havde opholdt i Danmark i mindst to år siden 2003, var i beskæftigelse på opgørelsestidspunktet. Personer fra de nye østeuropæiske EU-lande er den befolkningsgruppe med den højeste beskæftigelsesgrad, efterfulgt af danskere.
- I alt udgør velfærdsydelse til den pågældende gruppe ca. 0,2 pct. af de samlede offentlige ydelsesudgifter i 2012. Danskere modtog knap 25 pct. af de samlede udgifter til gruppen af personer med under 2 års ophold i Danmark, mens ikke-vestlige indvandrere modtog ca. 60 pct. Danskerne i gruppen modtager i gennemsnit væsentligt flere penge i SU, kontanthjælp, børneydelse mv. end personerne fra fx øst-europæiske EU-lande.

### Kontakt

Forskningschef  
Kristian Thor Jakobsen  
Tlf. 3022 6792  
E-mail [krj@kraka.org](mailto:krj@kraka.org)

## 1. Baggrund

Ved et optjeningsprincip til en velfærdsydelse forstås ifølge Beskæftigelsesministeriet, at en person gennem objektive målbare kriterier for en aktivitet i en given periode optjener ret til en velfærdsydelse. Eksempler på sådanne overordnede kriterier for optjening er:

- Periode med lovligt ophold i Danmark
- Periode med bopæl i Danmark
- Periode med beskæftigelse i Danmark
- Periode med bidragsbetaling eller anden form for medfinansiering

Der eksisterer allerede optjeningsprincipper for en række velfærdsydelser i Danmark. Et eksempel er førtidspension, hvor adgang til den fulde ydelse for ikke-danske statsborgere er betinget af 10 års bopæl i Danmark (og at man derudover opfylder de øvrige visitationsregler). For folkepensionen gælder, at man skal bo i landet i 40 år for at få ret til den fulde folkepension. Ellers omfattes man af såkaldt brøkpension.

For børne- og ungeydelsen ("børnecheck") blev der i 2012 indført et generelt optjeningsprincip, således at mindst en af de personer, der har forsørgelsespligten over for barnet, skal have haft bopæl eller beskæftigelse i Danmark i mindst 2 år inden for de seneste 10 år forud for den periode, udbetalingen vedrører. Hvis dette ikke er opfyldt, udbetales en forholdsmæssig andel af ydelsen. Fx ville man efter 6 måneders bopæl eller beskæftigelse i Danmark inden for de seneste 10 år få udbetalt 25 pct. af ydelsen. Dette optjeningsprincip er senere blevet fjernet igen, fordi det vurderes at være i strid med den gældende EU-lovgivning iflg. sammenlægningsprincippet (artikel 6 i forordning nr. 883/2004). Dette princip tilsiger, at beskæftigelses- og bopælsperioder, der er tilbagelagt i andre medlemsstater, skal medtages ved vurderingen af, om der er optjent ret til sociale sikringsydelser i en given medlemsstat, hvis retten til ydelserne i denne medlemsstat er betinget af beskæftigelses- eller bopælskrav.<sup>1</sup> Sigtet er, at sikre arbejdskraftens bevægelighed.

Dette notat ser på, hvor mange personer, der har opholdt sig i Danmark i mindre end 2 år ud af de seneste 10, og hvilke oprindelseslande disse personer kommer fra. Desuden ses der på personernes beskæftigelsesstatus samt deres overordnede brug af danske velfærdsydelser. Sigtet er at få overblik over opholdskravets potentielle betydning. Der er i det pågældende optjeningskrav ikke samtidig stillet krav om beskæftigelse i Danmark, og kravet (som vi regner på) er derfor lidt mere lempeligt end det, der gælder for børnechecken.

## 2. Antallet af personer, der har opholdt sig i Danmark under 2 år ud af de seneste 10 år

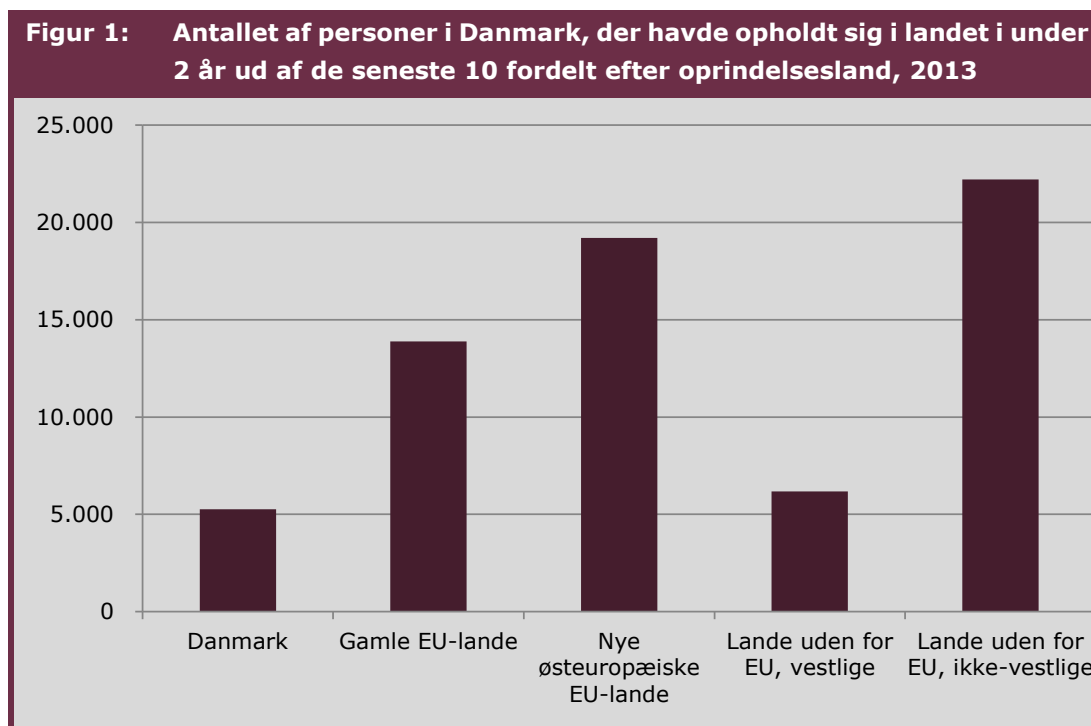
I 2013 var antallet af personer mellem 18 og 64 år i Danmark, der ikke havde opholdt sig i landet i mindst 2 år ud af de seneste 10, på omkring 67.000 personer, jf. figur 1. Godt 5.000 personer, svarende til knap 8 pct., var af dansk herkomst, mens en tilsvarende andel

---

<sup>1</sup> For fx folkepension gælder der andre bestemmelser, givet at denne ydelse først kommer til udbetaling, når man har nået pensionsalderen. En person kan derved kun optjene ret til pension i et medlemsland ad gangen, og når personen når pensionsalderen, vil personen være berettiget til at få (brøk)pension fra de forskellige EU/EØS-lande, som den pågældende person har opholdt sig i.

var fra vestlige lande uden for EU. Knap 30 pct., svarende til ca. 19.000 personer, var fra de nye østeuropæiske EU-lande, mens størstedelen var fra ikke-vestlige lande uden for EU.<sup>2</sup>

Gruppen af personer, der ikke havde opholdt sig i landet i mindst to år ud af de seneste ti, omfattede også omkring 1.500 personer, fortrinsvis fra Danmark og de nye østeuropæiske EU-lande, der havde arbejdet mindst 3.848 timer (ca. to års beskæftigelse) i Danmark siden 2008.<sup>3</sup> Disse personer ville derfor have opfyldt beskæftigelseskravet, men ikke opholdskravet for børne- og ungeydelsen. Grundet usikkerheden i opgørelsen af de samlede arbejdstimer tilbage i tid er beskæftigelseskravet dog ikke medtaget i analysen.



Anm.: Opgjort pr. 1/1 2013.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Det var ca. 34 pct. af de personer, der ikke havde opholdt sig i Danmark i mindst to år ud af de seneste ti, som var i beskæftigelse i 2012, *jf. tabel 1*. Personer fra de nye østeuropæiske EU-lande havde den højeste beskæftigelse. Her var det 49 pct. af de, der ikke levede op til opholdskravet i 2013, som var i beskæftigelse, mens borgere fra vestlige lande uden for EU havde den laveste andel med 22 pct.

Danskere har den højeste andel i ledighed, og der er flere i denne gruppe, der er berettiget til dagpenge ved ankomst til Danmark. Desuden er knap en tredjedel af personerne med dansk herkomst (som ikke opfylder opholdskravet) under uddannelse i Danmark, mens dette kun var gældende for 8 pct. af personerne fra ikke-vestlige lande uden for EU.

<sup>2</sup> Ift. børnepenge er det samtidig relevant at knap 11.000 (ud af de 67.000) var i familier i Danmark, hvor mindst et andet voksent familiemedlem havde opholdt sig i landet i mere end 2 år.

<sup>3</sup> Dette er baseret på baggrund BFL-registret fra Danmarks Statistik, som indeholder detaljerede lønmodtagerdata tilbage til 2008.

Personer fra Danmark samt de østeuropæiske lande havde således klart de laveste andele af personer, der stod uden for arbejdsstyrken i 2012 (henholdsvis 36 og 30 pct.). For de øvrige befolkningsgrupper stod halvdelen eller mere uden for arbejdsstyrken.

**Tabel 1: Personer, der har opholdt sig i Danmark i under 2 år ud af de seneste 10 år, pr. 1/1 2013 fordelt på uddannelses- og beskæftigelsesstatus**

|   | Beskæftiget  | Ledige     | Uddannelse   | Uden for arbejdsstyrken |
|---|--------------|------------|--------------|-------------------------|
| <b>Danmark</b>                          | 1.484 (28%)  | 409 (8%)   | 1.502 (29%)  | 1.874 (36%)             |
| <b>Gamle EU-lande</b>                   | 4.218 (30%)  | 71 (1%)    | 2.472 (18%)  | 7.122 (51%)             |
| <b>Nye østeuropæiske EU-lande</b>       | 9.466 (49%)  | 225 (1%)   | 3.671 (19%)  | 5.842 (30%)             |
| <b>Lande uden for EU, vestlige</b>      | 1.368 (22%)  | 54 (1%)    | 1.610 (26%)  | 3.141 (51%)             |
| <b>Lande uden for EU, ikke-vestlige</b> | 5.822 (26%)  | 285 (1%)   | 1.679 (8%)   | 14.414 (65%)            |
| <b>I alt</b>                            | 22.358 (34%) | 1.044 (2%) | 10.934 (16%) | 32.393 (49%)            |

Anm.: Der er tale om en undergruppering af de undersøgte grupper i figur 1. For at være under uddannelse skal man have været indskrevet på en dansk uddannelsesinstitution i løbet af 2012. Resten af hovedgrupperne er fordelt ud fra den registerbaserede arbejdsmarkedsstatistik. Andelen i parentes udgør andelen af befolkningsgruppen som helhed på tværs af tabellen.

Note:

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

Danskere, der ikke har opholdt sig i Danmark i 2 år ud af de seneste 10, modtager i gennemsnit flere penge i eksempelvis børnepenge, SU og kontanthjælp end andre indvandreregrupper, jf. tabel 2. Dette afspejler blandt andet, at mange af de danskere, der har opholdt sig i udlandet og efterfølgende vender tilbage, er under uddannelse. Således modtog danskere, der i 2013 ikke havde opholdt sig i Danmark i mindst to år siden 2003, omkring 12.000 kr. per person i SU. Dette er klart mere end de øvrige befolkningsgrupper, hvor niveauet for modtagne SU-ydelser lå på et niveau omkring 0-1.000 kr. per person.

I forhold til børnepenge modtog personer med udenlandsk baggrund 500-1.500 kr. per person i 2012, hvor det generelle optjeningsprincip på området var gældende. Gennemsnitsbeløbene var dog højere for disse befolkningsgrupper i 2012 sammenlignet med 2011 til trods for indførelsen af optjeningsprincippet. Dette kan dog delvis skyldes opgørelsesmetoden af børnepengene hos Danmarks Statistik (se anmærkninger for tabel 2). Skatteministeriet har tidligere vurderet, at det vil koste 15-20 mio. kr. årligt ikke at have det omtalte optjeningsprincip på børneydelsesområdet.

Det er således udelukkende for kategorien "andre ydelser", at en befolkningsgruppe (personer fra ikke-vestlige lande uden for EU) har et niveau af ydelsesniveauet, der ligger på højde med de danskere, der ikke opfylder opholdskravet.<sup>4</sup> For de øvrige befolkningsgrupper lå det gennemsnitlige niveau for de enkelte kategorier af velfærdsydelser på under 2.000 kr. per person i 2012.

<sup>4</sup> Disse ydelser omfatter fx sygedagpenge, revalideringsydelse og aktiveringsydelse.

**Tabel 2: Gennemsnitlige udgifter pr. person i 2012 til velfærdsydelser blandt personer, der har opholdt sig i Danmark under 2 år ud af de seneste 10 (1.000 kr., 2013-priser)**

|   | Arbejdsløsheds-<br>dagpenge | Kontanthjælp                       | SU              | Børnetilskud og<br>familieydelse |
|---|-----------------------------|------------------------------------|-----------------|----------------------------------|
| <b>Danmark</b>                              | 2,8                         | 9,1                                | 12,1            | 2,3                              |
| <b>Gamle EU-lande</b>                       | 0,3                         | 0,4                                | 1,2             | 0,5                              |
| <b>Nye østeuropæiske<br/>EU-lande</b>       | 0,3                         | 0,5                                | 0,3             | 1,1                              |
| <b>Lande uden for EU,<br/>vestlige</b>      | 0,1                         | 0,6                                | 0,4             | 0,6                              |
| <b>Lande uden for EU,<br/>ikke-vestlige</b> | 0,2                         | 1,1                                | 0,5             | 1,6                              |
|   | Folke- og<br>førtidspension | Efterløn og<br>øvrige<br>pensioner | Andre<br>ydelse |                                  |
| <b>Danmark</b>                              | 2,0                         | 3,9                                | 7,9             |                                  |
| <b>Gamle EU-lande</b>                       | 0,0                         | 0,2                                | 0,7             |                                  |
| <b>Nye østeuropæiske<br/>EU-lande</b>       | 0,0                         | 0,0                                | 1,6             |                                  |
| <b>Lande uden for EU,<br/>vestlige</b>      | 0,1                         | 0,2                                | 1,2             |                                  |
| <b>Lande uden for EU,<br/>ikke-vestlige</b> | 0,2                         | 0,0                                | 18,2            |                                  |

Anm.: Heri indgår også personer, der indvandrede i løbet af 2012, som af den grund ikke nødvendigvis har haft mulighed for at modtage ydelser igennem hele året. "Folke- og førtidspension" bør i princippet kun indeholde "Førtidspension" givet at der kun ses på 18-64-årige. Børnetilskud er opgjort som et vægtet gennemsnit af de seneste 2 års udbetaling og er derfor ikke helt retvisende for årsniveauet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Danmarks Statistiks registerdata.

I alt udgør velfærdsydelserne til personer med under 2 års samlet opholdstid i Danmark (i løbet af de seneste 10) en mindre brøkdel – ca. 0,2 pct. - af de samlede offentlige ydelsesudgifter, svarende til ca. 800 mio. kr. Eksempelvis udgjorde udgifterne til børnepenge til personer, der havde opholdt sig i Danmark i mindre end 2 år ud af de seneste 10, omkring 80 millioner kr., hvilket svarede til godt 0,5 pct. af de samlede udgifter til børnepenge i Danmark i 2012.

Etniske danskere modtog omtrent 23 pct. af de samlede udgifter til nyligt indvandrede. Ikke-vestlige indvandrere modtog ca. 60 pct. af de samlede udgifter til denne gruppe.