

## **Notat om overvejelser til reform omkring offentlig hjælp**

**Til seminar og workshop om offentlig hjælp den 22. og 23. oktober 2016**

### **Indledning**

Ingen bør holdes udenfor. Vi skal have et samfund, hvor alle har lige muligheder. Ikke kun formelt, men også reelt. Naalakkersuisut ønsker at sikre bedre levevilkår for de mest udsatte, skabe reelt lige muligheder for alle og gøre op med den udvikling, hvor borgere i den erhvervsaktive alder er på passiv forsørgelse, herunder offentlig hjælp.

Der efterspørges løbende social- og arbejdsmarkedsreformer for at skabe øget selvforsørgelse og øget deltagelse for alle i samfundsudviklingen. Det følger blandt andet af Holdbarheds- og Vækstplanen og koalitionsaftalen, at en reform af offentlig hjælp vil være et vigtigt element i forhold hertil.

Det er behov for at nytænke offentlig hjælp området, specielt for de grupper, som ikke er umiddelbart jobparate. Herunder skal revaliderings- og fleksjobområdet nytænkes, så flere bringes fra passiv forsørgelse til at kunne udnytte deres muligheder for at indgå i et aktivt arbejdsliv.

De fleste får en forbedring af deres levevilkår og livskvalitet gennem en mulighed for en stabil og varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Det er ikke kun de økonomiske betingelser for den enkelte, der skal have fokus, men der er også behov at se på den samlede families situation. En bedre og varig tilknytning til arbejdsmarkedet, en mere stabil hverdag og for børnene en stabil tilknytning til en daginstitution vil kunne medvirke til at nedbryde en negativ social arv og være til langsigtet gavn for hele samfundet.

Der er ingen tvivl om, at der findes et potentiale for at bringe mange helt eller delvist tilbage på arbejdsmarkedet, og at der er en uudnyttet arbejdskraftreserve, der kan komme det samlede grønlandske samfund til gode på sigt, og mindske brugen af importeret arbejdskraft.

Det kræver en målrettet indsats at få inkluderet, de modtagere af offentlig hjælp, der i dag indplaceres i matchgruppe 2 og 3.

Et sigtepunkt med reformerne er, at der i højere grad skal fokuseres på at udvikle den enkeltes arbejdsevne og at sikre fodfæste for den enkelte på arbejdsmarkedet, hvorved der sikres adgang til selvforsørgelse frem for passiv forsørgelse.

### **Nuværende takster og statistik**

Offentlig hjælp består af hjælp til betaling af faste udgifter (husleje, vand/varme/el, daginstitutionsbetaling mm.), samt et rådighedsbeløb på ca. 1.700 kr. pr. måned samt 1.000 kr. pr. barn pr. berettigede forsørger. Det svarer til lidt over 55 kr. pr. dag og lidt over 33/66 kr. pr. dag pr. barn. Beløbene fastsættes af den enkelte kommune. Offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter er som udgangspunkt reguleret af et maksimum fastsat i forhold til SIK's mindsteløn (65 pct.).

**Tabel 1. Offentlig hjælp takster, Qeqqata Kommunia, 2016**

Offentlig hjælp	Underholdssatser		
	Pr. måned	Pr. 14 dage	Pr. uge
Enlig m/egen bolig	kr. 1.680	kr. 776	kr. 388
Ægtepar/samlevende med egen bolig	kr. 2.836	kr. 1.310	kr. 655
Enlig samboende/logerende	kr. 1.420	kr. 656	kr. 328
Ægtepar samboende/logerende	kr. 2.836	kr. 1.310	kr. 655
Børnetillæg pr. barn pr. berettiget forsørger	kr. 1.000	kr. 462	kr. 231

Der er gensidig forsørgerpligt, dvs. en eventuel partners indkomst modregnes i ydelsen. Partners eller egen indkomst modregnes 100 pct. i ydelsen.

**Tabel 2. Udgifter til offentlig hjælp fordelt på type ydelse, 2010-2016. Kilde Grønlands Statistik**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
			--- 1.000 kr. ---			
Akut trang (skattepligtig)	5.781	7.727	8.940	9.246	10.104	9.743
Hjælp til forsørgelse og fasteudgifter (skattepligtig)	101.817	115.399	125.671	134.758	143.952	115.874
Trangsituation, selvforskyldt (skattepligtig)	566	359	460	541	443	204
Offentlig hjælp, skattepligtig i alt	108.469	123.799	135.400	144.879	154.862	126.210
Offentlig hjælp, ikke skattepligtig i alt	7.626	4.546	4.393	6.898	7.504	6.364
Offentlig hjælp i alt	116.096	128.345	139.793	151.777	162.366	132.574

### **Regelbaseret tildelingssystem**

Udgifterne til offentlig hjælp afhænger af dels af de økonomiske konjunkturer dels af den kommunale sagsbehandling. Det som følge af, at offentlig hjælp er en trangsydelse og ikke en fast ydelse. Den kommunale praksis – eksempelvis hvad kommunen betragter som en nødvendighed kan variere. Den store variation i ydelse pr. modtager, som fremgår af tabel 3, kan være en indikation på dette.

Tabel 3. Kommunernes forbrug. Kilde Grønlands Statistik.

Kommune	Antal	Beløb	Ydelse pr. modtager
			--- 1.000 kr. ---
Kommune Kujalleq	1.120	20.311	18
Kommeqarfik Sermersooq	2.483	54.982	22
Qeqqata Kommunua	1.043	19.943	19
Qaasuitsup Kommunua	2.465	37.337	15
I alt	7.111	132.573	19

Der er forskel på, hvordan de forskellige kommuner forvalter loven om offentlig hjælp. *Nødvendig hjælp* fortolkes således forskelligt fra by til by. Der kan derfor være behov for at objektivere lovgivningen, dvs. få præciseret, hvad der kan gives offentlig hjælp til. Det vil sikre en lige behandling af borgerne, styrke retssikkerheden og mindske den byrde, der pålægges sagsbehandleren.

Samtidig skal der tages hensyn til, at der kan være udsving i leveomkostningerne afhængig af bosted. Denne hensyntagen skal gøres med omtanke, så den ikke medvirker til at fastholde et bosætningsmønster, som ikke er til gavn for den enkelte på længere sigt.

### Økonomiske samspilsproblemer - incitamentsstrukturer i ydelser

#### FAKTABOKS

##### Nettokompensationsgrad

Nettokompensationsgraden er et måltal for om, det kan betale sig at arbejde frem for at være på passiv forsyrgelse (*deltagelsesbeslutningen*). Nettokompensationsgraden skal helst ligge under 90 %, dvs. den samlede indkomst ved at stå uden for arbejdsmarkedet skal helst være under 90 % af indkomsten ved beskæftigelse, i modsat fald vil nogle beslutte ikke at deltage på arbejdsmarkedet.

I tabellen nedenfor er lavet en simpel version<sup>1</sup>, hvor indkomsten for en enlig uden børn ved ledighed (offentlig hjælp) sammenlignes med en lønmodtager under en SIK overenskomst. Tabellen viser, at nettokompensationsgraden her er under 30 %. Det betyder omskrevet, at det – set fra et økonomisk perspektiv – vil kunne betale sig at arbejde for en enlig uden børn.

<sup>1</sup> Offentlig er ikke en fast ydelse men en transgydelse. Det betyder, at en række faste udgifter bliver betalt for offentlig hjælp modtageren og der gives et mindre beløb (55 kr. pr. dag) til andre udgifter, herunder mad mm. Eksemplet er baseret på gennemsnitstal og det er derfor muligt at konstruere eksempler, der både reducerer og øger nettokompensationsgraden.

Tabel 4. Indkomstforhold enlig uden børn. Egne beregninger. Bosiddende i Nuuk.

1 SIK, 1 offentlig hjælp			
	Beskæftiget	Ledig	Forskel
Lønindkomst	178.880	0	178.880
Skat	50.770	0	50.770
Indkomst efter skat	128.110	0	128.110
Underholdsbidrag	0	0	0
Grundsats (off. hjælp)	0	20.160	-20.160
Børnetillæg (off. hjælp)	0	0	0
Boligsikring	4.800	0	4.800
Børnetilskud	0	0	0
I alt før udgifter	132.910	20.160	112.750
Husleje	36.000	0	36.000
Varme/el/vand 50 % af husleje	18.000	0	18.000
Egenbetaling institution	0	0	0
Disponibel indkomst efter faste udgifter	78.910	20.160	58.750
Pensionsindbetaling (9 % af bruttoløn, skatteværdi)	9.338	0	9.338
Disponibel indkomst inkl. pension	88.248	20.160	68.088
Nettokompensationsgrad efter faste udgifter (uden pension)	26 %		
Nettokompensationsgrad efter faste udgifter (med pension)	23 %		

Billedet ændrer sig, når der er tale om en husstand med børn. Eksempelvis er effekten af, at være i beskæftigelse er ubetydelig (7 kr. om måneden) for en enlig forsørger med 2 børn. Tilsvarende beregninger for en enlig med 3 børn eller derover viser, at det ikke betale sig at arbejde, hvis der er tale om job på en SIK overenskomst og at det for ægtepar i visse tilfælde er økonomisk mere fordelagtigt at stå uden for arbejdsmarkedet for begge forældre, når ægteparret har 2 eller flere børn.

Tabel 5. Indkomstforhold enlig forsørger med 2 børn. Egne beregninger. Bosiddende i Nuuk.

1 SIK, 1 offentlig hjælp			
	Beskæftiget	Ledig	Forskel
Lønindkomst	178.880	0	178.880
Skat	50.770	0	50.770
Indkomst efter skat	128.110	0	128.110
Underholdsbidrag	24.000	24.000	0
Grundsats (off. hjælp)	0	20.160	-20.160
Børnetillæg (off. hjælp)	0	24.000	-24.000
Boligsikring	20.400	0	20.400
Børnetilskud	11.462	16.954	-5.492
I alt før udgifter	183.972	85.114	98.858

Husleje	60.000	0	60.000
Varme/el/vand 50 % af husleje	30.000	0	30.000
Egenbetaling institution	8.784	0	8.784
Disponibel indkomst efter faste udgifter	85.188	85.114	74
Pensionsindbetaling (skatteværdi)	9.338	0	9.338
Disponibel indkomst inkl. pension	94.526	85.114	9.412
Nettokompensationsgrad efter faste udgifter (uden pension)	99 %		
Nettokompensationsgrad efter faste udgifter (med pension)	90 %		

Når nettokompensationsgraden er over 100 % for visse børnefamilier betyder det, at en lønmodtagerfamilie med en SIK mindsteløn er ringere stillet ved at være erhvervsaktiv end ved at være på passiv forsørgelse. Den samlede indkomst for denne gruppe er i forvejen lav. Dette bør der tages hensyn til i det videre reformarbejde. Det kan derfor blive nødvendigt med en omlægning af børneydelserne, som løfter de svageste børnefamilier, så der bliver en bedre balance mellem modtagere på og uden for arbejdsmarkedet.

### **Samspil mellem social- og arbejdsmarkedsområdet**

Indførelse af Majoriaq (Job-, Opkvalificerings- og Vejledningscentre) er et skridt i retning af bedre koordinering af samarbejdet på tværs af kommunale sagsbehandlingsområder. Majoriaq er primært henvendt til arbejdsløse, som er job- og/eller uddannelsesparate, dvs. matchgruppe 1.

For modtagere af offentlig hjælp i matchgruppe 2 og 3 kræves en mere tværgående indsats, som typisk vil inkludere misbrugsbehandling, jobtræning (revalidering) og handleplaner. Det vil sige indsatser, som skal koordineres på tværs af fagområder.

I Finansloven for 2016 er midlerne til misbrugsbehandling blevet omlagt, så misbrugsbehandling bliver vederlagsfrit for kommunerne, og dermed er der skabt en incitamentsstruktur, som forventes at øge antallet af borgere, som får tilbudt ordningen.

Den nye førtidspensionslov har øget opmærksomheden på udnyttelse af revalideringsydelsen og en mere aktiv indsats for at få genetableret tabt arbejdsevne. Indsatserne vil kræve et løbende samarbejde med arbejdsmarkedet, hvor der skal sikres en tilstrækkelig adgang til fleks-, skåne- og nyttejobs for at opnå den fulde effekt af indsatserne.

### *Bedre revalidering og flere offentligt støttede fleks- og skånejobs*

I tabel 7 fremgår det at 12.209 personer var på offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter i enten 2010, 2011 eller 2012. Det svarer til, at omkring 40 pct. af arbejdsstyrken i løbet af de 3 år har været i berøring med offentlig hjælp til faste udgifter. Yderligere 1.552 personer modtog en anden slags offentlig hjælp end hjælp til forsørgelse og faste udgifter, dvs. de alene modtog offentlig hjælp ved akut trang og som enkeltudgifter i særlige tilfælde.

**Tabel 6. Oversigt over offentlig hjælp modtagere og varighed- og aldersfordeling. Tal fra tidligere undersøgelse baseret på tal fra Grønlands Statistik 2012-13.**

Antal måneder	Aldersgruppe											I alt
	0-17 år	18-24 år	25-29 år	30-34 år	35-39 år	40-44 år	45-49 år	50-54 år	55-59 år	60-64 år	65 år +	
1-3 mdr.	102	1.041	567	421	328	507	555	410	303	214	126	4.435
4-6 mdr.	5	602	335	243	194	240	272	178	95	75	19	2.010
7-9 mdr.	9	407	211	163	139	192	193	131	89	39	9	1.327
10-12 mdr.	7	287	190	134	104	126	124	97	60	43	8	961
13-15 mdr.	4	197	119	109	79	123	134	74	44	27	5	737
16-18 mdr.	1	163	123	95	69	86	90	77	39	16	3	589
19-21 mdr.	5	145	98	55	40	68	90	71	30	20	3	482
22-24 mdr.	3	102	92	69	52	89	69	44	35	14	2	430
25-27 mdr.	2	93	83	64	37	59	55	37	20	11	2	340
28-30 mdr.	2	59	52	41	35	49	49	37	24	13	1	273
31-33 mdr.	1	48	32	36	19	28	68	41	17	11	2	225
34-36 mdr.	1	47	51	56	46	75	99	93	59	23		400
I alt	142	3.191	1.953	1.486	1.142	1.642	1.798	1.290	815	506	180	12.209

I tabel 8 fremgår det, at gennemsnitsbeløbene alt efter, hvor mange måneder gennemsnitsmodtageren er på offentlig hjælp. Beløbene svinger på mellem 2.200 kr. for og når ikke op over 3.000 kr. før modtageren har været på offentlig hjælp i mere end 25 måneder ad gangen.

**Tabel 7. Antal modtagere og udgifter fordelt på antal måneder de har modtaget ydelsen, 2010-2012**

Antal måneder	Antal modtagere	Udgifter i alt (mio.kr.)	Gns.ydelse	Gns.ydelse pr.mdr.
1-2 mdr.	3.455	10,1	2.936	2.162
3-4 mdr.	1.781	13,8	7.759	2.250
5-6 mdr.	1.209	15,7	13.000	2.373
7-8 mdr.	946	16,8	17.730	2.374
9-10 mdr.	721	17,6	24.350	2.567
11-12 mdr.	621	18,6	29.948	2.607
13-14 mdr.	513	18,6	36.208	2.696
15-16 mdr.	419	18,6	44.363	2.859
17-18 mdr.	394	19,2	48.793	2.800
19-20 mdr.	337	19,5	57.922	2.972
21-22 mdr.	298	18,7	62.705	2.911
23-24 mdr.	277	19,4	69.947	2.978
25-26 mdr.	222	18,8	84.883	3.334
27-28 mdr.	194	18,2	94.053	3.432
29-30 mdr.	197	21,1	107.096	3.638
31-32 mdr.	152	16,5	108.426	3.446
33-34 mdr.	156	19,6	125.616	3.747
35-36 mdr.	309	48,0	155.381	4.351
I alt	12.201	348,9	28.640	

Overordnet er der en tendens til, jf. data, at kommunerne udbetaler mere om måneden jo flere måneder en borger har været på offentlig hjælp i forhold til årene 2010, 2011 og 2012.

Tabellen viser desuden, at en relativt stor gruppe har stået helt uden for arbejdsmarkedet i en længere periode. Det kan tyde på, at de har mistet tilknytningen til arbejdsmarkedet og derfor vil have brug for en indsats for at blive jobparate.

Et redskab er revalidering og offentligt støttede fleks- og skånejobs, som vil kunne give offentlig hjælp modtagere fra matchgruppe 2 og 3 mulighed for gradvist at indgå i et aktivt arbejdsliv og være med til, at de genvinder deres arbejdsevne helt eller delvist.

**Table 8. Indkomstforhold. Enlig forsørger på revalideringsydelse med 2 børn. Bosiddende i Nuuk.**

<b>1 SIK, 1 offentlig hjælp</b>			
	<b>Revalideringsydelse</b>	<b>Offentlig hjælp</b>	<b>Forskel</b>
Revalideringsydelse (70%)	125.216	0	125.216
Skat	28.231	0	28.231
Indkomst efter skat	96.985	0	96.985
Underholdsbidrag	24.000	24.000	0
Grundsats (off. hjælp)	0	20.160	-20.160
Børnetillæg (off. hjælp)	0	24.000	-24.000
Boligsikring	36.600	0	36.600
Børnetilskud	16.954	16.954	0
I alt før udgifter	174.539	85.114	89.425
Husleje	60.000	0	60.000
Varme/el/vand 50 % af husleje	30.000	0	30.000
Egenbetaling institution	8.784	0	8.784
Disponibel indkomst efter faste udgifter	75.755	85.114	-9.359
Nettokompensationsgrad efter faste udgifter (uden pension)	112 %		

Table 6 viser, at det med de nuværende regler i det valgte eksempel vil betyde en nedgang i disponibel indkomst, hvis den pågældende offentlig hjælp modtager overgår til en revalideringsydelse. Det er ikke hensigtsmæssigt.

Der således behov for at få besvaret nogle spørgsmål:

- Hvor stor er arbejdskraftreserve ligger gemt i gruppen af offentlig hjælp modtagere – og hvordan ser den ud, aldersmæssigt, uddannelsesmæssigt og geografisk?
- Hvilke tilbud har vi til gruppen i henseende til at få disse gjort arbejdsmarkedsparete – og det de rigtige tilbud.
- Er der personalemæssige flaskehalse i det offentlige ift. At få gjort noget herved – og er der afsat de fornødne midler
- Kan virksomhederne gøre mere i henseende til eksempelvis at skabe flere fleksjobs og tage revalidenter – og er lovgivning og administration på området god nok?

### *Rådighedsforpligtelse*

Det er en kendt problemstilling, at der i perioder er mangel på arbejdskraft. Det er utilsigtet, at der opstår situationer, hvor virksomheder efterspørger arbejdskraft samtidig med, at der i område er personer, som modtager offentlig hjælp og som er i stand til at varetage et job. Derfor er der behov for at der bliver strammet op om rådighedsforpligtelsen, når man modtager offentlig hjælp.

Samtidig er det kendetegnede - særligt i fiskeindustrien – at der er tale om ustabile jobs, hvor arbejdstageren har svært ved at opnå fuldtidsbeskæftigelse.

Der skal derfor sideløbende arbejdes på, om der er behov for

- at stramme op på arbejdstagernes rådighedsforpligtelse – og i givet fald hvordan
- at stramme op på arbejdsgivernes forpligtelser, så planlægningshorisonten for både arbejdsgivere og arbejdstagere bliver længere end den er i dag,
- at ændre forvaltningsformen på fiskeriområdet, så der så vidt muligt undgås brugen af olympisk fiskeri, som indebærer et meget uensartet indhandlingsmønster over året.

Flere brancher foretrækker i dag at importere ufaglært arbejdskraft på trods af, at er ledige ufaglærte, som er på offentlig hjælp. Det er et (strukturelt) problem, som hvis det ikke løses, vil forringe holdbarheden af den samlede økonomi.

### *Samspil med arbejdsmarkedsydelsen*

Det er ikke muligt at tegne en arbejdsløshedsforsikring, som det eksempelvis kendes fra A-kassesystemet i Danmark. Den ledige er derfor afhængig af offentlige ydelser og egen formue. Offentlig hjælp og arbejdsmarkedsydelsen er to typer af økonomisk støtte ved ledighed. Arbejdsmarkedsydelsen kan modtages i op til 13 uger, hvorefter den ledige overgår til offentlig hjælp.

Arbejdsmarkedsydelsen kan maksimalt udgøre 90 % af SIK's mindsteløn med den nuværende lovgivning, og den kan højst udbetales i 13 uger, før man overgår til offentlig hjælp, og bliver klient i socialvæsenet.

Arbejdsmarkedsydelsen og samspelet med offentlig hjælp vil blive analyseret, herunder

- om en forlængelse af 13-ugers perioden kan have positive effekter for den enkeltes incitament til selv at finde arbejde efter uforskyldt ledighed samt
- beregninger af, hvad en sådan omlægning vil koste holdt op mod mulige gevinster derved.

### **Samspil med gæld**

Offentlig hjælp kan ydes mod krav om tilbagebetaling. Tilbagebetalingskravet kan i visse tilfælde betyde, at det ikke kan betale sig arbejde, da der kan tilbageholdes op til 33 % af nettolønnen til betaling af gæld, jf. også redegørelse om gæld og gældsafvikling..

Gæld til det offentlige kan udgøre en barriere for den enkeltes motivation til at påtage sig et arbejde (eller arbejde mere). Efterhånden som den enkelte øger sin indtjening, vil vedkommende have mulighed for at afvikle sine restancer, typisk efter der er indgået en afviklingsaftale eller iværksat løntilbageholdelse. Nogle restanter opnår som følge af gældsafviklingen ikke et økonomisk udbytte af at påtage sig et arbejde (eller at



arbejde mere). Den økonomiske fremgang bruges til at afvikle gammel gæld, og samtidig reduceres de sociale ydelser som følge af den stigende indkomst.

Der er behov for at gennemgå og forbedre samspillet mellem skatteområdet, de sociale ydelser og inddrivelsesområdet for at undgå, at borgerne havner i gældsfælder, som forhindrer dem i at blive helt eller delvist selvforsørgende.

### **Incitamentsstrukturer for kommunerne. (fleksjob, revalidering mm.)**

Generelt anvendes refusionssatser, som et redskab til at skabe incitamenter for kommunerne. Dog er det generel praksis, at de for kommunerne ikke styrbare områder, herunder eksempelvis alderspension, boligsikring, barselsdagpenge, børnetilskud o.l., gives fuld eller høj refusion fra centralt hold.

Erfaringerne viser, at kommunerne er langt mere tilbøjelige til at anvende ordninger, hvor refusionsprocenterne er høje.

I forbindelse med en revision af reglerne for revalidering og fleksjob er det væsentligt, at der er et betydeligt incitament, også for kommunerne, til at anvende aktiverende foranstaltninger, herunder revalidering og fleksjob, frem for passiv forsørgelse. Derfor er det afgørende, at refusionssatserne for offentlig hjælp forbliver på et lavere niveau end revalidering og fleksjob (herunder skåne- og nyttejob).

### **Refusionsordninger**

Kommunerne og selvstyret har på en række områder delt finansiering gennem refusionsordningerne. Refusionsordningerne kan anvendes til at skabe økonomiske incitamenter til, at kommunerne vælger løsninger, som vurderes at have en bedre langsigtet værdi for den samlede offentlige økonomi.

Refusionsordningerne kan komme i en ulige konkurrence med andre ydelser, der er helt finansieret af enten kommunen eller selvstyret, da omkostningerne for den enkelte part ikke afspejler ydelsens fulde omkostninger. Der er en fælles interesse i, at borgerne får den rigtige sagsbehandling og tildeles de ydelser, de har ret til. De økonomiske incitamentsstrukturer skal understøtte dette, og derfor skal områder med delt finansiering så vidt muligt begrænses til områder uden skøn.

**Tabel 9. Refusionsprocenter. Selvstyret/Kommunerne. Egne tal.**

<b>Ordning</b>	<b>Refusionsprocent</b>
Førtidspension overgangsordning	50 %
Førtidspension efter overgangsordning	0 %
Alderspension	90 %
Revalidering	50 %
Fleksjob, skånejob, nyttejob	50 %
Boligsikring	60%
Offentlig hjælp	0%

## **Datagrundlag**

Der er i dag en uensartet kontering af udgifterne på offentlig hjælp området i de 4 kommuner. De tilgængelige data på området er derfor uensartede, hvilket vanskeliggør analyser på området. Årsagen skal til dels findes i fraværet af et fælles IT modul til beregning og indberetning af offentlig hjælp ydelser, som vanskeliggør en korrekt og ensartet kontering fra de kommunale sagsbehandleres side af.