

Rapport

Analyse af offentlig hjælp



Niels Jørgen Mau Pedersen, Jacob Seier Petersen & Nanna Højgaard Lindeberg

Analyse af offentlig hjælp

© VIVE og forfatterne, 2018

e-ISBN: 978-87-7119-614-6

Projekt: 11530

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen bad i slutningen af 2017 VIVE om at foretage en analyse af forskellige aspekter af ordningen for offentlig hjælp i Grønland. Hensigten med denne rapport er at besvare denne forespørgsel.

Vibeke Normann Andersen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse

2018

Indhold

Sammenfatning	6
1 Undersøgelsens formål, design og disposition.....	11
2 Introduktion: Offentlig hjælp i Grønland – regler og principper for udmåling	13
2.1 Lovgivningen vedrørende offentlig hjælp.....	13
2.2 Typer af offentlige forsørgelsesydelse i Grønland.....	16
2.3 Udviklingen i regelsættet vedrørende udmåling af offentlig hjælp og kontanthjælp i Grønland og Danmark.....	19
2.4 Opsamling og opmærksomhedspunkter.....	25
3 Kommunernes udmåling af offentlig hjælp i praksis.....	26
3.1 Offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter	26
3.2 Udmåling af offentlig hjælp ved akut trang	33
3.3 Opsamling og opmærksomhedspunkter.....	34
4 Konsekvensberegninger, samspilsproblematikker og incitamenter til at arbejde....	36
4.1 Den disponible indkomst for modtagere af offentlig hjælp inkl. børnerettede supplerende ydelser.....	36
4.2 Konkret indsamlede eksempler på størrelsen af offentlig hjælp.....	37
4.3 Samspilsproblematikker på basis af modelberegninger	38
4.4 Opsamling og opmærksomhedspunkter.....	46
5 Modtagere af offentlig hjælp, udfordringer og tilbud.....	47
5.1 Statistisk beskrivelse af modtagerne af offentlig hjælp.....	47
5.2 Udfordringer for modtagere af offentlig hjælp.....	51
5.3 Tilbud til modtagere af offentlig hjælp.....	64
5.4 Opsamling og opmærksomhedspunkter.....	71
6 Kommunal finansiering og kommunal økonomi	75
6.1 Indledning	75
6.2 Forskellige hensyn ved valg af finansieringsordninger for kommunale udgifter til indkomstoverførsler	75
6.3 Offentlig hjælp-ordningen og de andre overførselsordninger i lyset af de forskellige hensyn	78
6.4 Alternative modeller for refusionsordninger for offentlig hjælp og andre indkomstoverførsler	81
6.5 Kommuneøkonomien ved mulig overgang til faste takster i offentlig hjælp	85
6.6 Opsamling og opmærksomhedspunkter.....	87
7 Konkluderende bemærkninger, anbefalinger og opmærksomhedspunkter	88
7.1 Ligebehandling af borgere inden for kommuner og på tværs af kommuner.....	88
7.2 Administrative procedurer og administrative ressourcer.	89
7.3 Transparens, incitamenter, samspilsproblematikker og eget ansvar	90
7.4 Organisatoriske rammer og snitfladeproblematikker	91

7.5	Tilbud, der afhjælper problemstillinger, som modtagere af offentlig hjælp oplever	92
7.6	Finansiering af kommunale indkomstoverførsler	96
Litteratur		97
Bilag 1	Undersøgelsesdesign og metode	101
Bilag 2	Regler for aftrapning af børnetilskud.....	105

Sammenfatning

Udgangspunktet for denne undersøgelse er et kommissorium udarbejdet af Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen (2017b). Ifølge kommissoriet skal "forordningen om offentlig hjælp [...] reformeres og moderniseres, således at den fungerer mere hensigtsmæssigt og tidssvarende". Kommissoriet har baggrund i, at der igennem længere tid og fra flere sider har været rejst kritik af, at ordningen vedrørende offentlig hjælp ikke spiller tilstrækkeligt effektivt sammen med andre indsatser på social, uddannelses- og sundhedsområdet, og samspilsproblemer betyder, at det for nogle grupper ikke er økonomisk fordelagtigt at søge beskæftigelse på det ordinære arbejde frem for at være på offentlig hjælp. Samtidig skal offentlig hjælp-ordningen fungere som et effektivt økonomisk sikkerhedsnet for de personer og familier, som ikke selv kan klare sig. Desuden skal ordningen så vidt muligt være gennemskuelig og tryk for modtagerne, lige som de offentlige myndigheder, dvs. kommunerne, skal agere så konstruktivt som muligt i forhold til ordningens formål og gerne på en administrativt hensigtsmæssig måde.

Analysen skal besvare problemstillinger vedrørende bl.a.:

- Udmåling af offentlig hjælp med fokus på takster i offentlig hjælp og spørgsmål om skønsmæssige kontra faste takster
- Samspilsproblemer og incitamenter ved overgang fra (delvis) anden forsørgelse til fuld selvforsørgelse
- Udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp modtager, og spørgsmål om tilgængelige tilbud
- Indretningen af et refusionssystem i forhold til de kommunale forsørgelsesudgifter, så kommunernes indsats i forhold til målgruppen fremmes.

Men der berøres også en række andre problemstillinger i denne rapport.

VIVE har i besvarelse af spørgsmålene inddraget en række kilder med viden om problemstillingen. Ud over allerede foreliggende analyser og undersøgelser om del-problematikker har der været anvendt regeldatabaser i Grønland og Danmark, departementers og myndigheders rapporter mv. samt Grønlands Statistiks statistikbank. Grønlands Statistik har endvidere bistået med særkørsler, og der er gennemført et mindre survey blandt de fem kommuner om tilbud til modtagerne af offentlig hjælp. Derudover er der ikke mindst gennemført interview med personer fra forvaltningen på området i tre kommuner. Der er også gennemført interview med enkelte borgere, som modtager offentlig hjælp. Endelig har statusmøder, bilaterale kontakter mv. med de centrale myndigheder, særligt i Departementet for Sociale Anliggender og Finansdepartementet, bidraget med informationer.

Undersøgelsesspørgsmålene har på den ene side en tæt indbyrdes sammenhæng, men er på den anden side alligevel af ret forskellig karakter. Det indledende kapitel 1 giver derfor en læsevejledning til de efterfølgende kapitler. Desuden gives der i kapitel 1 oplysninger om analysens baggrund og undersøgelsesdesign.

Kapitel 2 indeholder en beskrivelse af det formelle regelsæt for udmåling af offentlig hjælp i Grønland. Kapitlet introducerer begreber, der er centrale for undersøgelsen af offentlig hjælp, bl.a. princippet om skønsmæssige ydelser, modregning for anden indkomst og fraværet af beskatning. Sidstnævnte er i modsætning til andre ydelser arbejdsmarkedsorienterede ydelser. Den gældende forordning har baggrund i tidligere regelsæt tilbage til primo 1980'erne, og det er på den baggrund relevant at foretage en analyse af udviklingen i regelsættet fra dets indførelse og frem til i dag. I analysen sammenlignes udviklingen i det grønlandske lovgrundlag med et lignende regelsæt i Danmark, som fremgår af bistandslove og aktivlov. I Grønland er princippet om skønsmæssige ydelser

til modtagerne af offentlig hjælp bibeholdt i modsætning til i Danmark. I kapitlet redegøres endvidere kort for øvrige relaterede offentlige forsørgelsesydelse i Grønland, herunder arbejdsmarkedsydelse, revalidering og førtidspension.

Kapitel 3 behandler det første analysespørgsmål fra kommissoriet, nemlig hvordan udmålingen af offentlig hjælp foregår i praksis. Der er særlig opmærksomhed på forekomsten og variationen i rådighedsbeløbet og dækningen af faste udgifter samt praksis for modregning af andre indtægter i offentlig hjælp. Det fremgår af analysen, at det skønsmæssige princip for en stor dels vedkommende reelt er afløst af faste takster i den konkrete administration af offentlig hjælp-ordningen. Således udmåles rådighedsbeløbet til modtagere af offentlig hjælp efter faste takster for henholdsvis enlige og par, men VIVEs undersøgelse viser, at taksterne til enlige og par varierer en del mellem kommunerne. Der indgår i rådighedsbeløbet også et fast børnetillæg, som gives pr. barn og pr. voksen modtager af offentlig hjælp. Børnetillægget er fast på 1.000 kr. For den del af den offentlige hjælp, der går til dækning af faste omkostninger, er det, fraset dækning af kontingenter til faglige organisationer, de samme typer af omkostninger, der dækkes af kommunerne. For hjælp til tøjindkøb kan praksis dog variere, også inden for samme kommune.

Analysen viser, at det i 2 af de 3 interviewede kommuner er en udbredt praksis, at kommunen som led i udbetalingen af offentlig hjælp forestår betalingen af de faste udgifter for langt hovedparten af modtagerne af offentlig hjælp. Det vil sige, at kommunerne betaler husleje konkret efter regning. Hensigten er selvsagt at undgå utilsigtet anvendelse af pengene, men er administrativt krævende og overfører ansvaret for betalingen fra offentlig hjælp-modtageren til kommunen. I 1 af de 3 kommuner er administrationen dog angiveligt i løbet af de senere år overgået til borgeren frem for kommunen.

I kapitel 4 er emnet incitamentsproblematikker i relation til offentlig hjælp, hvor der kan forekomme et såkaldt samspilsproblem, når indtægterne fra offentlig hjælp eventuelt erstattes af personens og husholdningens indtægter fra andre kilder. VIVE har ved studium af regelsættet, ved gennemgang af konkrete beregninger af offentlig hjælp sammen med kommunale sagsbehandlere samt ved hjælp af et lille regneprogram/beregningsmodel, opstillet beregninger for bl.a. den disponible indkomst for forskellige husstandstyper med forskellige indkomstforhold, erhvervsstatus, udgiftsforhold mv. Undersøgelsen har fokus på, om der fx er en samlet indtægtsfremgang, når en husholdning er i beskæftigelse frem for alene at modtage offentlig hjælp. Der beregnes den kompensationsgrad, som offentlig hjælp og andre indkomstkombinationer udgør set i forhold til en husstand, som har arbejdsindtægter svarende til SIKs mindstelønninger.

Kapitlet påviser, at der er stor variation i den samlede ydelse og den disponible indkomst for modtagere af offentlig hjælp. Variationerne kan i særdeleshed tilskrives antal børn og voksne i husstanden, egen eller samlevers øvrige indtægter og de samlede faste udgifter. Den offentlige hjælp øges således mærkbart med antallet af børn, hvilket forstærkes af andre børnetalsafhængige ydelser som børnetilskud og friplads i dagpleje og daginstitution. Øjensynligt tillægges netop forsørgelsesmulighederne for enlige og par med børn stor vægt i indretningen af offentlig hjælp-ordningen, og dette forhold har betydning for incitaments- og samspilsproblemernes forekomst.

Samspilsproblemerne kommer for det første til udtryk ved, at det ofte ikke kan betale sig for en modtager af offentlig hjælp at påbegynde en uddannelse, dog vel at mærke, hvis der fokuseres snævert på den aktuelle indkomst. For det andet kommer det til udtryk ved, at det i visse situationer ikke vil kunne betale sig for en person at tage et lavtlønnet arbejde. Dette gælder i særdeleshed for par med flere børn, hvor det kan medføre en nettonedgang i den disponible indkomst, hvis den ene part begynder at arbejde til SIK-mindstelønnen. Desuden vil samspilsproblemet ofte også optræde, hvis der er tale om deltidsstillinger.

I kapitel 5 drejes synsvinklen over på en karakteristik af modtagerne af offentlig hjælp og deres behov for understøttende tilbud på den ene side og på den anden side udbuddet af tilbud til modtagerne. Kapitlet indledes med en statistisk beskrivelse af forskellige dimensioner af modtagerne af offentlig hjælp, som bl.a. viser, at antallet af personer, der modtager offentlig hjælp, har været faldende i perioden fra 2010 til 2017. Samlet set modtog godt 15 % af befolkningen i den arbejdsduelige alder offentlig hjælp på et tidspunkt i 2017. Trods faldet i antallet af personer, der modtager offentlig hjælp, er der altså fortsat en betydelig gruppe modtagere af offentlig hjælp, herunder ikke mindst i alderen 18-29 år.

Analysen på baggrund af interview og en spørgeskemaundersøgelse afdækker udfordringer for modtagere af offentlig hjælp inden for følgende områder: faglige kvalifikationer og kompetencer, personlige kompetencer, identitet og mestring, sociale kompetencer, fysisk og psykisk helbred og jobsøgning. Endvidere identificeres i analysen udfordringer relateret til det omgivende miljø, som har betydning for modtagere af offentlig hjælp. Det drejer sig om tilstedeværelse af praktikpladser, tilstedeværelse af arbejdspladser, tilstedeværelse af dagtilbud og boligforhold.

Analysen afdækker endvidere tilstedeværelsen af tilbud til modtagere af offentlig hjælp. Det fremgår, at der er efteruddannelses- og opkvalificeringstilbud i alle kommuner, mens der er større variation i relation til sundhedstilbud og sociale tilbud i regi af Majoriaq.

Beskæftigelseschefernes besvarelser af spørgsmål vedrørende behov for etablering af tilbud i kommunen/i flere byer/bygder i kommunen fremhæver særligt behovet for behandling af psykisk sygdom og støtte til at deltage i uddannelses- eller beskæftigelsestilbud. På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen blandt beskæftigelsescheferne tegnes et generelt positivt billede for så vidt angår vurderingen af de eksisterende tilbuds bidrag til at brugerne bliver henholdsvis mere uddannelses- eller arbejdsmarkedsparate.

Analysen identificerer endelig forhold vedrørende sagsbehandlingspraksis og ventetider på tilbud, der kan have betydning for modtagere af offentlig hjælp. Det samme gælder for udarbejdelse af handlingsplaner. Analysen afdækker, at der i kommunerne forefindes en række tilbud, målrettet de udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp oplever. Det er endvidere generelt beskæftigelseschefernes vurdering, at tilbuddene bidrager til, at brugerne bliver henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedsparate.

Undersøgelsen identificerer imidlertid også forskellige udfordringer for modtagere af offentlig hjælp, hvor det bl.a. på baggrund af de gennemførte interview er indtrykket, at de eksisterende tilbud ikke i tilstrækkelig grad afhjælper udfordringerne. Det drejer sig om udfordringer for modtagere af offentlig hjælp, der:

- Har vanskeligt ved at indgå i gruppeforløb
- Har vanskeligt ved at mestre hverdagsliv og arbejdsliv
- Mangler faglige og/eller sproglige kompetencer.

Et fjerde opmærksomhedspunkt, der vedrører sagsbehandlings betydning for, om borgerne tilbydes indsatser, kan endvidere fremhæves:

- Samspillet mellem sagsbehandling og tilbud.

Analysedelens sidste kapitel, kapitel 6, ser på to forhold vedrørende kommunaløkonomien. Det drejer sig for det første om en diskussion af, hvorledes finansieringssystemet kan indrettes i forhold til kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsorienterede indkomstoverførsler. Analysen indledes med en drøftelse af, hvilke hensyn der må ligge bag indretningen af refusionssystemer eller fraværet

heraf. Der er tre hensyn, som er særligt relevante i den forbindelse, jf. også et særskilt notat herom udarbejdet til analysen. Det drejer sig for det første om ansvarshensynet, som betoner størst muligt direkte kommunalt økonomisk ansvar for udgifterne og dermed formodentlig bevidsthed om de fulde omkostninger ved de enkelte ydelser. Ifølge dette hensyn, som er særligt relevant, hvor kommunerne har faktiske handlemuligheder og må antages at reagere på de økonomiske forhold og incitamenter, skal refusionsordninger, som netop afløfter en del af disse omkostninger, holdes på et minimum eller afskaffes. Herover for er der et udligningshensyn, som ser refusionsordninger som en måde at udjævne byrder mellem kommuner, som disse ikke selv er i stand til at påvirke, fx den sociale sammensætning i befolkningen. Endelig kan et tilskyndelseshensyn inddrages. Dette hensyn kan komme i spil, hvor den centrale enhed (Selvstyret) ønsker en bestemt adfærd fra kommunerne og derfor ønsker at give et særligt incitament hertil via indretningen af refusionssystemet.

Ved siden af disse hensyn spiller også de administrative aspekter en rolle for, hvordan finansierings-systemet kan og bør indrettes. Kapitlet opstiller 5 forskellige modeller for, hvordan et finansierings- og refusionssystem principielt kan indrettes, hvor systemet omfatter arbejdsmarkedsydelse, offentlig hjælp, revalidering og førtidspension. Med de besluttede ændringer er det fra 2021 primært ansvarshensynet, der tilgodeses.

Kapitel 6 indeholder også en konsekvensberegning for indførelsen af faste, landsdækkende takster for rådighedsbeløbet i offentlig hjælp til henholdsvis enlige og par. Beregningen er lavet på meget forenklede forudsætninger. Konsekvensberegningen er således et helt groft overslag på de omkostninger, der kan blive tale om, hvis der indrettes takster svarende til de kommuner, der i dag har de højeste takster. Der foretages også en omvendt beregning af besparelserne, hvis der vælges de laveste takster.

Endelig indeholder kapitel 7 en diskussion af relevante kriterier, der kan indgå i overvejelser om justering af regelsættet vedrørende offentlig hjælp, jf. kommissoriets hensigtserklæring om, at forordningen om offentlig hjælp skal reformeres og moderniseres, således at den fungerer mere hensigtsmæssigt og tidssvarende. Disse antagelser er inspireret af kommissoriets bemærkninger om ensartede takster og forbedret incitamentsstruktur ved overgang til arbejde for offentlig hjælp, hvortil er tilføjet antagelser om reduktion af administrative omkostninger og gerne at gøre borgeren ansvarlig for egen økonomi. Da de nærmere politiske ønsker til afvejningen af disse hensyn ikke kendes, er de angivne anbefalinger og overvejelser herom med forbehold for dette.

VIVE har på baggrund af analysen følgende anbefalinger til det videre arbejde. Anbefalinger og præmisserne er uddybet i kapitel 7:

- Kommunerne har med fastlæggelsen af de relativt faste lokale rådighedsbeløb taget et første skridt mod etablering af faste takster for offentlig hjælp. Det **anbefales**, at det i forlængelse heraf overvejes at indføre ensartede vejledende takster i Grønland med henblik på dels at sikre ligebehandling af borgere i forskellige kommuner, dels at sikre administrativ enkelhed i administrationen af offentlig hjælp. Dette skal selvsagt også ses i lyset af de økonomiske konsekvenser heraf. Hvad enten der i givet fald vælges de højeste eller laveste takster eller taksterne for én af kommunerne synes de økonomiske konsekvenser forholdsvis moderate, jf. et groft overslag herpå. Disse beregninger skal dog i givet fald utvivlsomt vurderes igen.
- Det **anbefales**, at det beløb, der med de p.t. gældende regler halvårligt kan søges til tøj, integreres i rådighedsbeløbet. Det vil for det første sikre ligebehandling af borgere i samme kommune, for det andet vil det reducere det administrative ressourceforbrug forbundet med udbetaling af beløbet, og for det tredje vil det bidrage til en praksis, hvor det i højere grad er borgeren selv, der skal prioritere og disponere over sit rådighedsbeløb.

- Det **anbefales**, at det **overvejes** at forenkle de administrative procedurer forbundet med beregning af offentlig hjælp-ydelserne. Der er i den sammenhæng flere mulige håndtag at skruer på. For det første kan det overvejes at anvende mere faste takster for rådighedsbeløb (jf. det foregående) og for flere faste udgifter end den nuværende praksis. For det andet kan det overvejes, om digitale løsninger kan bidrage til at reducere ressourceforbruget. Dette kan også medvirke til i højere grad at ansvarliggøre modtagerne af offentlig hjælp for deres egen økonomiske situation, selvom der også er en del risikoforhold at overveje i den forbindelse.
- Det **anbefales**, at det **overvejes**, om det er hensigtsmæssigt, at offentlig hjælp som den eneste af de arbejdsmarkedsorienterede ydelser ikke beskattes – såfremt der ikke er indtægter ved siden af den offentlige hjælp. Dette hæmmer gennemskueligheden af systemet for modtagerne.
- Det **anbefales**, at det overvejes, hvordan det kan understøttes, at borgeren i højere grad får et økonomisk incitament til deltidsbeskæftigelse. Det kan gøres ved, at kommunerne i højere grad anvender Landstingsforordningens mulighed for at modregne lønindtægt efter antal dage, hvor der har været lønindtægt frem for at modregne det samlede beløb, borgeren har tjent ved deltidsarbejde. De administrative konsekvenser herved må dog også vurderes.
- Det **anbefales**, at fordele og ulemper ved den gældende gensidige forsørgerpligt for både ægtefæller og samlevende **overvejes**. En ændring vil kunne bidrage til øget økonomisk incitament til beskæftigelse, men skal ses i lyset af, at der vil være merudgifter forbundet med en ændring i forsørgerpligten.
- Der optræder især samspilsproblemer i husstande med flere børn, hvor der hyppigt ikke vil være et incitament til beskæftigelse i lavtlønnede jobs. Dette må ses i sammenhæng med, at der for offentlig hjælp-modtagere både ydes børnetillæg for hver voksen og hvert barn samt børnetilskud derudover. Det **anbefales**, at forholdet **overvejes**, hvilket må ske med inddragelse af børnepolitiske, familiepoltiske og demografiske hensyn, der ikke er behandlet i denne rapport.
- Det **anbefales**, at der på tværs af forvaltningerne sættes yderligere fokus på koordinering af indsatser for modtagere af offentlig hjælp med henblik på at sikre, at borgerne modtager relevante indsatser, og at ventetid på indsatser reduceres.
- Analysen identificerer forskellige udfordringer i relation til matchet mellem tilbud og de problemstillinger, som modtagerne af offentlig hjælp oplever. Det vil for det første sige tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der har vanskeligt ved at indgå i gruppeforløb. For det andet tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der mangler motivation og/eller er socialt isolerede. For det tredje tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der har vanskeligt ved at mestre hverdagsliv og arbejdsliv. Og for det fjerde tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der mangler faglige og/eller sproglige kompetencer. Det **anbefales**, at der er bevidsthed om de nævnte problemstillinger og udviklingsforløb. Særskilt **anbefales** det, at der i højere grad arbejdes med opsøgende tilbud, der trækker både på socialfaglige og beskæftigelsesfaglige indsatser med henblik på at bringe langvarige modtagere af offentlig hjælp tættere på beskæftigelse. I kapitlet angives et muligt indhold i tilbud rettet mod modtagere af offentlig hjælp, særligt for de borgere, som har en eller flere barrierer for at komme i beskæftigelse eller påbegynde en uddannelse.
- Hvad angår refusionssystemerne, er der åbenlyst forskellige, konfliktende hensyn, hvorfor det på dette felt er det vanskeligt at komme med entydige anbefalinger. Det **anbefales** dog, at finansieringssystemet for alle de nævnte arbejdsmarkedsorienterede ydelser ses i en helhed, og at der også tages udvælgelsesmæssige konsekvenser heraf i betragtning.

1 Undersøgelsens formål, design og disposition

Ifølge kommissoriet for denne undersøgelse (Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, 2017b) har der igennem længere tid og fra flere sider været rejst kritik af, at offentlig hjælp-ordningen ikke spiller tilstrækkeligt effektivt sammen med andre indsatser på social, uddannelses- og sundhedsområdet. Herunder har der været rejst kritik, bl.a. fra Skatte og Velfærds-kommissionens side samt Grønlands Økonomiske Råd, af de samspilsproblemer, der knytter sig til offentlig hjælp. Samspilsproblemer, som betyder, at det for nogle grupper ikke er økonomisk fordelagtigt at søge beskæftigelse på det ordinære arbejde frem for at være på offentlig hjælp. På denne baggrund blev det besluttet i departementet, at der skulle gennemføres en analyse af offentlig hjælp-ordningen med særligt fokus på en række udvalgte områder og med sigte på, at analysen kunne udgøre et grundlag for at gennemføre en reform af offentlig hjælp-ordningen.

Offentlig hjælp-ordningen skal fungere som et effektivt økonomisk sikkerhedsnet for de personer og familier, som ikke selv kan klare sig. Det er et afgørende element i velfærdssamfundets ansvar at sikre forsørgelse også for de udsatte og svage. Men samtidig skal ordningen medvirke til, at modtagerne af offentlig hjælp tager ansvar for at forbedre deres situation, og så vidt det overhovedet er muligt på kortere eller længere sigt, at blive selvforsørgende. Det indebærer både, at ordningen er målrettet mod dem, der har behovene, og at ordningen ikke så at sige spænder ben for den gode motivation i overgangssituationerne fra modtagelse af en type hjælp til en anden og til modtagelse af selvoptjent indkomst.

Ordningen skal desuden gerne være gennemskelig og tryk for modtagerne, ligesom de offentlige myndigheder, dvs. kommunerne, skal agere så konstruktivt som muligt i forhold til ordningens formål.

Analysen skal besvare problemstillinger vedrørende bl.a.:

- Takster i offentlig hjælp og spørgsmål om skønsmæssige kontra faste takster
- Samspilsproblemer og incitamenter ved overgang fra (delvis) anden forsørgelse til fuld selvforsørgelse
- Udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp modtager, og spørgsmål om tilgængelige tilbud
- Indretningen af et refusionssystem i forhold til de kommunale forsørgelsesudgifter, så kommunernes indsats i forhold til målgruppen fremmes.

I analysen berøres endvidere en række andre problemstillinger, herunder visse administrative konsekvenser.

Disse problemstillinger og iboende udfordringer for offentlig hjælp-ordningen er kendt fra andre lande og systemer, men deres løsning forudsætter en konkret vurdering af de grønlandske forhold og af dækning af forhold, der netop er relevante her. I den forbindelse skal der også være opmærksomhed på, hvorvidt der stilles de nødvendige tilbud til rådighed for offentlig hjælp-modtagerne.

VIVE har til besvarelse af opgaven anlagt et analysedesign, som anvender en række kilder til fremskaffelse af viden om problemstillingerne som grundlag for bedømmelse. Ud over allerede foreliggende analyser om delproblematikker har der været anvendt regeldatabaser i Grønland og Danmark, departementers og myndigheders rapporter mv. samt Grønlands Statistiks statistikbank. Grønlands Statistik har endvidere bistået med særkørsler, og der er gennemført et mindre survey blandt de fem kommuner om tilbud til modtagerne om offentlig hjælp. Derudover er der gennemført interview med personer fra forvaltningen på området i tre kommuner samt borgere, som modtager offentlig hjælp. Endelig har

statusmøder, bilaterale kontakter mv. med de centrale myndigheder, særligt i Departementet for Sociale Anliggender og Finansdepartementet, bidraget med informationer.

De ovennævnte fire emner behandles i hvert af kapitlerne 3-6 i rapporten. Emnerne har selvfølgelig en tæt sammenhæng, men har alligevel forskelligt sigte og så at sige hver sin 'dagsorden'.

Forinden analyserne i kapitel 3-6 er det fundet nødvendigt at give en kort beskrivelse af det mere formelle regelsæt for udmåling af offentlig hjælp i Grønland, jf. kapitel 2, og at redegøre kort for øvrige offentlige forsørgelsesydelse i Grønland. Der foretages også en lille analyse af udviklingen i regelsættet fra dets indførelse omkring 1980 ved bl.a. at sammenligne med et lignende regelsæt i Danmark.

I kapitel 3 tages der fat på det første analysespørgsmål fra kommissoriet, nemlig hvordan udmålingen af offentlig hjælp foregår i praksis og særligt forekomsten og variationen af rådighedsbeløbet og dækningen af faste udgifter, praksis for modregning af andre indtægter i offentlig hjælp mv.

I kapitel 4 er emnet de såkaldte samspilsproblemer, når indtægterne fra offentlig hjælp eventuelt erstattes af personens og husholdningens indtægter fra andre kilder. Her er fokus på, om der fx er en samlet indtægtsfremgang, når en husholdning er i beskæftigelse frem for alene at modtage offentlig hjælp. Samspilsproblematikken belyses såvel via konkrete eksempler, som VIVE har erfaret via interview i kommunerne, som via en etableret regnemodel for beregning af disponibel indkomst under forskellige forudsætninger om familietype, erhvervsstatus etc.

I kapitel 5 drejes synsvinklen over på en karakteristik af modtagerne af offentlig hjælp og deres behov på den ene side og på den anden side udbuddet af tilbud til modtagerne. Kapitlet indledes med en statistisk beskrivelse af forskellige dimensioner af modtagerne af offentlig hjælp, hvorefter der præsenteres en analyse af, hvilke udfordringer, som modtagerne af offentlig hjælp oplever. Herefter beskrives de tilbud og forløb for modtagere af offentlig hjælp, som gennemføres og efterspørges dels i Majoriaq-centre, dels i andet regi med henblik på at bringe modtagere af offentlig hjælp i uddannelse eller arbejde.

I kapitel 6 ses der som det sidste af analysespørgsmålene på finansieringen af kommunernes udgifter til offentlig hjælp og tilgrænsende øvrige indkomstoverførsler. Her er det først og fremmest diskussionen af, hvilke hensyn der må ligge bag indretningen af refusionssystemer eller fraværet heraf, som er i fokus, og der præsenteres forskellige alternative modeller herfor. Endvidere belyses særskilt et overslag for omkostningerne ved indførelse af fælles takster for rådighedsbeløbet i offentlig hjælp udmålt efter enlig og par i husstanden.

Endelig indeholder kapitel 7 en diskussion af relevante kriterier for fastlæggelsen af målsætninger for en reform, når det i kommissoriet hedder at: "forordningen om offentlig hjælp skal reformeres og moderniseres, således at den fungerer mere hensigtsmæssigt og tidssvarende". Disse kriterier er inspireret af kommissoriets bemærkninger om ensartede takster og forbedret incitamentsstruktur ved overgang til arbejde for offentlig hjælp, hvortil er tilføjet kriterier om reduktion af administrative omkostninger og gerne at gøre borgeren ansvarlig for egen økonomi. En nærmere afvejning af de forskellige hensyn er et politisk spørgsmål og ligger derfor uden for denne analyses opdrag.

Rapporten indeholder endvidere et bilag om design og undersøgelsesmetode, og der er til rapporten udarbejdet et særskilt udarbejdet notat om hensyn ved indretning af et refusionssystem.

2 Introduktion: Offentlig hjælp i Grønland – regler og principper for udmåling

I dette kapitel præsenterer vi det formelle regelgrundlag for offentlig hjælp i Grønland. I afsnit 2.1 fokuseres der på de gældende regler for offentlig hjælp, herunder de formelle kriterier for udmåling af offentlig hjælp, kriterierne for at modtage offentlig hjælp mv. (De formelle regler slår dog ikke nødvendigvis helt igennem i praksis, jf. nærmere kapitel 3). Endvidere redegør vi i afsnit 2.2 for, hvilke andre forsørgelsesydelse der findes i Grønland, herunder hvilke supplerende ydelser en modtager af offentlig hjælp kan være berettiget til. For at give en ramme for analysen beskriver vi endelig i afsnit 2.3 udviklingen i lovgrundlaget fra start 1980'erne til i dag. I beskrivelsen af udviklingen drager vi paralleller til den tilsvarende udvikling i de danske regler for bistands-/kontanthjælpssystemet.

2.1 Lovgivningen vedrørende offentlig hjælp

Formålet med offentlig hjælp-systemet er, at der skabes et økonomisk sikkerhedsnet for alle personer, der opholder sig i Grønland, og som ikke kan klare sig selv, herunder folk, som ikke kan forsørge sig selv og sin familie (Landstingsforordningen om offentlig hjælp, jf. Lovgivning.gl, 2006).

Der kan overordnet set sondres mellem tre typer af offentlig hjælp. Nogle hovedpunkter af disse er beskrevet i Tabel 2.1.

Tabel 2.1 Landstingsforordningens typer af offentlig hjælp

Type	Beskrivelse	Udmåling	Berettigede til ydelsen
Offentlig hjælp ved akut trang	Overlevelseshjælp. Det vil sige en situation, som ikke har kunnet forudses, og hvor den pågældende eller dennes familie risikerer at sulte, ikke have et sted at bo mv.	Skønsmæssigt	Personer, som opholder sig i Grønland og som har været udsat for en social begivenhed (fx sygdom, ledighed, samlivsophør). Målgruppen er folk, som ikke opfylder betingelserne for at modtage andre former for offentlig hjælp.
Offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter	Hjælp af mere længerevarende karakter. Uddeles i henhold til: Dokumenterede faste udgifter ¹ Underhold.	Skønsmæssigt via en konkret individuel vurdering af leveomkostninger mv.	Dansk statsborger ² , som er tilmeldt folkeregisteret, og som har fast bopæl i Grønland. Personen skal derudover være udsat for en social begivenhed og være: ledig (og arbejdssøgende), syg/på barsel eller vurderes uarbejdsdygtig.
Offentlig hjælp i særlige tilfælde	Engangsydelse. Fx flytning og begavelse.	Skønsmæssigt	Efter samme principper som for <i>Offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter</i> .

Note: 1) Se boks 2.1 for en uddybning.

2) Eller personer, som er gift med eller senest har været gift med en dansk statsborger eller er omfattet af internationale aftaler, der giver ret til offentlig hjælp i Grønland.

Kilde: Skatte- og Velfærdskommissionen (2011a), Lovgivning.gl. (2006) og Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling (2013).

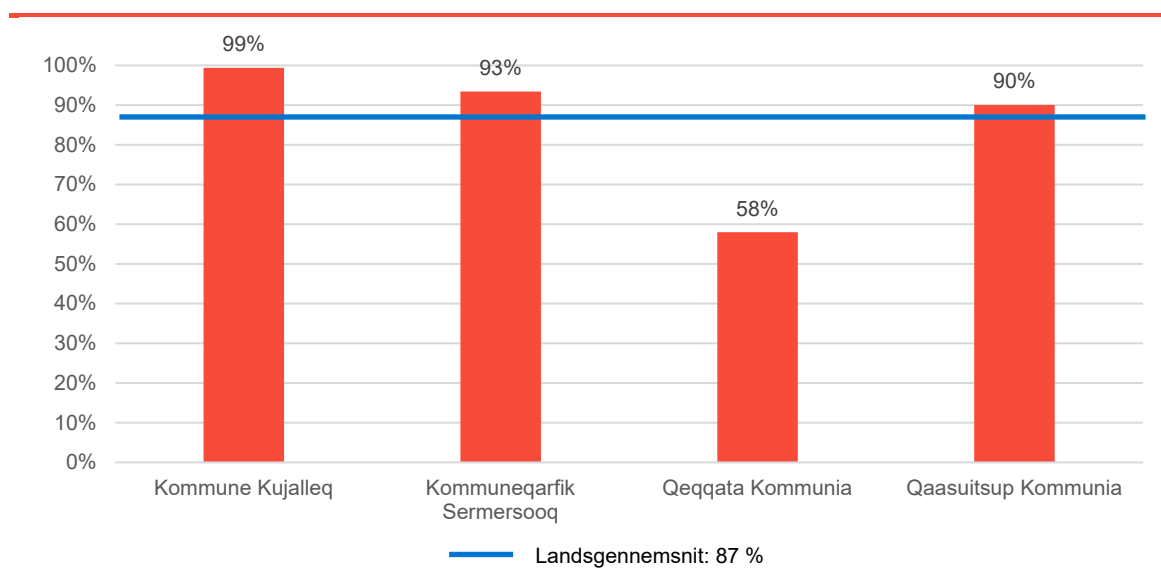
Det er en forudsætning for at modtage offentlig hjælp, at borgeren ikke kan skaffe det nødvendige til sig selv og sin familie på anden vis. Offentlig hjælp kan således kun tildeles, hvis alle andre muligheder for hjælp er udtømt. Det indebærer, at en eventuel ægtefælle eller samlever har forsørgerpligt¹ i forhold til hinanden, og at forældre har forsørgerpligt over for børn under 18 år. Ved en ansøgning om *offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter* skal der foretages en vurdering af, om

¹ Hvis en ansøger er gift eller samlevende, og samlivet har varet mere end et år, laves en fælles beregning på offentlig hjælp. I det beregnede beløb modregnes også ægtefællens indtægter, som kan være løn, uddannelsesstøtte, barselsdagpenge, arbejdsmarkedsydelse eller pension (Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013).

modtageren skal placeres på en anden offentlig forsørgelsesydelse, eksempelvis arbejdsmarkedsydelse eller anden relevant ydelse (se afsnit 2.2 for en uddybning af andre forsørgelsesyndelser). Som udgangspunkt er det desuden en forudsætning for at modtage offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter, at modtageren er ledig, ikke har et rimeligt tilbud om arbejde og aktivt søger at udnytte sine arbejdsmuligheder. Det vil sige, at den ledige skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Undtaget dette er personer, som er: ramt af sygdom, uarbejdsdygtige mv. (jf. Tabel 2.1). Det er kommunen, som skal foretage en vurdering af, hvorvidt en person står til rådighed for arbejdsmarkedet og skal kræve dokumentation for det. Eksempelvis kan en person vurderes at stå til rådighed for arbejdsmarkedet, hvis denne på passende vis søger arbejde, er tilmeldt som arbejdsledig på arbejdsmarkedskontoret mv. (Lovgivning.gl, 2006; Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011a; Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013).

Figur 2.1 viser andelen af modtagere af offentlig hjælp, som i 2017 modtog hjælp via reglerne for forsørgelse og faste udgifter. Opgørelsen er kommuneinddelt.

Figur 2.1 Andel af modtagere af offentlig hjælp, som modtager hjælp via reglerne for forsørgelse og faste udgifter, 2017



Kilde: Grønlands Statistik, 2018a.

Anm.: N = 6.041. Kun modtagere af offentlig hjælp registreret som "Skattepligtig" indgår i opgørelsen. Hvis en modtager af offentlig hjælp modtager flere typer af offentlig hjælp (eksempelvis offentlig hjælp til akut trang og offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter), vil personen optræde flere gange i statistikken og dermed tælle med flere gange i det totale antal modtagere. Qaasuitsup er i dag, 2018, delt op i to kommuner.

Det fremgår af Figur 2.1, at 87 % af modtagerne af offentlig hjælp i 2017 modtog hjælp via reglerne for forsørgelse og faste udgifter. Man skal dog være opmærksom på, at opdelingen af offentlig hjælp-modtagere kan være fejlbehæftet som følge af konteringsfejl/konteringspraksis i kommunerne (Departementet for Sociale Anliggender mv., 2018b). VIVE er således i forbindelse med vores besøg i flere af de grønlandske kommuner blevet opmærksom på, at der konteringsmæssigt ikke altid sondres mellem typerne af offentlig hjælp. Eksempelvis konteres udgifter til akut trang og udgifter til forsørgelse og faste udgifter på samme konto i en af de medvirkende kommuner.²

² Der sondres naturligvis mellem de forskellige typer af offentlig hjælp, når støtten tildeles til borgere. Se mere herom i kapitel 3.

2.1.1 Særligt om formelle regler for udmåling af offentlig hjælp

Som det fremgår af Tabel 2.1, bliver alle tre typer af offentlig hjælp udmålt ud fra et *skønsmæssigt princip*, hvor der tages udgangspunkt i borgerens konkrete situation. Det vil sige, at offentlig hjælp i lovens beskrivelse er en trangsydelse, hvor der ikke er faste takster. Lovgivningen fastsætter dog nogle retningslinjer for udmålingen af den offentlige hjælp *til forsørgelse og faste udgifter*. Således anviser lovgivningen, at størrelsen af den offentlige hjælp fastsættes skønsmæssigt på baggrund af faktiske udgifter og ud fra modtagerens hidtidige levevilkår, faste udgifter, lokale forhold, forsørgelsesforpligtelser mv. Boks 2.1 uddyber – på baggrund af *Vejledningen om offentlig hjælp* (Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013) – hvilke kriterier der skal lægges til grund i skønnet.

Boks 2.1. Beregningsgrundlag for offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter

Størrelsen af offentlig hjælp *til forsørgelse og til faste udgifter* fastsættes skønsmæssigt ud fra ansøgerens:

- **Hidtidige levevilkår:** Der skal tages hensyn til niveauet af de faste udgifter, som modtageren af offentlig hjælp har haft tidligere (fx dokumenteret via lønsedler og bankudskrifter).
- **Lokale forhold:** Der skal tages hensyn til vedkommendes levestandard samt udgiftsniveauet i den by eller bygd, hvor vedkommende bor.
- **Samlede familieforhold:** Det vil sige, at ved udmålingen af offentlig hjælp ikke alene skal fokuseres på ansøgerens forhold, men også på ansøgerens forsørgerforpligtelser og ægtefællens/partnerens/samleverens forhold. Der skal her tages særligt hensyn til, at eventuelle børns behov tilgodeses.

Hjælpen skal finansiere ansøgers:

- **Nødvendige underhold:** Det vil sige ansøgers mulighed for at kunne betale for daglige nødvendige udgifter.
- **Rimelige udgifter til husleje:** Det er ikke meningen, at offentlig hjælp skal dække alle udgifterne for en familie bosiddende i en uforholdsmæssig stor lejebolig eller for personer, der har en andelsbolig eller anden type ejerbolig.¹
- **Forbrugsudgifter og andre faste udgifter:** Eksempler på forbrugsudgifter er el, vand og varme.
- Eksempler på faste udgifter er mad, tøj, daginstitutionspladser og forsikringer.

Kommunen må aldrig sætte et skøn under regel. Det vil sige, det er ikke tilladt for en kommune at have faste regler for, hvor meget der skal udbetales i offentlig hjælp.

Note: 1) En modtager af offentlig hjælp, der er bosat i en andelsbolig eller en ejerbolig, må derfor først og fremmest søge om banklån til hjælp til at dække udgifter til boligen, ud over hvad der kan bevilges i offentlig hjælp til betaling af faste udgifter.

Kilde: Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling (2013).

2.1.2 Beskatning og lønnet arbejde i forbindelse med offentlig hjælp

Offentlig hjælp er ikke skattepligtig, så længe modtageren ikke har anden indkomst.³ Som hovedregel kan den offentlige hjælp maksimalt udgøre 65 % af mindstelønnen for en ikke-faglært lønmodtager efter overenskomsten mellem SIK og Landsstyret. Da der ikke skal betales skat af offentlig hjælp, svarer det de facto til 90 % af mindstelønnen efter skat (nettobeløb). Der kan i særlige tilfælde gives mere end 65 % (90 % efter skat) af mindstelønnen (Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011b).

Endelig giver lovgivningen modtageren af offentlig hjælp mulighed for at have lønnet arbejde sideløbende med modtagelse af offentlig hjælp, men dette vil resultere i en modregning af den offentlige hjælp. I modregningen kan modtageren af offentlig hjælp vælge enten at få modregnet et beløb svarende til (Lovgivning.gl, 2006):

- [Antal dage, hvor der har været lønindtægt] x [dagstakst for offentlig hjælp]
- Det udbetalte lønbeløb.

³ I princippet er offentlig hjælp en skattepligtig social sikringsydelse. Der gives dog en reduktion i indkomstskatten. Der betales således ikke skat af offentlig hjælp, så længe modtageren ikke har anden indkomst, der overstiger standardfradraget eller det ligningsmæssige fradrag.

2.1.3 Udbetaling af offentlig hjælp

Udbetalingen af offentlig hjælp sker som udgangspunkt direkte til modtageren. Hvis det konstateres, at modtageren misbruger hjælpen eller ikke kan administrere hjælpen, kan det dog besluttes, at hjælpen skal udbetales i naturalier eller direkte udbetales til regningsudskriveren, jf. forordning og vejledning (Lovgivning.gl, 2006; Skatte- og velfærdskommissionen, 2011a; Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013).

Ansøgeren af offentlig hjælp har ret til rådgivning vedrørende, hvordan øjeblikkelige problemer kan håndteres, og om hvordan selvforsørgelse kan opnås. I forlængelse heraf har ansøgeren ret til at få udarbejdet en individuel handlingsplan. Personer, der ved henvendelsen kun har behov for at modtage offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter i en periode af maksimalt 14 dages varighed, skal dog ikke have udarbejdet en individuel handlingsplan, jf. Lovgivning.gl, 2006.

2.2 Typer af offentlige forsørgelsesydelse i Grønland

Offentlig hjælp kan ikke ses isoleret, men indgår som én blandt flere forskellige offentlige forsørgelsesydelse i Grønland. I det følgende beskrives derfor kort de forskellige offentlige forsørgelsesydelse relateret til beskæftigelsesområdet. Afsnittet vil afslutningsvist beskrive en række supplerende ydelse, som modtagere af offentlige forsørgelsesydelse i Grønland (herunder modtagere af offentlig hjælp) kan være berettiget til.

Figur 2.2 giver et overblik over forsørgelsesydelse i Grønland.

Figur 2.2 Oversigt over forsørgelsesydelse i Grønland, 2018

Ydelsestype	Midlertidige forsørgelsesydelse		Permanente forsørgelsesydelse		Midlertidige	
Tilknytning til arbejdsmarkedet	Til rådighed for arbejdsmarkedet		Hverken/eller	Til rådighed for arbejdsmarkedet	Ikke til rådighed for arbejdsmarkedet	
Ydelse	Offentlig hjælp	Arbejdsmarkedsydelse	Revalidering	Fleksjob	Førtidspension	Dagpenge i.f.m. barsel
Kompensationsgrad	Maks 65 % af SIK overenskomst	90 % af SIK overenskomst	Afhænger af de igangsatte aktiviteter (se mere i afsnittet 2.3.2)	Op til 50 % løntilskud af overenskomst for området	Pensionsbeløbet afhænger af, hvor stor arbejdsevne personen vurderes at have	Fast takst pr. time svarende til mindsteløn for en ufaglært SIK-arbejder
Finansieringsandel ²⁾ kommuner	100 %	100 %	50 %	50 %	50 % ¹⁾	10 %

Anm.: Vedr. personer der modtager fleksjob er disse placeret under kategorien "Til rådighed for arbejdsmarkedet". Selvom den pågældendes arbejdsevne måtte være nedsat modtager vedkommende en arbejdsindkomst.

Note: ¹⁾ Ny ordning. ²⁾ Det vil sige, den andel kommunerne dækker efter eventuel refusion fra Selvstyret. Overførsler fra Selvstyret via bloktilskuddet indgår ikke.

Kilde: Forskellig lovgivning, Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011b. samt oplysninger fra Finansdepartementet.

Offentlig hjælp er omtalt i afsnit 2.1 og vil derfor ikke blive beskrevet i dette afsnit.

2.2.1 Arbejdsmarkedsydelse

Formålet med arbejdsmarkedsydelsen er at give en person med tilknytning til arbejdsmarkedet en økonomisk kompensation for tabt arbejdsindtægt grundet uforskyldt ledighed, hjemsendelse eller sygdom. Forudsætningerne for at modtage arbejdsmarkedsydelse er desuden, at personen har været i beskæftigelse de seneste 13 uger (og mindst i arbejde 182 timer i denne periode), er tilmeldt folkeregisteret og er mindst 18 år eller forsørger. Derudover skal den ledige stå til rådighed for arbejdsmarkedet⁴, og der skal udarbejdes en individuel handleplan som enten:

1. Vejleder om arbejdsmuligheder eller opkvalificerings-, omskolings- eller uddannelsesmuligheder
2. Anviser arbejde
3. Anviser kommunalt iværksat aktiverings- eller beskæftigelsestilbud
4. Anviser opkvalificerende kurser.

Det bemærkes, at erhvervsfangere og erhvervsfiskere ikke er berettiget til arbejdsmarkedsydelse, da de regnes for selvstændige.

Der kan ydes arbejdsmarkedsydelse i op til 13 uger ved arbejdsløshed eller 13 uger ved sygdom. Samlet set kan der modtages arbejdsmarkedsydelse i 13 uger. Når perioden for arbejdsmarkedsydelse er opbrugt, overgår den ledige til offentlig hjælp eller revalidering. Arbejdsmarkedsydelse udbetales på baggrund af en fast timetakst, hvor der tages udgangspunkt i det antal timer, som lønmodtageren har været beskæftiget inden for de seneste 13 uger. Timetaksten udgør 90 % af mindstelønnen for en ikke-faglært arbejder efter overenskomsten mellem SIK og Naalakkersuisut (Lovgivning.gl, 2014). Arbejdsmarkedsydelse er skattepligtig.

2.2.2 Revalidering

Revalidering skal bidrage til, at en person i den erhvervsaktive alder med begrænset erhvervsevne fastholdes eller kommer ind på arbejdsmarkedet. Målgruppen for revalidering er personer, der på grund af helbredsmæssige eller sociale forhold⁵ ikke umiddelbart kan indtræde på arbejdsmarkedet, og som heller ikke kan indtræde i andre arbejdsrettede aktiviteter. Revalideringsforløbet skal afdekke ansøgerens psykiske og fysiske arbejdsevne, afklare uarbejdsdygtigheden og kvalificere den ledige med henblik på en ny arbejdssituation.

Revalideringsforløbet indledes med et afklaringsforløb, som kan omfatte arbejdsprøvning og/eller erhvervsmodnende og afklarende aktiviteter (herunder uddannelse, kurser mv.).⁶ Efter afklaringen påbegyndes selve revalideringsforløbet, som skal hjælpe personen tilbage på arbejdsmarkedet. Revalideringsforløbet skal være erhvervsrettet, hvilket indebærer, at misbrugsbehandling i sig selv ikke kan betragtes som revalidering. Revalideringen omfatter fx uddannelse, optræning eller omskoling og består af:

- Virksomhedsrevalidering i form af et oplærings- eller optræningsprogram i offentlige eller private virksomheder

⁴ Gælder ikke for sygemeldte.

⁵ Herunder langvarig arbejdsløshed, socialt belastende personlige eller familiære forhold. Departementet for Råstoffer og Arbejdsmarked har oplyst, at afklaringsforløb er lovpligtige og skal indeholde en teoretisk og en praktisk del og det er et krav at alle gennemfører et afklaringsforløb før revalidering påbegyndes.

- Uddannelse.

Varigheden af revalideringsforløbet skal være så kort tid som mulig og kan som udgangspunkt ikke overstige 2 år.

Den økonomiske støtte til en person i et revalideringsforløb afhænger af de igangsatte aktiviteter:

- **Under afklaringsforløbet** gives det hidtidige forsørgelsesgrundlag fra det offentlige, hvilket eksempelvis kan være offentlig hjælp.
- **Under revalideringsforløb** gives revalideringsydelse, som udbetales med en fast takst pr. time, hvor der tages udgangspunkt i det antal timer, personen har deltaget i revalideringsforløbets aktiviteter (højst 40 timer). Revalideringsydelsen udgør 70 % af mindstelønnen for en ikke-faglært arbejder efter overenskomst mellem SIK og Landsstyret.
- **Under virksomhedsrevalidering** får personen overenskomstmæssig løn. Virksomheden kompenseres via løntilskud med op til 80 % af lønudgifterne.

Derudover kan der ydes særlig støtte til nødvendige engangsydelser (Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser (Årstal ukendt); Lovgivning.gl, 2017).

2.2.3 Fleksjob

Formålet med fleksjob er at begrænse tilgang til førtidspension ved at tilbyde borgere med varigt begrænset arbejdsevne et aktivt tilbud på arbejdsmarkedet, som er tilpasset borgerens behov. Fleksjob kan først tilbydes, hvis revalideringsforløbet har vist, at personen ikke kan opnå arbejde på normale vilkår. Dog kan en person tilbydes fleksjob uden forudgående revalideringsforløb, hvis personen pludselig mister en del af sin arbejdsevne efter at have været ansat på almindelige vilkår.

Ved ansættelse i fleksjob ydes løntilskud op til 50 % af den overenskomstmæssige løn på det aktuelle ansættelsesområde.

Løntilskud ydes i op til 5 år ad gangen, og personer i løntilskud skal som udgangspunkt have genvurderet arbejdsevne hvert tredje år, medmindre personen er over 40 år, eller hvis arbejdsevnen er blevet endelig fastlagt (Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser (Årstal ukendt); Lovgivning.gl, 2017; Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011a).

2.2.4 Førtidspension

Formålet med førtidspension er at sikre forsørgelsesgrundlaget for personer, hvis erhvervsevne er varigt nedsat, og som ikke gennem revalidering eller andre ordninger kan tilpasses arbejdsmarkedet. Førtidspension kan tilkendes personer, hvis erhvervsevne er varigt nedsat af fysiske, psykiske eller sociale årsager. Tilkendelse bygger på et forudgående afklaringsforløb.

Pensionsbeløbet afhænger af, hvor stor arbejdsevne, personen vurderes at have. Førtidspensionen reguleres desuden efter en eventuel samlevers indkomst og efter størrelsen af anden indkomst (lønindtægt, tjenestemandspension, renteindtægter mv.). Førtidspensionisten kan desuden tilkendes tillæg til førtidspensionen (Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011a; Lovgivning.gl, 2015; Lovgivning.gl, 2016).

2.2.5 Dagpenge i forbindelse med barsel mv.

Formålet med dagpenge i forbindelse med barsel mv. er at sikre forældre ret til orlov i forbindelse med graviditet, fødsel og adoption. Mødrene ydes dagpenge i 2 uger før fødslen samt 15 uger efter

fødslens. Fædre har ret til 3 uger i forbindelse med fødslen. Derudover har forældrene samlet set ret til 17 ugers forældreorlov.

Dagpenge ydes efter en fast takst pr. time svarende til mindsteløn for en ufaglært SIK-arbejder. Der ydes maksimalt dagpenge for 40 timer pr. uge. Timetallet beregnes på baggrund af timetallet for de seneste 13 ugers arbejde. Personer, der modtager offentlig hjælp, som er pensionister eller førtidspensionister, er ikke berettiget til dagpenge i forbindelse med barsel.

2.2.6 Supplerende ydelser – herunder sammenhæng med offentlig hjælp

Foruden de beskrevne typer af overførselsindkomst er der mulighed for en række supplerende ydelser. Dette drejer sig om boligsikring, børnetilskud, nedslag i dagtilbudstakster og underholdsbidrag (Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011a):

- **Boligsikring** har til formål at stille lejere så lige som muligt økonomisk. Boligsikringen afhænger af indkomsten og antallet af børn.
- **Børnetilskud** tilgodeser børne- og lavindkomstfamilier. Beløbet afhænger således af husstandsindkomsten. Det maksimale børnetilskud for et barn er i 2018 706,40 kr. pr. måned (Sullissivik, 2018). Bilag 1 beskriver fremgangsmåden for aftrapning af børnetilskud.
- **Nedslag i daginstitutionstakster** tilgodeser lavindkomstfamilier. På den måde skal familier betale takster på mellem 0 % og 58 % af dagtilbudsydelsen afhængigt af familiens indkomst. Derudover ydes der søskenderabat.
- **Underholdsbidrag** (børnebidrag) er en ydelse, hvor den, der har forsørgelsespligten over et barn – som denne ikke bor sammen med – skal betale et beløb til barnets forsørgelse. Den af forældrene, hvor barnet bor, kan anmode om, at der fastsættes et børnebidrag. Det sker via Rigsombuddet efter danske regler. I praksis fastsættes bidraget til det såkaldte normalbidrag, uafhængig af indkomstforhold. Dette normalbidrag udgør 1.000 kr. om måneden (Rigsombuddet i Grønland, 2018).

For modtagere af "offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter" (som ikke har andre indtægter end offentlig hjælp) gælder desuden, at disse som udgangspunkt får højere boligsikring end eksempelvis modtagere af arbejdsmarkedsydelse. Det skyldes, at offentlig hjælp ikke indgår i opgørelsen af en borgers aktuelle indkomst, mens arbejdsmarkedsydelse gør (Departement for Finanser og Skatter, 2018b). Den del af huslejen, som ikke dækkes af boligsikring, betales via offentlig hjælp jf. boks 2.1. Modtagere af offentlig hjælp vil – også på grund af, at offentlig hjælp ikke indgår i opgørelsen af borgerens aktuelle indkomst – være sikret den højeste sats for børnetilskud (jf. punkt nr. 2 i punkt-opstillingen ovenfor), idet børnetilskuddet er reguleret i henhold til borgerens aktuelle indkomst. Endelig vil en modtager af offentlig hjælp være sikret 100 % nedslag i daginstitutionstaksten.

2.3 Udviklingen i regelsættet vedrørende udmåling af offentlig hjælp og kontanthjælp i Grønland og Danmark⁷

I dette afsnit beskriver vi udviklingen i regelsættet vedrørende udmåling af offentlig hjælp i Grønland. Udviklingen sammenlignes med udviklingen i lovgivningen vedrørende kontanthjælp i Danmark (afsnit 2.3.1), som er et system, der minder meget om det grønlandske, men alligevel med nogle forskelle. Formålet med sammenligningen er således at karakterisere den grønlandske lovgivning for offentlig hjælp. Vi beskriver endvidere overgangen fra det skønsmæssige princip til retsprincipper for

⁷ Kilderne til dette afsnit er bl.a. de grønlandske og danske lovdata-baser. Desuden takkes afdelingschef Kirsten Olesen i Departementet for Sociale Anliggender og Justitsvæsen for oplysninger, men har naturligvis ikke ansvar for VIVEs fortolkning heraf.

udmåling af hjælp i det danske kontanthjælpssystem (2.3.2). Formålet med denne del af afsnittet er at belyse de overvejelser, der lå til grund for udfasningen af det skønsmæssige princip i Danmark.

2.3.1 Sammenligning af regelsæt

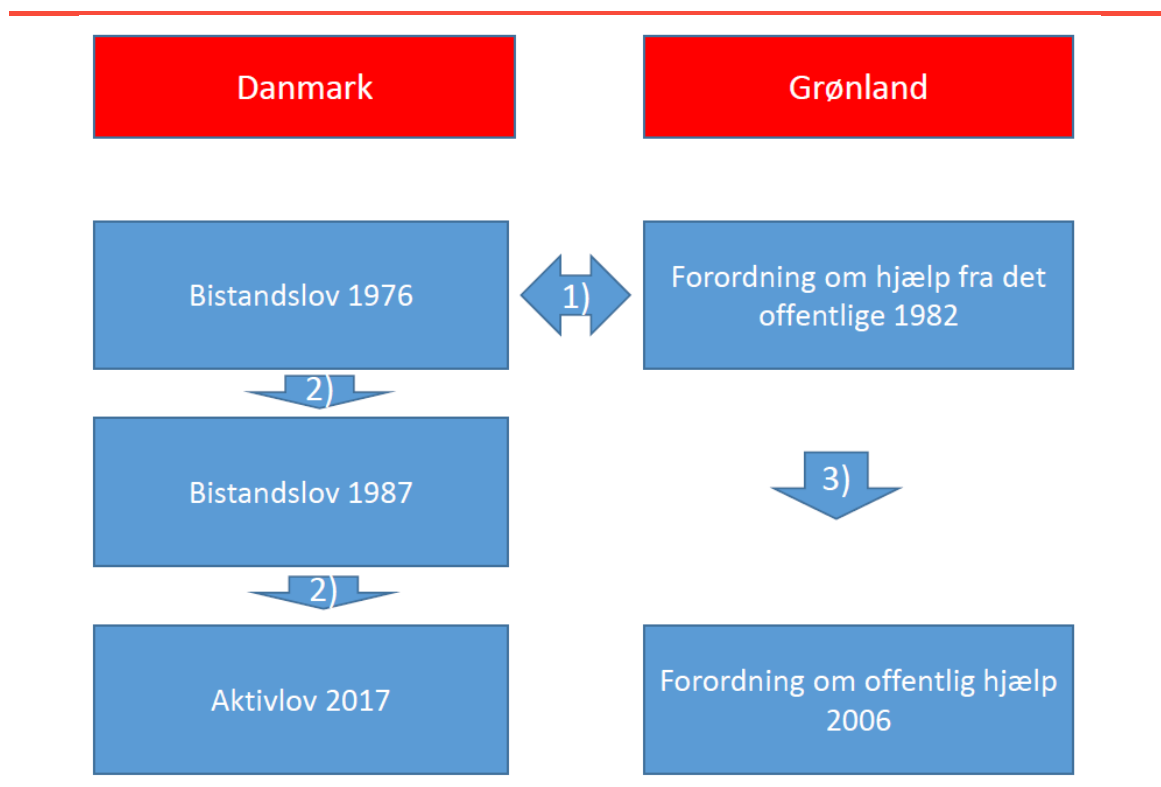
Der fokuseres på udviklingen siden midt/slutningen af 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne, da der på daværende tidspunkt tilsyneladende var et stort sammenfald mellem det danske og grønlandske regelsæt.

For såvel den grønlandske offentlig hjælp som for den danske kontanthjælp fokuseres der på reglerne vedrørende:

- A. hjælp til forsørgelse og faste udgifter
- B. hjælp til særlige formål/enkeltudgifter (jf. Tabel 2.1).

Gennemgangen har fokus på nogle centrale nedslagspunkter, som skal illustrere udviklingen i perioden. Der vil således ikke være tale om en detaljeret gennemgang af ændringerne i perioden. Figur 2.3 illustrerer gangen i sammenligningen, hvor der først foretages en sammenligning mellem danske og grønlandske regler i udgangspunktet (pil '1' i figuren). Derefter beskrives udviklingen i de danske bistands-/kontanthjælpsregler (pil '2' i figuren). Endelig beskrives udviklingen i den grønlandske forordning om offentlig hjælp (pil '3' i figuren).

Figur 2.3 Udviklingen i lovgivning om udmåling af offentlig hjælp og kontanthjælp



Kilde: Bistandsloven 1976 og 1987, aktivloven 2017, forordningen 1982 og 2006.

2.3.1.1 Sammenligning af den danske bistandslov fra 1976 og den grønlandske Landstingsforordning fra 1982

Hjælp til forsørgelse og faste udgifter

Den danske 1976-bistandslov (lov 333 af 10/6-1974) var det centrale element i 1970'ernes store socialreform (Plovsing, 1994, s. 56). Ydelserne i bistandsloven udmåltes i ret høj grad efter skøn og under hensyntagen til hidtidigt og fremtidigt levestandard. For ydelserne til underhold og faste udgifter (med udgangspunkt i den såkaldte forbigående hjælp) kan følgende citater fra loven illustrere disse forhold.⁸ Vedrørende underhold:

Det offentlige [yder] en sådan hjælp, at det modvirkes, at pågældende og familiens hidtidige levestandard i væsentlig grad forringes. (fra § 37, stk.1, Bistandsloven, 1976)

og vedrørende faste udgifter:

Ved hjælpens udmåling må der i øvrigt tages hensyn til sådanne faste udgifter, som i betragtning af de hidtidige levestandard skønnes rimelige, dels lægges vægt på de fremtidige levestandard, der kan blive en følge af den ændring, der er sket i den pågældende eller familiens situation. (fra § 37, stk. 2, Bistandsloven, 1976)

De grønlandske regler fra samme periode er i vid udstrækning analoge, selvom ordvalget varierer en smule.⁹ Her er der anvendt Landstingsforordningen fra 1982 (nr. 10 af 1/11-1982), som er den ældste på området i databasen. Her findes ligeledes bestemmelser om hjælp til underhold og faste udgifter, som overordnet benævnes 'Udvidet behovsvurderet hjælp'. De centrale formuleringer om udmåling er følgende vedrørende underhold og faste udgifter:

Hjælp efter stk. 1 [Udvidet behovsvurderet hjælp] udmåles efter et skøn med et beløb til underhold og med hjælp til rimelige faste udgifter. Ved hjælpens udmåling skal der tages hensyn til [...] den pågældendes og familiens hidtidige levestandard eller forventede fremtidige levestandard samt til de lokale forhold. (fra § 15, stk. 2, Landstingsforordning, 1982)

Det fremgår, at der er betydeligt sammenfald eller slægtskab i formuleringerne, om end bistandsloven synes at signalere en større forpligtelse til ikke at forringe de hidtidige levestandard i væsentlig grad, hvor forordningens bestemmelser alene taler om, at der skal tages hensyn til disse levestandarder. Først og fremmest signaleres der i begge tilfælde, at der skal anlægges et skøn og foretages en konkret vurdering. I Grønlands tilfælde henvises endvidere til de lokale forhold, tænkeligt under indtryk af, at naturalieøkonomien kunne betyde forholdsvis meget i husholdningerne.

Hjælp til særlige formål/enkeltudgifter

Den danske bistandslovs formulering vedrørende dækning af enkeltudgifter lyder:

[Der] kan særskilt [...] ydes hjælp til dækning af rimeligt begrundede enkeltudgifter, såfremt pågældendes egen afholdelse af disse udgifter i afgørende grad ville vanskeliggøre pågældendes og familiens økonomiske muligheder for fremtidig at klare sig selv. (fra § 40, Bistandsloven, 1976)

hvor den grønlandske 1982-forordning lyder:

⁸ Der indgår i såvel den grønlandske som den danske lovgivning også regler om, hvad der højest kan udbetales. Disse regler behandles dog ikke her.

⁹ Grønland fik hjemmestyre i 1979 og overtog straks nogle lovgivninger med tilhørende bloktilskud, herunder sociallovgivning vedrørende "hjælp fra det offentlige", som det hed dengang.

Der [kan] særskilt [...] ydes eengangshjælp til hel eller delvis dækning af rimeligt begrundede udgifter, når afholdelse af disse udgifter vil være en alvorlig belastning for den pågældende i den aktuelle økonomiske situation, og når afholdelse af disse udgifter vil være af væsentlig betydning for den pågældendes mulighed for fremover at klare sig selv. [fra § 16, Landstingsforordning, 1982)

De to formuleringer er, som det fremgår, helt parallelle. Også her lægges der op til skøn og konkret vurdering.

2.3.1.2 Udviklingen i de danske regler – Bistandslovens ændring i 1987 og den gældende aktivlov

Ændringerne i det danske bistands-/kontanthjælpssystem kan illustreres med en sammenligning af lovgrundlaget fra henholdsvis 1976, 1987 og 2017. Det er værd at bemærke, at det danske lovgrundlag er blevet ændret flere gange i løbet af perioden. De valgte nedslagspunkter er valgt, da de repræsenterer udviklingen i lovgrundlaget.

Hjælp til forsørgelse og faste udgifter

Ved lovændringen i den danske bistandslov i 1987 blev skønsprincippet ved udmåling af kontanthjælp i vid udstrækning erstattet af et retsprincip. Baggrunden var bl.a. et forsøg med udbetaling af faste kontanthjælpsydelse (Plovsing, 1994, s. 73), jf. afsnit 2.3.2.

Retsprincippet slår igennem i lovgivningen, hvor de relevante bestemmelser nu lyder i uddrag:

Kontanthjælp består af en grundydelse, et boligtillæg og et børnetillæg. (fra § 37, stk. 1, Bistandsloven, 1987)

Grundydelsen udgør 2.579 kr. månedlig for enlige og det dobbelte for ægtepar. For unge under 23 år ... [...]. (fra § 37, stk. 2, Bistandsloven, 1987)

Boligtillægget ydes til dækning af enten husleje [...] eller terminsydelse vedrørende fast ejendom. Boligtillægget skal endvidere dække vand, varme, gas, elektricitet, ydelser vedrørende ... [...]. Hvis boligtillægget efter en samlet bedømmelse af familiens størrelse og forhold i øvrigt skønnes at være for høj, og der kan fremskaffes en rimelig og billigere bolig, udgør udgifter til denne grundlaget for boligtillægget. [...] (fra § 37, stk. 3, Bistandsloven, 1987)

Børnetillægget udgør et månedligt beløb svarende til 5/3 af normalbidraget for hvert barn under 18. For det ældste barn ... [...] [fra § 37, stk. 4, Bistandsloven, 1987)

De skønsmæssige ydelser er således blevet omsat til faste takster, hvor satsbeløbet nævnes i selve lovteksten. Dog bemærkes det, at de faste udgifter fra den tidligere bistandslov til en vis grad har overlevet i boligtillægget, hvor der i en del tilfælde må anlægges et skøn over familiens økonomi.

Ses der på den gældende danske lovgivning fra 2017, det vil sige den såkaldte aktivlov, genfindes de faste takster (her angivet uden efterfølgende pristalsregulering):

Kontanthjælpen til personer, der er fyldt 30 år, udgør et månedligt beløb på 1) 13.952 kr. for personer, som har forsørgerpligt over for børn, og 2) 10.500 kr. for andre personer. [...] (fra § 25, stk. 2, Lov om aktiv socialpolitik, 2017)

Desuden kan der ydes såkaldt særlig støtte:

Personer, der opfylder betingelser i § 11, og som har høje boligudgifter eller stor forsørgerbyrde, kan særskilt eller i forbindelse med udbetaling af hjælp efter §§ 22-25 få en særlig støtte. (fra § 34, stk. 1, Lov om aktiv socialpolitik, 2017)

Inden kommunen giver støtte, skal det undersøges, om der kan skaffes en rimelig, billigere bolig. (fra § 34, stk. 2, Lov om aktiv socialpolitik, 2017)

Her er børnetillægget således regnet ind i taksten for kontanthjælp. Desuden er der ikke mere et særligt boligtillæg, idet der dog i en senere paragraf (§ 34) om særlig støtte nævnes muligheden for en udbetaling i forbindelse med bl.a. høje boligudgifter, hvormed der kan komme til at indgå et vist skøn i overvejelserne, om der kan skaffes en billigere bolig.

Hjælp til særlige formål/enkeltudgifter

Formuleringen fra 1987-bistandsloven er her næsten helt svarende til den oprindelige bistandslov:

For en person, der kommer ud for ændringer i sine forhold, kan der særskilt [...] ydes hjælp til dækning af rimeligt begrundede enkeltudgifter, såfremt pågældendes egen afholdelse af disse udgifter i afgørende grad ville vanskeliggøre pågældendes og familiens økonomiske muligheder for fremtidig at klare sig selv. (fra § 40, Bistandsloven, 1987)

I den gældende aktivlov fra 2017 er formuleringen igen meget parallel, om end med en vis opstramning, og der må således fortsat anlægges et skøn:

Kommunen kan yde hjælp til rimeligt begrundede enkeltudgifter til en person, der har været ude for ændringer i sine forhold, hvor den pågældendes egen afholdelse af udgifter i afgørende grad vil vanskeliggøre den pågældendes og familiens muligheder for at klare sig selv i fremtiden. Hjælpen kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, der ikke har kunnet forudses. Kommunen kan dog]. (fra § 81, Lov om aktiv socialpolitik, 2017)

2.3.1.3 De grønlandske regler – udviklingen i lovgrundlaget for offentlig hjælp

Ændringerne i lovgrundlaget om offentlig hjælp i Grønland beskrives her via en sammenligning af forordningerne fra 1982 og 2006. I modsætning til det danske system er der her ikke væsentlige ændringer vedrørende udmåling af hjælp til forsørgelse og faste udgifter.¹⁰

Hjælp til forsørgelse og faste udgifter

Når der således fokuseres på udmåling af hjælp, er den centrale bestemmelse følgende:

Størelsen på offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter fastsættes skønsmæssigt ud fra modtageren af offentlig hjælps hidtidige levevilkår, forsørgelsesforpligtelser, en eventuel ægtefælle, registreret partner eller dermed ligestillet samlevers indtægter, faste udgifter og lokale forhold. (fra § 13, stk. 1, Landstingsforordning, 2006)

Der kan kun udbetales offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter til modtageren af offentlig hjælp og dennes families nødvendige underhold samt til rimelige udgifter til husleje, forbrugsafgifter og andre faste udgifter. (fra § 13, stk. 2, Lovgivning, gl, 2006)

¹⁰ Derimod er der ændringer på andre punkter. Blandt andet indføres som noget betydningsfuldt muligheden for, at en offentlig hjælp-modtager kan få udarbejdet en handlingsplan.

Ved en sammenligning med teksten i 1982-forordningen (jf. afsnit 1.2.1.1) ses det, at formuleringerne er meget parallelle, om end udskrevet på en længere form i 2006-forordningen og med en specifikation af, hvad der konstituerer en familie. Således er det skønsmæssige princip bibeholdt, og der indgår bl.a. stadig en vurdering af såkaldt rimelige udgifter.

Skønsprincippet har været til diskussion i Grønland. Den grønlandske Socialreformkommission fra 1997 omtaler således det skønsmæssige princip og bemærker, at der er rejst kritik af, at underholdshjælpen varierer fra kommune til kommune og fra bygd til by (Socialreformkommissionen, 1997, s. 22f.). Desuden ofres det skønsmæssige princip betydelig opmærksomhed i bemærkningerne til forordningen, jf. fx denne passus fra de almindelige bemærkninger til forordningsforslaget (bemærkninger af 4. august 2006, s. 2): "Muligheden for at yde offentlig hjælp individuelt efter den enkeltes behov og livssituation foreslås videreført i forslaget, således at offentlig hjælp fastsættes skønsmæssigt ud fra en individuel vurdering af den enkelte ansøgers forsørgelsesforpligtelser og lokale forhold." Som det fremgår senere i kapitel 2 opereres der i praksis med mere eller mindre faste takster, men ud fra en tekstmæssig lovgennemgang står det skønsmæssige element altså fortsat tydeligt.

Hjælp til særlige formål/enkeltudgifter

I 2006-forordningen er formuleringen:

Kommunalbestyrelsen kan yde hjælp til betaling af rimeligt begrundede enkeltudgifter, såfremt [...], og egen afholdelse af udgifterne i afgørende grad vil vanskeliggøre ansøgerens og familiens muligheder for fremover at klare sig selv i fremtiden. Offentlig hjælp til enkeltudgifter kan normalt kun ydes, hvis udgiften er opstået som følge af behov, som ikke har kunnet forudses. Kommunalbestyrelsen kan dog ... [...]. (fra § 20, Landstingsforordning, 2006)

Også her er der stor overensstemmelse med teksten fra 1982-forordningen (jf. afsnit 2.3.1.1) – dog med en vis opstramning – til de tidligere regler.

2.3.1.4 Konkluderende om sammenligning af regelsæt

Ovenstående sammenligning af reglerne for udmålingen af hjælp til forsørgelse og faste udgifter i Grønland og Danmark viser, at der oprindeligt var stort sammenfald mellem det grønlandske og danske regelsæt. De danske regler har dog siden gennemgået en række ændringer, som har medført en overgang fra et skønsprincip til et retsprincip. Der kan dog fortsat skulle anlægges en vurdering i det danske regelsæt

For de grønlandske regler er det udtrykkeligt valgt ikke at foretage ændringer i forhold til skønsprincippet i lovgivningen. I praksis opereres imidlertid med delvist faste takster i forbindelse med beregning af ydelserne til modtagere af offentlig hjælp i de kommunale forvaltninger, jf. kapitel 3.

For hjælp til enkeltudgifter er det danske og grønlandske regelsæt fortsat tæt på hinanden, idet der ifølge begge regelsæt må anlægges et skøn over, hvad der er rimeligt.

2.3.2 Det danske kontanthjælpsforsøg fra 1984/1985

I 1980'erne blev der gennemført et såkaldt kontanthjælpsforsøg, som dannede baggrund for ændringen fra skønsprincip til retsprincip i den danske bistandslov, og som derfor påkalder sig en særlig interesse i denne sammenhæng.

Forsøget omfattede 14 forsøgskommuner, såvel små som større kommuner og i flere egne af Danmark. Forsøgets kerne var afprøvning af virkningen af forsøgsregler for udbetaling af kontanthjælp,

som indebar, at der blev beregnet en fast grundydelse, et individuelt boligtillæg og evt. børnetillæg, dvs. svarende til de senere regler fra 1987, som er beskrevet ovenfor.

Forsøget blev evalueret i 1985 med fokus på, om der blev frigjort ressourcer og muliggjort en forbedring af det sociale arbejde (Koch & Rørbech, 1985; Plovsing, 1994). Selvom evalueringen ikke kan beskrive de endelige virkninger, konkluderes det, at der skete administrative lettelser, hvorved der blev frigjort ressourcer, som til en vis grad blev anvendt til det øvrige sociale arbejde.

Flertallet af sagsbehandlere fandt, at reglerne var blevet mere overskuelige med færre tvivlsspørgsmål end de tidligere, og det var blevet hurtigere at udmåle hjælpen. Endvidere fandt en stor del af sagsbehandlerne, at kontrolarbejdet var blevet mindre, og at der skulle indhentes færre oplysninger. Endvidere fremgik det af evalueringen, at de frigjorte ressourcer brugtes på opfølgende aktiviteter, såsom samtaler med og vejledning af borgerne, samarbejde med andre områder i forvaltningen og eksterne parter mv.

2.4 Opsamling og opmærksomhedspunkter

Som en introduktion til den efterfølgende analyse har vi i dette kapitel gennemgået nogle hovedpunkter i de formelle regler om offentlig hjælp-ordningen, herunder særskilt hvordan denne ifølge reglerne udmåles i forhold til de enkelte modtagere. Endvidere er der set på modregningsreglerne, når der modtages anden indkomst fra lønnet arbejde, samt forholdet til skattepligt.

Herefter gives der en oversigt over de øvrige forsørgelsesydelse i Grønland: arbejdsmarkedsydelse, revalidering, fleksjob, førtidspension og dagpenge i forbindelse med barsel. Supplerende ydelser i sammenhæng med offentlig hjælp nævnes også.

Endelig sammenholdes regelsættet på området i henholdsvis Grønland og Danmark. Starttidspunktet er tilbage i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne, hvor reglerne var meget parallelle.

Senere i 1980'erne indførte man i de danske regler et retsprincip ved udmåling af væsentlige dele af hjælpen, bl.a. med baggrund i det såkaldte kontanthjælpsforsøg, i stedet for skønsprikket. Retsprincippet genfindes også i de gældende danske regler. Selvom også de grønlandske regler er ændret, er der i udmålingen valgt at bevare skønsprikket.

Opmærksomhedspunkter

Fra sammenligningen af de danske og grønlandske regler og udviklingen heri siden starten af 1980'erne bemærkes, at hvor de danske regler er gået fra et system med i princippet skønsmæssig udmåling af kontanthjælpen til et retsprincip med faste takster, er den grønlandske offentlige hjælp fortsat principielt skønsmæssigt udmålt. Ændringen i de danske regler havde bl.a. baggrund i den administrative belastning som følge af forvaltningen af det skønsmæssige princip, hvor bevarelsen af det skønsmæssige princip i de grønlandske regler kan skyldes ønsket om hensyntagen til forskelle i lokale forhold vedrørende leveomkostninger.

Ved en sammenligning af offentlig hjælp med andre forsørgelsesydelser springer det i øjnene, at sammenligningen kan vanskeliggøres af, at offentlig hjælp ikke beskattes – forudsat at der ikke er andre indkomster – mens det modsatte er tilfældet for arbejdsmarkedsydelse, førtidspension og revalideringsydelse.

3 Kommunernes udmåling af offentlig hjælp i praksis

I dette kapitel stiller vi skarpt på kommunernes praktiske forvaltning af offentlig hjælp, når det handler om udmåling og tildeling af ydelsen. Kapitlet omhandler således, hvordan de formelle regler, som er beskrevet i afsnit 2.1, i praksis bliver udmøntet i mødet mellem sagsbehandler og borger. Der vil i kapitlet primært være fokus på offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter, mens offentlig hjælp ved akut trang kun vil blive berørt perifært. Kommunernes forvaltning af offentlig hjælp i særlige tilfælde vil ikke indgå i beskrivelserne i kapitlet. Grunden til, at der fokuseres på offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter, er, at denne er den mest omfattende af de tre typer af offentlig hjælp.

Afsnittet bygger på interview med sagsbehandlere og ledere af beskæftigelsesforvaltningen i tre grønlandske kommuner. Derudover inddrages information fra skemaer og dokumenter, som er indsamlet i forbindelse med VIVEs kommunebesøg. Kilderne til kapitlet er nærmere beskrevet i bilag 1 om metoder.

3.1 Offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter

Offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter skal ifølge loven – ligesom de øvrige typer af offentlig hjælp – udmåles skønsmæssigt under hensyntagen til, hvad modtageren har af behov (se en beskrivelse af de formelle regler i kapitel 2, afsnit 2.1.1).

VIVEs kommunebesøg viser, at udmålingen af offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter består af to dele:

- Et rådighedsbeløb til forsørgelse
- Et beløb til at dække de faste udgifter.

Dermed er fundene fra VIVEs kommunebesøg på linje med Skatte- og Velfærdscommissionens (2011b) samt Finansdepartementets (2016) beskrivelser af offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter.

Interviewene vidner om, at sagsbehandlerne foretager et skøn ved fastsættelsen af hjælpen til *faste udgifter* i den forstand, at denne del af hjælpen afhænger af ansøgerens dokumenterede udgifter til husleje, varme mv. For *rådighedsbeløbet* er udmålingen dog reguleret, idet ydelsen beregnes på baggrund af takster, der i praksis er faste. Taksternes størrelse varierer dog afhængigt af ansøgerens familiemæssige forhold og bopælskommune.

3.1.1 Størrelsen af rådighedsbeløbet

Tabel 3.1 viser de takster, som kommunerne anvender i forbindelse med fastsættelse af et rådighedsbeløb til forsørgelse.

Repræsentanter for de medvirkende kommuner har understreget over for VIVE, at det rådighedsbeløb, en offentlig hjælp-modtager får udbetalt, alene beregnes ud fra de viste takster. Det vil sige, at modtagerne af offentlig hjælp ikke kan få udbetalt et større rådighedsbeløb, end taksterne tilskriver. Dog forklarer repræsentanter fra en af deltagerkommunerne, at man i visse tilfælde udbetaler et mindre beløb i akut trang, hvis familien ikke har råd til at købe mad, bleer eller lignende.

Tabel 3.1 Ugentlige takster for rådighedsbeløb ved offentlig hjælp til forsørgelse (månedsbetrag i parentes), 2018

	Kommune Kujalleq (KU)	Kommuneqarfiq Sermersooq (SE)	Qeqqata Kommunia (QE)	Qaasuitsup Kommunia (QA) ¹
Offentlig hjælp pr. enlig voksen	340 kr. pr. uge (1.472 kr. pr. md)	387,5 kr. pr. uge (1.678 kr. pr. md.)	388 kr. pr. uge (1.680 kr. pr. md.)	400 kr. pr. uge (1.732 kr. pr. md.)
Offentlig hjælp for voksen i par	530 kr. pr. uge (2.295 kr. pr. md.)	654,5 kr. pr. uge (2.834 kr. pr. md.)	655kr. kr. pr. uge. (2.836 kr. pr. md.)	600 kr. pr. uge (2.598 kr. pr. md.)
Børnetillæg via offentlig hjælp (kr. pr. forældre på offentlig hjælp)	231 kr. pr. uge (1.000 kr. pr. md.)	231 kr. pr. uge (1.000 kr. pr. md.)	231 kr. pr. uge (1.000 kr. pr. md.)	231 kr. pr. uge (1.000 kr. pr. md.)

Note: 1) Qaasuitsup Kommunia (QA) er i dag opdelt i to individuelle kommuner. På tidspunktet for undersøgelsen fandtes der kun takstoplysninger for Qaasuitsup Kommunia.

Kilde: Winformatik og kommuneoplysninger (2018).

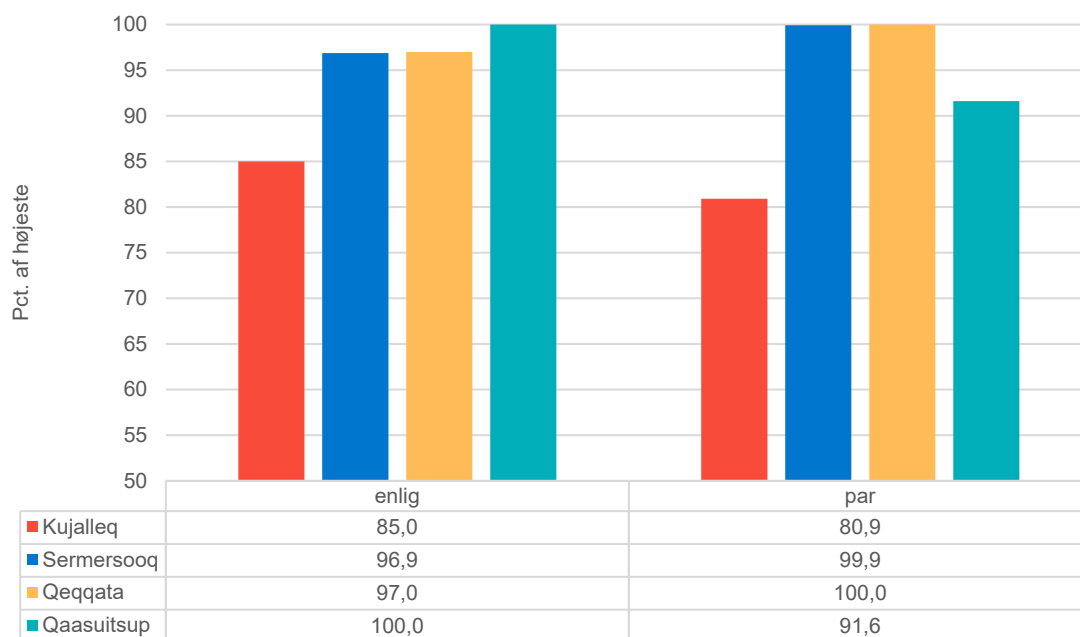
Det fremgår af Tabel 3.1, at man i alle kommuner sondrer mellem tre typer af takster:

- Takster til enlige
- Takster til par
- Tillægstakster til børn.

De tre typer takster kan ses i forlængelse af, at det udbetalte beløb til forsørgelse skal afspejle lovgivningens intentioner om, at beløbet skal tilpasses *modtagerens samlede familieforhold* (jf. Landstingsforordning om offentlig hjælp § 13, Lovgivning.gl, 2006 og boksen i kapitel 2, afsnit 2.1.1). Det ses for det første ved, at taksterne for et par, der modtager offentlig hjælp, kun er mellem 1,5 og 1,7 gange større end taksten for enlige, der modtager offentlig hjælp. Hvis ikke taksterne tog højde for familiemæssige forhold, ville man forvente, at taksten for par var dobbelt så stor som taksten for enlige. For det andet ses det ved, at en modtager af offentlig hjælp får en tillægstakst, hvis denne har børn. Således vil ét barn udløse 1.000 kr. for hver af forældrene, som modtager offentlig hjælp. En familie med ét barn vil dermed modtage 2.000 kr. i børnetillæg pr. måned, hvis begge forældre modtager offentlig hjælp. Børnetillægget på 1.000 kr., som ikke er nævnt i lovgivningen, er uændret, uanset hvor mange børn der er i familien.

Det fremgår desuden af tabellen, at der er nogen variation i taksterne mellem kommunerne. Dette er illustreret grafisk i Figur 3.1, hvor taksterne for de enkelte kommuner er angivet i procent af den kommune, som har den højeste takst.

Figur 3.1 Takster i offentlig hjælp i procent af kommunen med højeste takst



Note: Se Tabel 3.1.

Kilde: Tabel 3.1.

Det ses i Tabel 3.1 og Figur 3.1, at en enlig modtager af offentlig hjælp får 1.472 kr. pr. måned i kommunen med lavest takst (Kujalleq), mens den samme person vil modtage 1.732 kr. pr. måned i kommunen med højest takst (Qaasuitsup¹¹). Dette udgør en forskel på ca. 15 %. Som nævnt er en mulig årsag, at den offentlige hjælp ifølge lovgivningen skal tage højde for lokale forhold. På den anden side er det vanskeligt umiddelbart at pege på bagvedliggende omkostningsmæssige forhold mellem de to kommuner, som skulle begrunde forskellen, og takstprofilen set over kommunerne varierer betydeligt afhængig af, om der er tale om enlige eller par. Derfor skyldes forskellen måske snarere mere traditionsbestemte forhold, hvormed de kan opfattes som et udtryk for, hvordan praksis har udviklet sig.

For børnetillægget er der ingen variation mellem kommunerne, dette er eksakt på 1.000 kr.

Samlet set synes takstsystemet således at være et resultat af overvejelser om:

- modtagerens samlede familieforhold
- muligvis lokale forhold, om end takstvariationerne ikke peger i en entydig retning
- andre faktorer med forbindelse til historiske forhold, praksis etc.

Derimod synes der ikke at være et reelt skønsmæssige element i denne del af udmålingen af offentlig hjælp.

3.1.2 Udgiftstyper, som dækkes via offentlig hjælp til faste udgifter

Ifølge Landstingsforordningen om offentlig hjælp (Lovgivning.g1, 2006), kan der udbetales offentlig hjælp til rimelige udgifter til husleje, forbrugsafgifter og andre faste udgifter. Det præciseres i vejledningen til offentlig hjælp, at forbrugsafgifter er udgifter, hvor man betaler efter forbrug, eksempelvis

¹¹ Qaasuitsup Kommunua (QA) er i dag opdelt i to individuelle kommuner. På tidspunktet for undersøgelsen fandtes der kun takst-oplysninger for Qaasuitsup Kommunua.

el, vand og varme, mens faste udgifter omfatter nødvendige udgifter, herunder til mad, tøj, daginstitutionspladser og forsikringer. Dog er det i det konkrete tilfælde op til kommunalbestyrelsen at træffe afgørelse om, hvilke udgifter der skal være omfattet (Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013).

Tabel 3.2 viser, hvilke udgifter der ifølge interviewede i de besøgte kommuner kan medregnes i de faste udgifter i forbindelse med offentlig hjælp. Enkelte af udgiftstyperne kræver en nærmere beskrivelse og vil derfor blive uddybet nedenfor.

Tabel 3.2 Udgiftstyper, som dækkes hhv. ikke dækkes i forbindelse med offentlig hjælp til faste udgifter

Udgiftstype	Dækkes	Dækkes ikke
Husleje	X	
El, vand og varme	X	
Renovation og skorstensfejning (hvis man ejer egen bolig)	X	
Støtte til betaling af renter til boliglån ¹	X	
Faglige kontingenter ²	(X)	(X)
Telefon		X
Tøj og briller ³		X
Mad ⁴		X
Daginstitution	X	
A-bidrag ⁵	X	
Indbo- og brandforsikring	X	

Note: 1) Det er udelukkende renterne, som dækkes. Eventuel afbetaling på et boliglån kan ikke finansieres via offentlig hjælp.

2) 2 ud af 3 af de besøgte kommuner dækker ikke faglige kontingenter, mens 1 kommune gør.

3) Modtagere af offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter kan periodisk få dækket udgifter til tøj (halvårlig) og briller.

4) Mad skal dækkes via rådighedsbeløbet.

5) Hjælp til at dække udgifter til a-bidrag (underholdsbidrag) gives som lån.

Kilde: Interview med kommuner.

Husleje

Ifølge Landstingsforordningen om offentlig hjælp og vejledning til forordningen om offentlig hjælp skal kommunerne kun dække rimelige huslejeudgifter (Lovgivning.gl, 2006; Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013).

VIVEs kommunebesøg vidner om, at kommunerne har fokus på kun at dække *rimelige huslejeudgifter*. For at afgøre, om der er tale om rimelige udgifter, tager kommunerne udgangspunkt i antallet af rum i boligen. Således dækkes der alene udgifterne til en bolig, hvor antallet af rum svarer til antal beboere plus én. Det betyder eksempelvis, at en husstand på to personer højst kan få dækket udgifterne til en bolig med tre rum.¹² Fremgangsmåde i kommunerne er dermed i tråd med vejledningen, hvor der netop står beskrevet, at: *"Størrelsen af en rimelig bolig vil sige, at antallet af rum bør være lig med antallet af familiemedlemmer plus et rum"*.

Ansøgeren vil blive bedt om at søge boligsikring, hvis dette ikke allerede er blevet gjort.

Tøj og briller

Udgifter til tøj og briller er hverken omfattet af det beløb, som gives til faste udgifter, eller beløbet til forsørgelse.

¹² Dog vil kommunerne dække udgifterne til en bolig med flere end det tilladte antal rum, hvis ansøgeren kan dokumentere, at der søges efter en bolig med færre rum.

En modtager af offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter kan halvårligt søge om et beløb til tøj. I to af de besøgte kommuner skal modtageren opstille et detaljeret budget, for hvad denne ønsker at købe. Hvis budgettet skønnes rimeligt (dvs. hvis der er tale om billigt tøj), udbetales beløbet eller en rekvisition på beløbet. I den tredje kommune får borgerne 1.500 kr. halvårligt til køb af tøj. De besøgte kommuner gør desuden opmærksom på, at ikke alle modtagere af offentlig hjælp er bevidst om, at de er berettiget til at købe tøj halvårligt. Det indebærer, at der er modtagere af offentlig hjælp, der ikke benytter sig af muligheden for at få udgifterne til tøj dækket. Tøj til eventuelle børn skal finansieres via det offentliges børnetilskud (se afsnit 2.2.6 i kapitel 2).

Modtagere af offentlig hjælp kan desuden få dækket rimelige udgifter til briller.

Mad

Udgifter til mad anses ikke som en fast udgift i nogen af de besøgte kommuner. Derimod skal mad finansieres via rådighedstillægget (se afsnit 3.1.1).

Øvrige forhold

I en af de besøgte kommuner nævnes det desuden, at kommunen kan yde lån til at finansiere indskud til en lejebolig. Derudover kan der ydes 5.000 kr. i støtte til køb af møbler, hvis modtageren af offentlig hjælp overtager en lejebolig, som denne ikke har råd til at indrette. I en anden af de besøgte kommuner er det ikke praksis, at kommunen yder lån.

3.1.3 Betydningen af husstandens beboersammensætning for offentlig hjælp til faste udgifter

Kommunebesøgene vidner om, at beboersammensætningen i en husstand har indflydelse på, hvor stor en andel af de faste udgifter der dækkes via offentlig hjælp.

Hvis en modtager af offentlig hjælp er logerende, får denne et logerendetillæg. Tillægget svarer til størrelsen på den husleje, den logerende skal betale. Det varierer, hvordan størrelsen på logerendetillægget udregnes i de besøgte kommuner. I to kommuner udregnes logerendetillægget efter følgende formel:

$$\text{Logerendetillæg} = [\text{Samlede husleje}] * 1/(N+1)$$

Hvor N = antal beboere på mindst 18 år. Beregningen kan illustreres med et eksempel: Hvis et par har to logerende (eller hjemmeboende børn på 18 år eller mere), skal hver af de logerende betale en femtedel af huslejen. Grunden til, at de logerende skal betale en femtedel og ikke en fjerdedel af huslejen, er, at den person, der 'står på lejekontrakten', betaler en andel beregnet efter følgende formel: $(1+1)/(N+1)$, mens de øvrige beboere betaler $1/(N+1)$. Det betyder, at parret betaler tre femtedele af huslejen, mens de logerende hver betaler en femtedel af huslejen. Udgifterne til forbrug (el, vand og varme) deles proportionelt mellem beboerne i husstanden. Det vil sige, at her betaler hver af de fire beboere fra eksemplet en fjerdedel af udgifterne til forbrug.

I den tredje kommune udregnes logerende tillægget efter følgende formel:

$$\text{Logerendetillæg} = [\text{Samlede husleje}] * 1/N$$

Hvor N = antal beboere på mindst 18 år. Hvis et par med to logerende (eller hjemmeboende børn på 18 år eller mere) bor i denne kommune, skal hver af de logerende betale en fjerdedel af huslejen. Og parret betaler to fjerdedele af huslejen. Udgifterne til forbrug (el, vand og varme) deles i denne

kommune proportionelt mellem beboerne i husstanden, så hver af de fire beboere fra eksemplet betaler en fjerdedel af udgifterne til forbrug.

3.1.4 Forvaltningen af lighedsprincippet

Det følger af de forvaltningsretlige principper i lovgivningen, at lovgivningen skal administreres efter lighedsprincippet. Det vil sige, at alle borgere skal have den samme forvaltningsmæssige behandlingen, uanset hvem der forvalter loven over for borgeren inden for samme myndighed.

Der kan således godt gøres forskel *mellem* kommunerne, sådan som loven er formuleret.

Lighedsprincippet *inden for* kommunen håndteres øjensynligt af sagsbehandlerne derved, at man har en fast defineret fremgangsmåde for, hvordan man i den konkrete kommune udmåler støtten til faste udgifter og beregner rådighedsbeløb. Dog har interviewene med kommunerne afdækket, at der for så vidt angår den halvårige støtte til tøj kan være variation i forhold til, om borgerne oplyses herom, jf. afsnit 3.1.2.

3.1.5 Rådighedsforpligtelsen

Ifølge Landstingsforordning om offentlig hjælp (Lovgivning.gl, 2006) skal en modtager af offentlig hjælp stå til rådighed for arbejdsmarkedet.

I de besøgte kommuner håndhæves rådighedsforpligtelsen konkret ved, at modtagere i matchgruppe 1 og 2 skal 'stemple' i Majoriaq hver fjortende dag. Derimod skal modtagere i matchgruppe 3 ikke stemple. I en af de besøgte kommuner sanktioneres borgere i matchgruppe 1 og 2 ved manglende opfyldelse af rådighedsforpligtelsen ved en halvering af ydelsen i 4 uger.¹³

Kommunerne anvender dermed en relativt snæver definition af rådighedsforpligtelsen, idet der alene er fokus på, om de ledige 'stempler'. Det bemærkes i den forbindelse, at vejledningen om offentlig hjælp overlader det til kommunerne at skønne, om modtagerne af offentlig hjælp står til rådighed for arbejdsmarkedet, og i øvrigt lægger op til, at rådighedsforpligtelsen skal vurderes ud fra, om modtagerne er *aktivt arbejdssøgende* (Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013).

3.1.6 Modregning af egen og ægtefællens indtægter

3.1.6.1 Modtagerens lønindtægter

Ifølge Landstingsforordning om offentlig hjælp (Lovgivning.gl, 2006) har modtagere af offentlig hjælp mulighed for at have lønnet arbejde sideløbende med modtagelse af offentlig hjælp. Modtageren af offentlig hjælp kan vælge, om lønindtægten skal modregnes som:

1. [Antal dage, hvor der har været lønindtægt] x [dagstakst for offentlig hjælp]
2. Det udbetalte lønbeløb.

Interviewene med repræsentanter fra kommunerne viser dog, at kommunerne alene benytter mulighed nummer 2. Det vil sige, at kommunerne modregner et beløb svarende til lønbeløbet.

Dette kan eventuelt udgøre et problem i relation til at skabe økonomiske incitamenter til deltidsarbejde, fordi fremgangsmåde nr. 2 medfører, at modtagere af offentlig hjælp reelt beskattes 100 % af lønind-

¹³ Matchgruppesystemet er nærmere beskrevet i boks 4.1 i kapitel 4. Her nævnes også den usikkerhed, der kan være i den administrative praksis vedrørende kategoriseringen i de enkelte matchgrupper.

tægterne. Ifølge Skatte- og Velfærdscommissionen blev mulighed nr. 1 ([Antal dage, hvor der har været lønindtægt] x [dagstakst for offentlig hjælp]) netop indført for at give modtagerne af offentlig hjælp et større incitament til at tage lønnet arbejde (Skatte- og Velfærdscommissionen, 2011a).

Det bør dog omvendt nævnes, at personer med under 80 timer pr. fjortende dag kan få supplerings via offentlig hjælp.

3.1.6.2 Lønindtægter fra ægtefælle eller samlever

Et andet forhold vedrørende modregning af indtægter skal ses i relation til, at fastsættelse af den offentlige hjælp skal foretages skønsmæssigt ud fra bl.a. en eventuel ægtefælle, registreret partner eller ligestillet samlevers indtægter (Lovgivning.gl, 2006).

I to af de besøgte kommuner modregnes en eventuel ægtefælles indtægter 100 % i den offentlige hjælp. Konkret vil man i udmålingen af den offentlige hjælp først beregne, hvor meget familien samlet set er berettiget til, hvis begge ægtefæller er på offentlig hjælp. Derefter ser man på, hvor meget af den offentlige hjælp der kan dækkes via husstandens samlede lønindtægter. Den offentlige hjælp reduceres derefter med et beløb svarende til lønindtægten.

Ifølge interviewpersonerne resulterer modregningen af en eventuel ægtefælles eller samlevers indkomst i, at nogle ægtefæller/samlevere fravælger at arbejde, da familiens samlede indkomst er den samme, uanset om ægtefællen arbejder eller vælger at modtage offentlig hjælp. Et konkret eksempel på modregning af ægtefællens indkomst er illustreret senere i kapitel 4.

I den tredje af de besøgte kommuner sondrer man mellem par, som er gift, og par, som er samlevende. Hvis et par er gift, følges fremgangsmåden ovenfor. Er et par derimod samlevende, deles de faste udgifter i to, hvoraf modtageren af offentlig hjælp modtager midler til at finansiere halvdelen af de faste udgifter, mens den samlevende skal betale den anden halvdel af udgifterne. Herved gøres der forskel mellem samlevende og ægtefæller. Ifølge vejledningen om offentlig hjælp skal der ikke sondres mellem ægtefolk og samlevende, når man modregner ægtefællens/samleverens indkomst. Dog skal samleverens indkomst først tages i betragtning efter et års samliv (Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013).

3.1.6.3 Indtægter fra andre overførelsesindkomster

Blandt de interviewede fagprofessionelle peges på, at borgere i visse situationer uretmæssigt kan modtage flere offentlige overførelsesindkomster samtidig. Således gives eksempler på, at en person – samtidig med at denne modtager offentlig hjælp – også modtager arbejdsmarkedsydelse eller barseldagpenge. Problemet kan bl.a. opstå, fordi der ikke er nogen kontrolmekanismer i de elektroniske systemer, som forhindrer, at en borger modtager flere overførselsindkomster samtidig. Andre interviewede fagprofessionelle oplever ikke, at manglende kontrolmekanismer udgør en problemstilling. VIVE har ikke mulighed for at vurdere omfanget af fænomenet.

3.1.7 Formueforhold hos modtagere af offentlig hjælp

Ifølge § 19 i Landstingsforordningen om offentlig hjælp kan der (med enkelte undtagelser) ikke ydes støtte til "[...] forsørgelse og til faste udgifter, hvis ansøgeren eller ansøgerens ægtefælle eller ligestillede samlever [...] har formue, som kan dække det økonomiske behov" (Lovgivning.gl, 2006).

I de besøgte kommuner tager man højde for borgernes formueforhold ved at gennemgå borgernes (og ægtefællens/samleverens) bankudskrifter for den seneste måned. På den baggrund afgør man, om borgeren har ret til offentlig hjælp.

3.1.8 Naturalier

Ifølge Landstingsforordningen om offentlig hjælp § 13 skal udmålingen af offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter tage hensyn til modtagerens hidtidige levevilkår, forsørgelsesforpligtelser, en eventuel ægtefælle, registreret partner eller dermed ligestillet samlevers indtægter, faste udgifter og lokale forhold (Lovgivning.gl, 2006).

I den forbindelse er det fra interviewene med repræsentanterne fra kommuner indtrykket, at muligheden for indsamling/fangst af naturalier ikke påvirker udmålingen af den offentlige hjælp.

I forbindelse med spørgsmålet om naturalieøkonomi nævner en interviewperson, at modtagere af offentlig hjælp oftest er meget ressourcetsvage personer, som ikke har overskud til at supplere den offentlige hjælp med fiskeri og lignende. Omvendt skønner andre interviewpersoner, at nogle modtagere af offentlig hjælp udfører sort arbejde i form af eksempelvis bådtransport.

3.1.9 Udbetaling af offentlig hjælp til forsørgelse og faste udgifter

I § 17 i Landsforordning om offentlig hjælp angives det, at hele den offentlige hjælp som udgangspunkt skal udbetales til modtageren, som derefter selv afholder sine faste udgifter. Kun når der er tale om *særlige forhold*, kan den offentlige hjælp udbetales direkte til regningsudskriver (Lovgivning.gl, 2006). I samme retning er vejledningen formuleret, jf. afsnit 2.1.3.

I alle de undersøgte kommuner udbetales *rådighedsbeløbet til forsørgelse* direkte til modtagerne af offentlig hjælp. Udbetalinger sker hver fjortende dag eller månedligt.

Derimod er der variation mellem de besøgte kommuner med hensyn til, hvordan udbetalingen af offentlig hjælp til faste udgifter foregår. I to af de besøgte kommuner afholder kommunerne de *faste udgifter* for langt hovedparten af modtagerne. Konkret anslår kommunerne, at de betaler husleje mv. for henimod 90 % af modtagerne. Kommunerne begrundes deres praksis med, at modtagerne ikke betaler husleje mv., hvis det samlede beløb udbetales direkte til borgerne.

I den tredje kommune har der tidligere været en tilsvarende praksis, men denne er ændret inden for de senere år. Nu udbetales beløb til afholdelse af faste udgifter i overvejende grad til borgeren selv, hvorefter borgeren forestår betalingen af egne regninger.

Samlet set må det vurderes, at det i praksis står i kontrast til lovgivningens udtrykte intentioner, at 2 ud af 3 kommuner afholder hovedparten af de faste udgifter for modtagerne af offentlig hjælp. Det skal i den forbindelse nævnes, at flere interviewpersoner påpeger, at rådighedsbeløbet i offentlig hjælp er meget lavt og bedst kan beskrives som overlevelseshjælp. En interviewperson vurderer på den baggrund, at de lave takster i offentlig hjælp kan være en medvirkende forklaring på, at modtagere af offentlig hjælp undlader at betale husleje mv., hvis de får hele beløbet udbetalt.

3.2 Udmåling af offentlig hjælp ved akut trang

Ifølge vejledningen om offentlig hjælp skal offentlig hjælp ved akut trang alene anvendes til at løse en akut situation. Derfor skal hjælpen have fokus på øjeblikkets behov og dermed ikke fremtidige behov (Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013).

I praksis foretages udmåling af offentlig hjælp ved akut trang på baggrund af et konkret skøn af behovet for hjælp. Ifølge en sagsbehandler i en af de besøgte kommuner foretages skønnet på

baggrund af ansøgerens bankudskrifter for de seneste 3 måneder. Bankudskrifterne anvendes dermed til at vurdere rimeligheden i ansøgerens ønske om at modtage offentlig hjælp ved akut trang.

Interviewpersonerne nævner, at man særligt har fokus på børnenes tarv, når der træffer afgørelse om, hvorvidt en person kan modtage støtte efter regler om akut trang. Således har man fokus på, at et eventuelt barn får mad. Hvis det vurderes, at forældrene har været økonomisk uansvarlige, gives støtten til barnet. Hjælpen bliver enten udbetalt som et kontantbeløb eller som rekvisitioner, som eksempelvis kun kan anvendes på mad eller bleer. Rekvisitioner anvendes i de tilfælde, hvor sagsbehandlerne vurderer, at der er risiko for, at pengene anvendes uhensigtsmæssigt. Man følger ikke op på, hvad modtagerne af offentlig hjælp ved akut trang anvender pengene til.

Kommunebesøgene giver overordnet set indtryk af, at offentlig hjælp ved akut trang primært anvendes i akutte tilfælde. Dette giver dermed indtryk af, at reglerne efterleves efter hensigten.

3.3 Opsamling og opmærksomhedspunkter

I kapitlet undersøges det, hvordan de formelle regler for offentlig hjælp, som blev gennemgået i kapitel 2, forvaltes i praksis, herunder især vedrørende udmålingen af hjælpens størrelse. Undersøgelsens grundlag er primært interview i tre af de fem kommuner, og det bør i den forbindelse tages i betragtning, at der altid vil være en vis usikkerhed i de indhentede data og fortolkningen heraf, selvom interviewene er forberedte, pilotafprøvede og indhentet fra flere steder i den kommunale organisation. Med disse forbehold bemærkes bl.a.:

- For rådighedsbeløbene ser lovens forudsætning om anvendelse af skøn i udmålingen af offentlig hjælp ud til at være omsat i faste takster for henholdsvis par, enlige og børn (børnetillæg).
- Børnetillægget er helt fast månedligt 1.000 kr. pr. barn pr. voksen, der modtager offentlig hjælp, hvorimod rådighedsbeløbet til par varierer fra 1.471 kr. til 1.732 kr. for enlige og fra 2.295 kr. til 2.836 kr. for par.
- Det ligger også ret fast, hvad der betegnes som faste udgifter, men dog med en vis variation mellem kommunerne mht. dækning af faglige kontingenter og mht. dækning af udgifter til tøj.
- Der modregnes for andre indkomster i den offentlige hjælp. Modregning foretages med anvendelse af indkomstmodregningsmodellen.
- Håndhævelse af rådighedsforpligtelse foregår primært via registrering/'stempling' i Majoriaq hver fjortende dag og alene for matchgruppe 1- og 2-medlemmer.
- Der modregnes også i indkomster mellem ægtefæller og samlevende, men også her er der variation mellem kommunerne.
- Selve udbetalingen af offentlig hjælp til faste omkostninger for dokumenterede udgifter foregår i vidt omfang efter regning frem for ved udbetaling af kontante beløb.

Opmærksomhedspunkter

Det er bemærkelsesværdigt, at der ser ud til at være en vis afvigelse mellem lovens bogstav og – jf. bl.a. vejledning – intentioner på flere forhold. Det gælder i anvendelsen af faste takster for udmåling af offentlig hjælp, bl.a. i form af et børnetillæg som ikke nævnes i forordningen.

Det er også værd at bemærke, at der trods anvendelse af takster for rådighedsbeløb alligevel er variationer mellem kommunerne, bortset fra børnetillægget, og hvor systematikken i variationerne kommunerne imellem umiddelbart er svært at forklare.

Ligeledes lægges der mærke til, at beløbene til dækning af faste udgifter i vidt omfang udbetales direkte til dækning af regninger frem for som kontante beløb til modtagernes egen administration. Hensigten er selvsagt at undgå utilsigtet anvendelse af pengene, men er administrativt krævende og overfører ansvaret for betalingen fra offentlig hjælp-modtageren til kommunen. I en af de tre kommuner er administrationen dog angiveligt i løbet af de senere år overgået til borgeren frem for kommunen.

4 Konsekvensberegninger, samspilsproblematikker og incitamentter til at arbejde

I dette kapitel præsenterer vi et overblik over, hvordan den *samlede* og den *disponible* indkomst ser ud for forskellige familietyper, der modtager offentlig hjælp. Formålet er dels – via nogle konsekvensberegninger – at belyse indkomstvariationerne for nogle familietyper, dels at kaste lys over nogle af de samspilsproblematikker, som opstår mellem offentlig hjælp-systemet, lønmodtagersystemet, arbejdsmarkedsydelsessystemet og SU-systemet. Med dette formål for øje præsenterer vi i afsnit 4.1 først den disponible indkomst for forskellige familietyper, beregnet ud fra viden om reglerne og taksternes størrelse og tillagt supplerende indkomstoverførsler. Derefter præsenterer afsnit 4.2 konkrete eksempler, som viser de beløb, borgere har modtaget i offentlig hjælp i de kommuner, som VIVE har besøgt. Endelig præsenterer afsnit 4.3 konsekvensberegninger for forskellige familietyper på basis af en udarbejdet regnemodel. I disse konsekvensberegninger sammenholdes indkomsten for modtagere af offentlig hjælp med indkomsten for lønmodtagere, arbejdsmarkedsydelsesmodtagere og SU-modtagere. Konsekvensberegningerne vil dermed kaste lys over nogle af de samspilsproblematikker, som opstår mellem offentlig hjælp-systemet, lønmodtagersystemet, arbejdsmarkedsydelsessystemet og SU-systemet.

4.1 Den disponible indkomst for modtagere af offentlig hjælp inkl. børnerettede supplerende ydelser

Den disponible indkomst for en modtager af offentlig hjælp afhænger ikke kun af de takster, som kommunerne anvender i forbindelse med fastsættelse af et rådighedsbeløb til forsørgelse. Det skyldes, at der er en række supplerende ydelser, som en del af modtagerne af offentlig hjælp er berettiget til (se afsnit 2.2.6 i kapitel 2 for en beskrivelse af de supplerende ydelser).

I Tabel 4.1 gives et eksempel på den disponible indkomst for modtagere af offentlig hjælp fra forskellige familietyper. I regneeksemplet tages der udgangspunkt i taksterne for Kommuneqarfik Sermersooq. Da fokus for afsnittet er at præsentere familietypernes disponible indkomst, har vi valgt at udelade alle faste udgifter samt den del af den offentlige hjælp, som dækker disse udgifter.

Det fremgår af tabellen, at det beløb, en modtager af offentlig hjælp får udbetalt, i stor grad påvirkes af antallet af børn i husstanden. Eksempelvis har en enlig med to børn en disponibel indkomst, der er mere end 4 gange så stor som en enlig uden børn. Det skyldes, at den enlige med to børn får 2 x børnetillæg via offentlig hjælp, 2 x børnetilskud (jf. afsnit 2.2.6) samt modtager 2 x underholdsbidrag.

Tabel 4.1 Eksempel på den disponible indkomst for modtagere af offentlig hjælp fra forskellige familietyper (kr. pr. måned i 2018) (takster fra Kommuneqarfik Sermersooq)

	Enlig	Ægtepar/samlevende	Enlig med to børn	Ægtepar/samlevende med to børn
Offentlig hjælp til husstandens voksne	1.678	2.834	1.678	2.834
Børnetillæg via offentlig hjælp	-	-	2.000	4.000
Børnetilskud	-	-	1.412	1.412
Underholdsbidrag	-	-	2.000	
Familiens disponible indkomst i alt	1.678	2.834	7.090	8.246

Note: Egne beregninger. I regneeksemplerne er det antaget, at alle voksne i husstanden modtager offentlig hjælp.

Kilde: Tabel 3.1.

Det skal bemærkes, at underholdsbidraget og børnetilskuddet som sådan ikke har noget med offentlig hjælp at gøre. Det vil sige, at disse ydelser også vil kunne modtages af personer, som ikke modtager offentlig hjælp (børnetilskuddet er dog indkomstafhængigt).

4.2 Konkret indsamlede eksempler på størrelsen af offentlig hjælp

I Tabel 4.2 gives eksempler på indkomstsammensætningen for borgere, der modtager offentlig hjælp. Der er tale om konkrete eksempler, som VIVE har indsamlet i forbindelse med vores kommunebesøg. Det vil sige, at boligudgifterne og et eventuel forsørgelsesgrundlag fra en ægtefælle/samlever bygger på faktiske udgifter/indtægter, som VIVE er blevet præsenteret for i forbindelse med kommunebesøgene. Vi har dog valgt at foretage en mindre korrektion af tallene. For det første har vi omregnet alle taksterne til enhedsbeløbene for Kommuneqarfik Sermersooq (se Tabel 3.1 i kapitel 3), uanset hvilken kommune de stammer fra. Dette er gjort for at sikre sammenlignelighed, men også for at anonymisere de cases, som eksemplerne bygger på. Eksemplerne omfatter dermed også eksempler på indkomstsammensætninger fra andre kommuner end Kommuneqarfik Sermersooq, på trods af at der kun anvendes takster herfra.

For det andet har vi ud fra de øvrige eksempler konstrueret to af eksemplerne ('Enlig med ét barn' og 'Par med ét barn'). Dette er gjort, fordi vi i forbindelse med kommunebesøgene ikke blev præsenteret for disse familietyper, som er almindeligt forekommende.

Tabel 4.2 Konkrete eksempler på indtægter fra offentlig hjælp for forskellige familietyper (kr. pr. md.) (takster fra Kommuneqarfik Sermersooq)

	Enlig uden børn	Par uden børn	Enlig med ét barn	Par med ét barn	Par med tre børn	Par med seks børn ²	Par med ét barn
Husstandstype	Egen bolig	Logerende	Egen bolig	Egen bolig	Egen bolig	Egen bolig	Egen bolig
<i>Indtægter</i>							
Lønindtægt							7.860
Offentlig hjælp							
Rådighedsbeløb	1.678	2.834	1.678	2.834	2.834	2.834	
Til faste udgifter	1.866	2.705	2.366	3.205	4.286	3.175	
Supplerende							1.452 ⁴
Børnetillæg			1.000	2.000	6.000	9.000	
Offentlig hjælp i alt	3.544	5.539	5.044	8.039	13.120	15.009	1.452
Indtægter i alt	3.544	5.539	5.044	8.039	13.120	15.009	9.312
<i>Udgifter</i>							
Husleje (efter bolig-sikring) inkl. el, vand og varme	1.866	2.705	2.366 ³	3.205 ³	4.286	2.564	4.193
Øvrige faste udgifter ¹						611	285
Udgifter i alt	1.866	2.705	2.366	3.205	4.286	3.175	4.478
Disponibel indkomst	1.678	2.834	2.678	4.834	8.834	11.834	4.834

Note: 1) Omfatter eksempelvis dagtilbudstakst og kontingenter til fagforening.

2) Tre af børnene er fælles, og tre er sammenbragte.

3) Antaget husleje svarende til familietype uden børn tillagt 500 kr.

4) I beregning af supplerende hjælp er det ikke identificeret, om beløbet er rådighedsbeløb eller børnetillæg.

Kilde: VIVEs kommunebesøg i Grønland.

Endelig skal man være opmærksom på, at tabellen ikke medtager en række supplerende ydelser, som flere af familietyperne vil være berettiget til (fx børneydelse og underholdsbidrag). Det skyldes, at vi i denne opstilling ønsker, at vise den isolerede betydning af offentlig hjælp for familiernes indkomst.

Fra Tabel 4.2 ses for det første, at størrelsen af den samlede ydelse i offentlig hjælp påvirkes af:

1. Antal børn i husstanden
2. Antal voksne i husstanden
3. Indtægter (egen eller samlevers)
4. De samlede faste udgifter.

Her er det særligt de to sidste forhold (indtægter og faste udgifter), som kan give anledning til, at familietyper, der ellers er ens, får vidt forskellige ydelser i offentlig hjælp.

For det andet ses det i tabellen, at der er stor variation i den samlede (og disponible) ydelse, som familietyperne modtager i offentlig hjælp. Variationen er særligt udtalt for par, der har henholdsvis ikke har hjemmeboende børn. Således modtager familietyper, der består af et par på offentlig hjælp med seks børn (kolonne 6), 2,7 gange så meget i offentlig hjælp som familietyper, der består af et par på offentlig hjælp uden børn (kolonne 2).

Endelig ses det i den sidste kolonne i tabellen, at en ægtefælles indkomst modregnes 100 % i den offentlige hjælp. Konsekvensen heraf er, at det reelt ikke kan betale sig for ægtefællen at arbejde, da den samlede disponible indkomst for denne familie er den samme som for den tilsvarende familie i kolonne 4, hvor begge voksne er på offentlig hjælp. Konsekvens af modregningen af indkomsten er desuden, at familien i kolonne 5 får over fem gange så meget i offentlig hjælp, som familien i kolonne 7.

4.3 Samspilsproblematikker på basis af modelberegninger

I det følgende præsenteres en række modelbaserede scenarieberegninger.¹⁴ Formålet er at belyse samspilsproblematikken ved at tydeliggøre de økonomiske incitamenter, som modtagere af offentlig hjælp har for at komme i beskæftigelse eller evt. uddannelse.

Det skal understreges, at afsnittet ikke belyser alle eksisterende samspilsproblematikker. Dertil er der for mange forhold, der har indflydelse på den økonomiske situation hos modtagere af offentlig hjælp. I afsnittet fokuseres der på betydningen af familiesituationen for modtageren af offentlig hjælps økonomiske incitament til at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Derimod fokuseres der ikke på, hvordan størrelsen af de faste udgifter påvirker de økonomiske incitamenter. I dette afsnit ses der på følgende familietyper:

1. Enlig uden børn
2. Enlig med ét barn
3. Enlig med tre børn
4. Par uden børn
5. Par med ét barn
6. Par med tre børn.

Scenarieberegningerne bygger på følgende antagelser:

¹⁴ Den specifikke model er ikke beskrevet i denne rapport, men tilsendt Departementet for Sociale Anliggender og Justitsvæsen.

- Takster for offentlig hjælp til enlige/par som gældende i Kommuneqarfik Sermersooq
- SIK-lønmodtagere får mindstelønnen for privatansatte (for 2017 – sat til 88,50 kr. pr. time)
- Arbejdsmarkedsydelsesmodtagere modtager 90 % af mindstelønnen for offentligt ansatte SIK-lønmodtagere ($91,70 * 0,9 = 82,50$ kr. pr. time)
- Huslejen udgør 5.000 kr. pr. måned
- Øvrige faste udgifter 2.000 kr. pr. måned
- Beskatningsregler 2018 – skatteprocent og bundfradrag fra Kommuneqarfik Sermersooq
- Daginstitutionstakster svarende til de i 2018 gældende i Kommuneqarfik Sermersooq
- Boligsikring er beregnet via: <https://seineqtap.kaqa.sullissivik.gl>.

Det bemærkes, at der er tale om helt standardiserede antagelser. For huslejudgifterne vil disse eksempelvis være væsentligt lavere for studerende, der bor på kollegium, fx 850 kr. pr. måned.

Det bemærkes endvidere, at der er regnet med maksimal takst ved fuld arbejdstid og at der rent teknisk er taget udgangspunkt i en årsopregning før resultaterne vises pr. måned. I tilfældet med arbejdsmarkedsydelse bemærkes særligt, at denne skal beregnes at et færre antal timer hvis personen ikke har arbejdet fulltids, og at arbejdsmarkedsydelsen på et år maksimalt kan oppebæres i 2 x 13 uger.

Beregningen af børnetilskud er nærmere beskrevet i bilag 2.

4.3.1 Konsekvensberegninger for enlige

Tabel 4.3, Tabel 4.4 og Tabel 4.5 viser den økonomiske situation for enlige med forskellige indkomstgrundlag og familiesituation (antal børn i familien). Den nederste linje i alle tabeller viser "Nettokompensationsgraden", det vil sige forholdet mellem en given overførselsindkomst (Offentlig hjælp, arbejdsmarkedsydelse eller SU) og en lønmodtagerindkomst (dvs. $\frac{[\text{Overførselsindkomst}]}{[\text{SIK-indkomst}]}$).

Det fremgår af nettokompensationsgraden i Tabel 4.3, at enlige modtagere af offentlig hjælp uden børn ville være bedre stillet, hvis de skiftede til en af de tre øvrige indkomstgrundlag. Det vil sige, at det bedre kan, målt ved aktuel disponibel indkomst, betale sig for modtageren af offentlig hjælp at komme i uddannelse, på arbejdsmarkedsydelse¹⁵ eller beskæftigelse end at være på offentlig hjælp.

Tabel 4.3 Konsekvensberegninger: Enlige uden børn

Budget	Én SIK	Én offentlig hjælp	Én arbejdsmarkedsydelse	Én uddannelsesydelse
	1 voksen, 0 børn	1 voksen, 0 børn	1 voksen, 0 børn	1 voksen, 0 børn
<i>Indkomst pr. år</i>				
Lønindkomst	183.918 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Arbejdsmarkedsydelse	0 kr.	0 kr.	171.474 kr.	0 kr.
Uddannelseshjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	56.400 kr.
Offentlig hjælp rådighedsbeløb inkl. børnetillæg	0 kr.	20.135 kr.	0 kr.	0 kr.
Aktuel indkomst	173.918 kr.	0 kr.	161.474 kr.	46.400 kr.
<i>Indkomst efter skat pr. måned</i>				
Skat	-52.885 kr.	0 kr.	-47.659 kr.	0 kr.
Indkomst efter skat (pr. måned)	10.919 kr.	1.678 kr.	10.318 kr.	4.700 kr.
<i>Øvrige indtægter</i>				
Underholdsbidrag	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Boligsikring	795 kr.	4.750 kr.	1.215 kr.	4.750 kr.
Børnetilskud	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (husleje)	0 kr.	250 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (faste udgifter)	0 kr.	2.000 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (tøjpenge o. lign.)	0 kr.	250 kr.	0 kr.	0 kr.
Evt. supplerende offentlig hjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Indtægter i alt (pr. måned)	11.714 kr.	8.928 kr.	11.533 kr.	9.450 kr.
<i>Udgifter</i>				
Varme/el/vand/faste udgifter	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.
Husleje	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.
Egenbetaling vuggestue	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Egenbetaling børnehave	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Udgifter i alt	-7.000 kr.	-7.000 kr.	-7.000 kr.	-7.000 kr.
Disponibel indkomst	4.714 kr.	1.928 kr.	4.533 kr.	2.450 kr.
Nettokompensationsgrad (rådighedsbeløb)		41 %	96 %	52 %

Kilde: VIVEs beregninger.

¹⁵ En person kan dog ikke selv vælge, om denne vil modtage arbejdsmarkedsydelse eller ej. En person kan kun modtage arbejdsmarkedsydelse, hvis denne har optjent retten hertil.

Tabel 4.4 viser indkomstgrundlaget for enlige med ét barn. Det fremgår af tabellen, at nettokompensationsgraden for alle tre typer overførelsesindkomst er steget, som følge af at familietyperne nu består af et barn og en voksen. Særlig kan det bemærkes, at nettokompensationsgraden nu er smule bedre for en modtager af offentlig hjælp, sammenlignet med en modtager af SU.

Tabel 4.4 Konsekvensberegninger: Enlige med ét barn

	Én SIK	Én offentlig hjælp	Én arbejdsmarkedsydelse	Én uddannelsesyndelse
	1 voksen, 1 barn	1 voksen, 1 barn	1 voksen, 1 barn	1 voksen, 1 barn
<i>Indkomst pr. år</i>				
Lønindkomst	183.918 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Arbejdsmarkedsydelse	0 kr.	0 kr.	171.474 kr.	0 kr.
Uddannelseshjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	68.400 kr.
Offentlig hjælp rådighedsbeløb inkl. børnetillæg	0 kr.	32.135 kr.	0 kr.	0 kr.
Aktuel indkomst	173.918 kr.	0 kr.	161.474 kr.	58.400 kr.
<i>Indkomst efter skat pr. måned</i>				
Skat	-52.885 kr.	0 kr.	-47.659 kr.	-4.368 kr.
Indkomst efter skat (pr. måned)	10.919 kr.	2.678 kr.	10.318 kr.	5.336 kr.
<i>Øvrige indtægter</i>				
Underholdsbidrag	1.000 kr.	1.000 kr.	1.000 kr.	1.000 kr.
Boligsikring	3.050 kr.	4.900 kr.	3.200 kr.	4.485 kr.
Børnetilskud	578 kr.	706 kr.	615 kr.	706 kr.
Offentlig hjælp (husleje)	0 kr.	100 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (faste udgifter)	0 kr.	2.000 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (tøjpenge o. lign.)	0 kr.	250 kr.	0 kr.	0 kr.
Evt. supplerende offentlig hjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Indtægter i alt (pr. måned)	15.548 kr.	11.634 kr.	15.133 kr.	11.527 kr.
<i>Udgifter</i>				
Varme/el/vand/faste udgifter	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.
Husleje	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.
Egenbetaling vuggestue	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Egenbetaling børnehave	-332 kr.	0 kr.	-332 kr.	0 kr.
Udgifter i alt	-7.332 kr.	-7.000 kr.	-7.332 kr.	-7.000 kr.
Disponibel indkomst	8.216 kr.	4.634 kr.	7.801 kr.	4.527 kr.
Nettokompensationsgrad (rådighedsbeløb)		56 %	95 %	55 %

Note: Det antages, at barnet går i børnehave.

Kilde: VIVEs beregninger.

I Tabel 4.5 er indkomstgrundlaget beregnet for enlige med tre børn. Antallet af børn betyder nu, at nettokompensationsgraden for en modtager af offentlig hjælp er steget til 88 %. Dog ville modtageren af offentlig hjælp fortsat kunne øge sin disponible indkomst med ca. 1.300 kr., hvis denne var i beskæftigelse. Hvis en modtager omvendt valgte at påbegynde en uddannelse, ville det medføre en indkomstnedgang på godt 1.200 kr. pr. måned.

Tabel 4.5 Konsekvensberegninger: Enlige med tre børn

	Én SIK	Én offentlig hjælp	Én arbejdsmarkedsydelse	Én uddannelsesyndelse
	1 voksen, 3 børn	1 voksen, 3 børn	1 voksen, 3 børn	1 voksen, 3 børn
<i>Indkomst pr. år</i>				
Lønindkomst	183.918 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Arbejdsmarkedsydelse	0 kr.	0 kr.	171.474 kr.	0 kr.
Uddannelseshjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	92.400 kr.
Offentlig hjælp rådighedsbeløb inkl. børnetillæg	0 kr.	56.135 kr.	0 kr.	0 kr.
Aktuel indkomst	173.918 kr.	0 kr.	161.474 kr.	82.400 kr.
<i>Indkomst efter skat pr. måned</i>				
Skat	-52.885 kr.	0 kr.	-47.659 kr.	-14.448 kr.
Indkomst efter skat (pr. måned)	10.919 kr.	4.678 kr.	10.318 kr.	6.496 kr.
<i>Øvrige indtægter</i>				
Underholdsbidrag	3.000 kr.	3.000 kr.	3.000 kr.	3.000 kr.
Boligsikring	3.050 kr.	4.900 kr.	3.200 kr.	4.185 kr.
Børnetilskud	2.119 kr.	2.119 kr.	2.119 kr.	2.119 kr.
Offentlig hjælp (husleje)	0 kr.	100 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (faste udgifter)	0 kr.	2.000 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (tøjpenge o. lign.)	0 kr.	250 kr.	0 kr.	0 kr.
Evt. supplerende offentlig hjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Indtægter i alt (pr. måned)	19.089 kr.	17.047 kr.	18.637 kr.	15.800 kr.
<i>Udgifter</i>				
Varme/el/vand/faste udgifter	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.
Husleje	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.
Egenbetaling vuggestue	-380 kr.	0 kr.	-380 kr.	0 kr.
Egenbetaling børnehave	-332 kr.	0 kr.	-332 kr.	0 kr.
Udgifter i alt	-7.712 kr.	-7.000 kr.	-7.712 kr.	-7.000 kr.
Disponibel indkomst	11.377 kr.	10.047 kr.	10.925 kr.	8.800 kr.
Nettokompensationsgrad (rådighedsbeløb)		88 %	96 %	77 %

Note: Det antages, at to børn går i børnehave, og ét barn går i vuggestue.

Kilde: VIVEs beregninger.

4.3.2 Konsekvensberegninger for par

Tabel 4.6, Tabel 4.7 og Tabel 4.8 viser, hvordan den økonomiske situation for personer i par påvirkes af indkomstgrundlaget og antallet af børn i familien. Tabellen indeholder – foruden rene familietyper, hvor begge parter i familien har samme indkomstgrundlag – også indkomstgrundlaget for en familie bestående af én SIK-lønmodtager og én offentlig hjælp-modtager.

Tabel 4.6 viser, at et par bestående af to voksne uden børn, der er modtagere af offentlig hjælp, ville være bedre stillet, hvis de skiftede til et af de tre øvrige indkomstgrundlag. Dette er dermed helt på linje med indkomstsituationen for enlige modtagere af offentlig hjælp uden børn (se Tabel 4.3). Det vil sige, at det bedre kan betale sig for et par, der modtager offentlig hjælp, hvis begge kom i uddannelse, på arbejdsmarkedsydelse eller i beskæftigelse end at være på offentlig hjælp.

Tabel 4.6 Konsekvensberegninger: Par uden børn

	To SIK	To offentlig hjælp	To arbejdsmarkedsydelse	To uddannelsesydelser	Én SIK og en off. hjælp
	2 voksne, 0 børn	2 voksne, 0 børn	2 voksne, 0 børn	2 voksne, 0 børn	2 voksne, 0 børn
<i>Indkomst pr. år</i>					
Lønindkomst	367.835 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	183.918 kr.
Arbejdsmarkedsydelse	0 kr.	0 kr.	342.948 kr.	0 kr.	0 kr.
Uddannelseshjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	112.800 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp rådighedsbeløb inkl. børnetillæg	0 kr.	34.008 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Aktuel indkomst	347.835 kr.	0 kr.	322.948 kr.	92.800 kr.	173.918 kr.
<i>Indkomst efter skat pr. måned</i>					
Skat	-105.771 kr.	0 kr.	-95.318 kr.	0 kr.	-32.725 kr.
Indkomst efter skat (pr. måned)	21.839 kr.	2.834 kr.	20.636 kr.	9.400 kr.	12.599 kr.
<i>Øvrige indtægter</i>					
Underholdsbidrag	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Boligsikring	0 kr.	4.750 kr.	0 kr.	3.630 kr.	795 kr.
Børnetilskud	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (husleje)	0 kr.	250 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (faste udgifter)	0 kr.	2.000 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (tøjpenge o. lign.)	0 kr.	500 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Evt. supplerende offentlig hjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Indtægter i alt (pr. måned)	21.839 kr.	10.334 kr.	20.636 kr.	13.030 kr.	13.394 kr.
<i>Udgifter</i>					
Varme/el/vand/faste udgifter	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.
Husleje	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.
Egenbetaling vuggestue	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Egenbetaling børnehave	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Udgifter i alt	-7.000 kr.	-7.000 kr.	-7.000 kr.	-7.000 kr.	-7.000 kr.
Disponibel indkomst	14.839 kr.	3.334 kr.	16.636 kr.	6.030 kr.	6.394 kr.
Nettokompensationsgrad (rådighedsbeløb)		22 %	92 %	41 %	43 %

Kilde: VIVEs beregninger.

I Tabel 4.7 vises indkomstgrundlaget for par med ét barn. Det fremgår af tabellen, at nettokompensationsgraden for alle tre typer overførelsesindkomst er steget, som følge af at familietyperne i denne tabel består af to voksne og et barn. Dog skal man være opmærksom på, at en ægtefælles (og egen deltidsindkomst) modregnes 100 % i den offentlige hjælp. Dette indebærer, at der vil kunne opstå situationer, hvor det ikke kan betale sig at tage arbejde (for et eksempel, se Tabel 4.4).

Tabel 4.7 Konsekvensberegninger: Par med ét barn

	To SIK	To offentlig hjælp	To arbejds-markeds-ydelser	To uddannel-sesydelser	Én SIK og en off. hjælp
	2 voksne, 1 barn	2 voksne, 1 barn	2 voksne, 1 barn	2 voksne, 1 barn	2 voksne, 1 barn
<i>Indkomst pr. år</i>					
Lønindkomst	367.835 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	183.918 kr.
Arbejdsmarkedsydelse	0 kr.	0 kr.	342.948 kr.	0 kr.	0 kr.
Uddannelseshjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	136.800 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp rådighedsbeløb, inkl. børnetillæg	0 kr.	58.008 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Aktuel indkomst	347.835 kr.	0 kr.	322.948 kr.	116.800 kr.	173.918 kr.
<i>Indkomst efter skat pr. måned</i>					
Skat	-105.771 kr.	0 kr.	-95.318 kr.	-8.736 kr.	-32.725 kr.
Indkomst efter skat (pr. måned)	21.839 kr.	4.834 kr.	20.636 kr.	10.672 kr.	12.599 kr.
<i>Øvrige indtægter</i>					
Underholdsbidrag	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Boligsikring	875 kr.	4.900 kr.	1.185 kr.	3.760 kr.	3.050 kr.
Børnetilskud	71 kr.	706 kr.	144 kr.	706 kr.	578 kr.
Offentlig hjælp (husleje)	0 kr.	100 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (faste udgifter)	0 kr.	2.000 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (tøjpenge o. lign.)	0 kr.	500 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Evt. supplerende offentlig hjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Indtægter i alt (pr. måned)	22.785 kr.	13.040 kr.	21.964 kr.	15.138 kr.	16.228 kr.
<i>Udgifter</i>					
Varme/el/vand/faste udgifter	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.
Husleje	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.
Egenbetaling vuggestue	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Egenbetaling børnehave	-664 kr.	0 kr.	-664 kr.	0 kr.	-332 kr.
Udgifter i alt	-7.664 kr.	-7.000 kr.	-7.664 kr.	-7.000 kr.	-7.332 kr.
Disponibel indkomst	15.121 kr.	6.040 kr.	14.300 kr.	8.138 kr.	8.896 kr.
Nettokompensationsgrad (rådighedsbeløb)		40 %	95 %	54 %	60 %

Note: Det antages, at barnet går i børnehave. Der anvendes daginstitutionstakster fra Sermersooq.

Kilde: VIVEs beregninger

Endelig viser Tabel 4.8 indkomsten for de fem forskellige indkomstgrundlag for par med tre børn. Det ses af tabellen, at nettokompensationsgraden nu er større for et par på offentlig hjælp end for et par, hvor den ene er lønmodtager, og den anden modtager offentlig hjælp. Denne familietype indebærer dermed, at to modtagere af offentlig hjælp ikke vil have incitament til, at den ene part kommer i arbejde. Tilsvarende viser denne tabel, at nettokompensationsgraden er større for familien, hvor begge voksne modtager offentlig hjælp, sammenlignet med familien, hvor begge de voksne modtager SU. Dog er nettokompensationsgraden fortsat større for familier, hvor begge parter er i beskæftigelse eller på arbejdsmarkedsydelse.

Tabel 4.8 Konsekvensberegninger: Par med 3 børn

	To SIK	To offentlig hjælp	To arbejdsmarkedsydelse	To uddannelsesydelser	En SIK og en off. hjælp
	2 voksne, 3 børn	2 voksne, 3 børn	2 voksne, 3 børn	2 voksne, 3 børn	2 voksne, 3 børn
<i>Indkomst pr. år</i>					
Lønindkomst	367.835 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	183.918 kr.
Arbejdsmarkedsydelse	0 kr.	0 kr.	342.948 kr.	0 kr.	0 kr.
Uddannelseshjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	184.800 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp rådighedsbeløb, inkl. børnetillæg	0 kr.	106.008 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Aktuel indkomst	347.835 kr.	0 kr.	322.948 kr.	164.800 kr.	173.918 kr.
<i>Indkomst efter skat pr. måned</i>					
Skat	-105.771 kr.	0 kr.	-95.318 kr.	-28.896 kr.	-32.725 kr.
Indkomst efter skat (pr. måned)	21.839 kr.	8.834 kr.	20.636 kr.	12.992 kr.	12.599 kr.
<i>Øvrige indtægter</i>					
Underholdsbidrag	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Boligsikring	875 kr.	4.900 kr.	1.185 kr.	3.160 kr.	3.050 kr.
Børnetilskud	651 kr.	2.119 kr.	868 kr.	2.119 kr.	2.119 kr.
Offentlig hjælp (husleje)	0 kr.	100 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (faste udgifter)	0 kr.	2.000 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Offentlig hjælp (tøjpenge o. lign.)	0 kr.	500 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.
Evt. supplerende offentlig hjælp	0 kr.	0 kr.	0 kr.	0 kr.	897 kr.
Indtægter i alt (pr. måned)	23.364 kr.	18.453 kr.	22.689 kr.	18.271 kr.	18.665 kr.
<i>Udgifter</i>					
Varme/el/vand/faste udgifter	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.	-2.000 kr.
Husleje	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.	-5.000 kr.
Egenbetaling vuggestue	-759 kr.	0 kr.	-759 kr.	-380 kr.	-380 kr.
Egenbetaling børnehave	-664 kr.	0 kr.	-664 kr.	-332 kr.	-332 kr.
Udgifter i alt	-8.423 kr.	-7.000 kr.	-8.423 kr.	-7.712 kr.	-7.712 kr.
Disponibel indkomst	14.941 kr.	11.453 kr.	14.266 kr.	10.559 kr.	10.953 kr.
Nettokompensationsgrad (rådighedsbeløb)		77 %	95 %	71 %	73 %

Note: Det antages, at to børn går i børnehave, og ét barn går i vuggestue.

Kilde: VIVEs beregninger.

4.4 Opsamling og opmærksomhedspunkter

Dette kapitel har fokuseret på den disponible indkomst for forskellige typer modtagere af offentlig hjælp belyst fra tre vinkler. For det første er der set på, hvordan den disponible indkomst inklusive supplerende børnerettede ydelser varierer med forskellige familietyper. For det andet er der opstillet beregninger for den disponible indkomst for familietyper baseret på de regnestykker, VIVE har fået præsenteret af sagsbehandlere i de besøgte kommuner. Endelig er der for det tredje vist en række modelbaserede scenarieberegninger med inddragelse af antagelser om faste omkostninger til daginstitutioner og bolig for bl.a. den disponible indkomst, som den varierer med familietyper og typer af indkomst, dvs. SIK-indkomst, offentlig hjælp, arbejdsmarkedsydelse, uddannelsesydelse og kombination af offentlig hjælp og SIK-indkomst. Kapitlet har vist, at der er stor variation i den samlede ydelse og den disponible indkomst, som en modtager af offentlig hjælp kan modtage. Variationerne kan i særdeleshed tilskrives:

1. Antal børn i husstanden
2. Antal voksne i husstanden
3. Indtægter (egen eller samlevers)
4. De samlede faste udgifter.

Opmærksomhedspunkter

Den offentlige hjælp øges mærkbart med antallet af børn, hvilket forstærkes af andre børnetalsafhængige ydelser som børnetilskud og friplads i dagpleje og daginstitution. Øjensynlig tillægges netop forsørgelsesmulighederne for enlige og par med børn stor vægt i indretningen af offentlig hjælporordningen.

Dette forhold har også betydning for incitaments- og samspilsproblemerne forekomst. De incitamentsproblemer, der kan være i offentlig hjælp-systemet, synes således i særlig grad at kunne forekomme netop i familier med flere børn.

Samspilsproblemerne kommer til udtryk ved, at det ofte ikke kan betale sig for en modtager af offentlig hjælp at påbegynde en uddannelse, dog vel at mærke, hvis der fokuseres snævert på den aktuelle indkomst. Derudover kommer det til udtryk ved, at det i visse situationer ikke vil kunne betale sig for en person at tage et lavtlønnet arbejde. Dette gælder i særdeleshed for par med flere børn, hvor det kan medføre en nettonedgang i den disponible indkomst, hvis den ene part begynder at arbejde til SIK-mindstelønnen. Desuden vil det ofte også være tilfældet, hvis der er tale om deltidsstillinger.

Den fundne sammenhæng mellem samspilsproblemer ved at komme i beskæftigelse og antallet af børn i husstanden, fremgår også af Økonomisk Råds seneste rapport (Økonomisk Råd, 2018, s. 43-46 og rapportens figur 3.7, s. 46), hvor det vises, at en fremgang i indkomst først slår igennem i den disponible indkomst ved en noget højere indkomstgrænse ved enlige eller par med børn set i forhold til familier uden børn.

Samspilsproblemerne kan også gøre sig gældende ved personers overvejelser om at tage kortvarige jobs. Her bør det dog også bemærkes, at det for personer og husstande med varierende indkomst kan være en fordel, at den offentlige hjælp beregnes på baggrund af indkomsten for kun de sidste 3 måneder – og fx ikke det seneste år, jf. tidligere afsnit 3.2.

5 Modtagere af offentlig hjælp, udfordringer og tilbud

I dette kapitel giver vi indledningsvist en statistisk beskrivelse af modtagerne af offentlig hjælp (afsnit 5.1). Herefter præsenterer vi analysen af, hvilke udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp oplever (afsnit 5.2). Endvidere beskrives de tilbud og forløb for modtagere af offentlig hjælp, som gennemføres og efterspørges dels i Majoriaq centre, dels i andre regier med henblik på at bringe modtagere af offentlig hjælp i uddannelse eller arbejde (afsnit 5.3). Afslutningsvis sammenfattes kapitlets centrale konklusioner vedrørende udfordringer og tilbud for modtagere af offentlig hjælp i afsnit 5.4, der endvidere indeholder opmærksomhedspunkter i relation til udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp oplever, og de eksisterende og efterspurgte tilbud.

5.1 Statistisk beskrivelse af modtagerne af offentlig hjælp

I dette afsnit præsenterer vi en statistisk beskrivelse af modtagerne af offentlig hjælp. Beskrivelsen er primært baseret på data fra Grønlands Statistik, herunder særkørsler foretaget af Grønlands Statistik.

Tabel 5.1 viser antallet af personer på offentlige forsørgelsesydelse i Grønland i perioden 2010 til 2017. Forsørgelsesydelse er i tabellen opdelt på offentlig hjælp, arbejdsmarkedsydelse, dagpenge i forbindelse med barsel mv. og førtidspension. Oplysninger om personer på revalidering eller på fleksjob (omtalt i afsnit 2.2) har ikke været tilgængelige.

Det ses af tabellen, at antallet af personer på offentlige forsørgelsesydelse generelt har været faldende frem mod 2016, og faldet er for offentlig hjælps vedkommende fortsat i 2017. Offentlig hjælp er i alle årene den af forsørgelsesydelse med flest modtagere. I 2017 udgjorde modtagerne af offentlig hjælp knap halvdelen af alle, der modtog en af de fire offentlige forsørgelsesydelse.

Tabel 5.1 Fordeling af personer på forsørgelsesydelse fra 2010 til 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Offentlig hjælp	7.491	7.838	7.980	8.008	7.889	7.111	6.065	5.788
Arbejdsmarkedsydelse	3.234	3.406	3.163	3.094	3.073	3.099	2.885	2.912
Dagpenge i forbindelse med barsel mv.	1.127	1.048	992	1.032	991	1.025	1.083	1.053
Førtidspension ¹	...	2.728	2.691	2.619	2.565	2.457	2.249	2.280

Anm.: Tabellen angiver antallet af personer på offentlig forsørgelse i løbet af året. Alle personer medtages, som i løbet af året har modtaget mindst 500 kr. i offentlig hjælp eller 1.000 kr. i arbejdsmarkedsydelse. En person, der har modtaget den samme ydelse ad flere omgange i løbet af året, tæller med som én person.

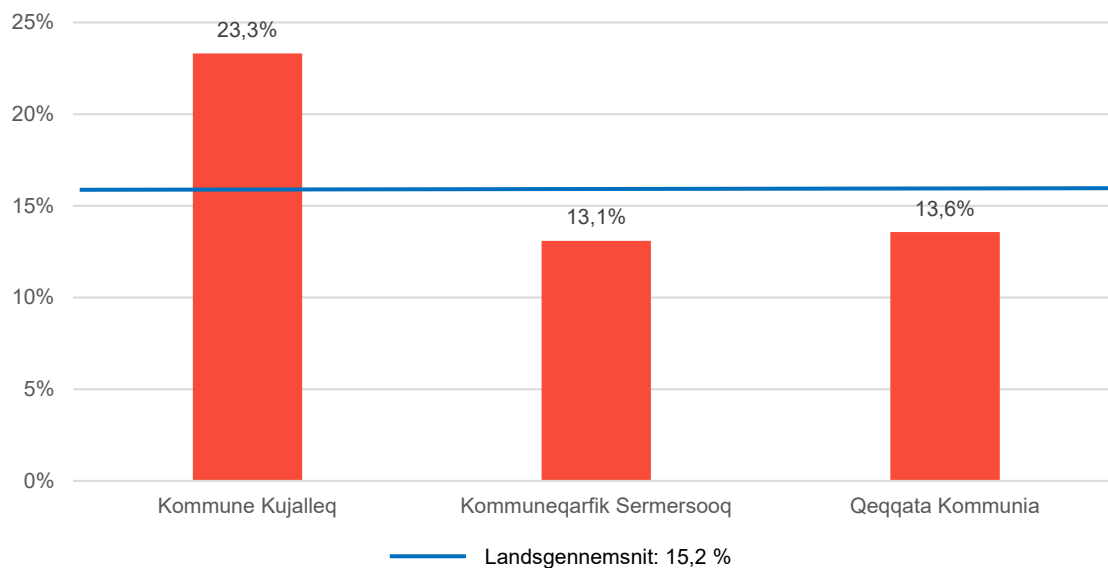
Note: 1. Bestanden af førtidspensionsmodtagere er opgjort i ultimo året.

Kilde: Grønlands Statistik, september 2018, SOD004, SOD006, SODPFE1.

I 2017 modtog 5.694 borgere i alderen 18 til 64 år offentlig hjælp på mindst 500 kr. på et tidspunkt i løbet af året (dertil kommer 94 borgere under 18 år eller over 64 år). Det svarer til, at 15,2 % af befolkningen i den arbejdsduelige alder på et tidspunkt har modtaget offentlig hjælp.

Der er dog noget variation mellem de grønlandske kommuner, hvilket fremgår af Figur 5.1, hvor tal for 2017 er angivet.

Figur 5.1 Andel af befolkningen, som modtager offentlig hjælp i løbet af 2017 (18-64-årige)



Note: Kommune Qeqertalik og Avannaata Kommunia fremgår ikke af figuren, da der ikke er tilgængelige opgørelse for antallet af offentlig hjælp-modtagere i disse kommuner i 2017.

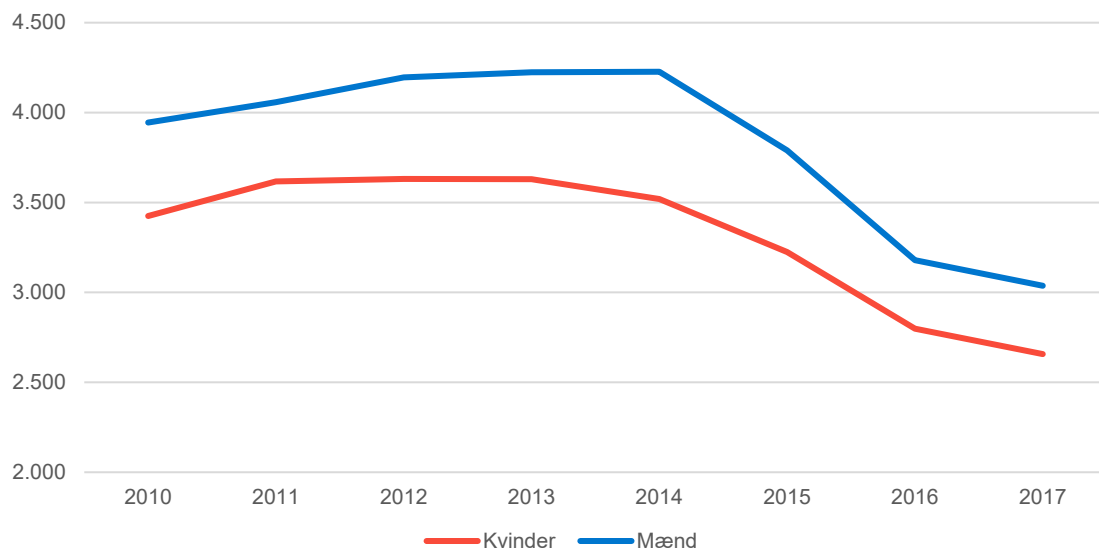
Kilde: Grønlands Statistik, BEXST2.

Det fremgår af Figur 5.1, at den største andel modtagere af offentlig hjælp i 2017 er at finde i Kommune Kujalleq (godt 23 %), mens den mindste andel var i Kommuneqarfik Sermersooq (13,1 %). Det skal bemærkes, at det ikke har været muligt at opdele data vedrørende Qaasuitsup Kommunia svarende til de to nuværende kommuner Avannaata Kommunia og Kommune Qeqertalik.

Det er således en betydelig andel af befolkningen, som modtager offentlig hjælp af en vis størrelse i løbet af et år.

Udviklingen i antal modtagere af offentlig hjælp opdelt på køn ses af Figur 5.2. Det fremgår, at flest mænd modtager offentlig hjælp. For både kvinder og mænd gælder det, at antallet af modtagere af offentlig hjælp var på sit højeste i 2014, hvorefter antallet har været faldende frem til 2017.

Figur 5.2 Udviklingen i antal modtagere af offentlig hjælp opdelt på køn 2009 til 2017

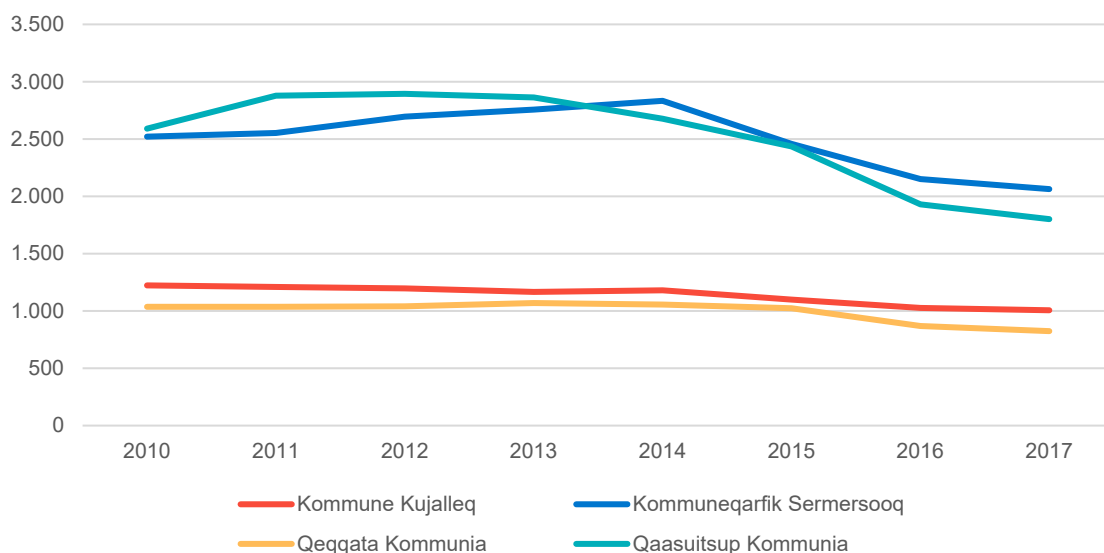


Note: N = 5.694-7.854. Kun personer i alder 18-64 år indgår i opgørelserne.

Kilde: Grønlands Statistik, SOD004.

Figur 5.3 viser de kommunale udviklinger i antallet af modtagere af offentlig hjælp. Det ses af figuren, at der gennem hele den undersøgte periode er flest modtagere af offentlig hjælp i Kommuneqarfik Sermersooq og Qaasuitsup Kommunia. Det er dog samtidig disse to kommuner, som oplever det største udsving i antallet af modtagere af offentlig hjælp.

Figur 5.3 Udviklingen i modtagere af offentlig hjælp opdelt på kommuner 2010 til 2017



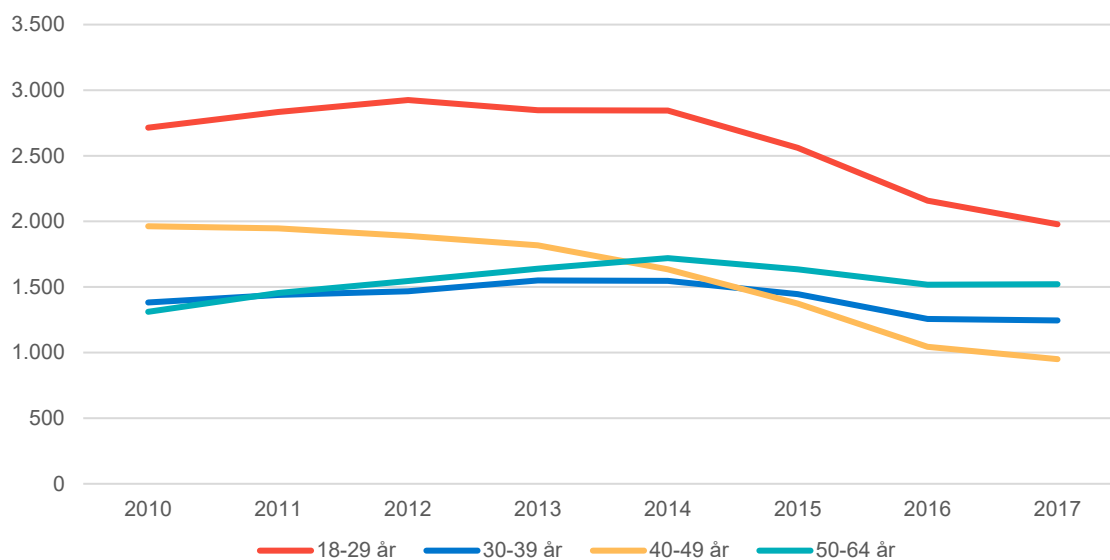
Note: N = 5.694-7.854. Kun personer i alder 18-64 år indgår i opgørelserne.

Kilde: Grønlands Statistik, SOD004.

Figur 5.4 viser udviklingen i antallet af modtagere af offentlig hjælp, når modtagerne opdeles på aldersgrupper. Det ses, at der særligt er sket et fald frem mod 2017 blandt de 40-49-årige og de 18-29-årige. Der er imidlertid fortsat en relativt stor gruppe modtagere af offentlig hjælp i alderen 18-29 år i

2017. En nærmere analyse viser desuden (ikke vist her), at der ikke er nogen nævneværdig forskel i alderssammensætningen for gruppen af modtagere af offentlig hjælp på tværs af kommunerne.

Figur 5.4 Udviklingen i modtagere af offentlig hjælp opdelt på alder 2010 til 2017



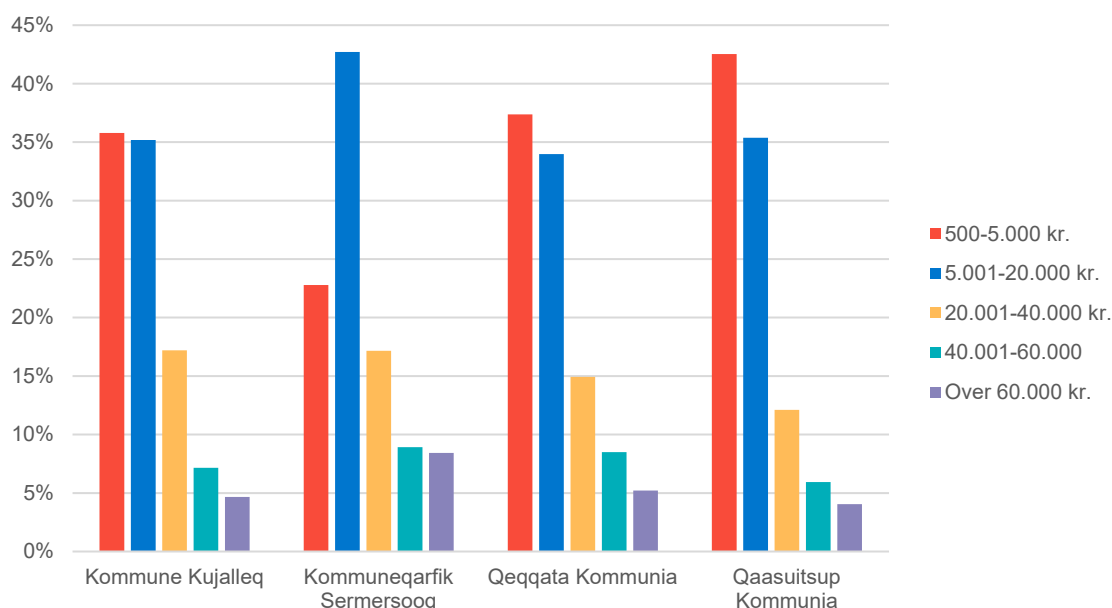
Note: N = 5.694-7.854. Kun personer i alder 18-64 år indgår i opgørelserne.

Kilde: Grønlands Statistik, SOD004.

Det ses af Figur 5.5, at der i 3 ud af 4 kommuner i perioden er en overrepræsentation af modtagere af offentlig hjælp, som modtager mellem 500 og 5.000 kr. Kun i Kommuneqarfik Sermersooq er der flest, som modtager mellem 5.001 og 20.000 kr.

Det kan således konkluderes, jf. også det foregående, at en meget stor andel af befolkningen modtager offentlig hjælp i løbet af året – men at beløbet er af begrænset størrelse. Det peger i retning af, at de fleste modtagere *enten* har deltidsbeskæftigelse ved siden af den offentlige hjælp *eller* alene modtager hjælpen i en begrænset andel af året. Dette er væsentligt at være opmærksom på i den nedenstående analyse af udfordringer og tilbud.

Figur 5.5 Størrelsen af beløbet modtaget via offentlig hjælp i 2017 – kommuneopdelt



Note: N = 5.694. Kun personer i alder 18-64 indgår i opgørelserne.

Kilde: Grønlands Statistik.

Hendriksen (2013) finder i sin analyse af byggerne i Grønland, at de sociale overførselsindkomster på såvel individniveau som samlet set er væsentlig større i byerne end i bygderne. Han forklarer dette med, at bygdebefolkningen i kategorierne ufaglærte og uden for erhverv i langt højere grad lever af subsistensfangst, end det er tilfældet i byerne. Hendriksen peger på, at kommunerne samtidig generelt har været mere tilbageholdende med offentlig hjælp i bygderne.

Vi finder ikke i de interview, der er gennemført i denne undersøgelse, udsagn, der bekræfter, at bygdebefolkningen i kategorierne ufaglærte og uden for erhverv i langt højere grad lever af subsistensfangst, end det er tilfældet i byerne. For så vidt angår tildeling af offentlig hjælp og beregning af ydelser er det heller ikke indtrykket fra interviewene i de tre besøgte kommuner, at der er forskel på praksis i relation til borgere i byer og i bygder.

5.2 Udfordringer for modtagere af offentlig hjælp

Der kan med udgangspunkt i litteraturen på beskæftigelsesområdet identificeres forskellige områder, der er centrale for lediges arbejdsmarkedsparathed. I et litteraturreview gennemført i regi af Beskæftigelsesindikatorprojektet i 2012 identificeres seks temaer, der alle repræsenterer dele af arbejdsmarkedsparathedsbegrebet, og som indkredser, hvad der på baggrund af eksisterende viden er relevant at fokusere på i forhold til lediges progression mod arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012). Beskæftigelsesindikatorprojektet er udviklet i relation til danske forhold, men vurderes jf. det generelle oplæg også anvendeligt i relation til en grønlandsk problemstilling. De seks identificerede temaområder af relevans for arbejdsmarkedsparathed er:

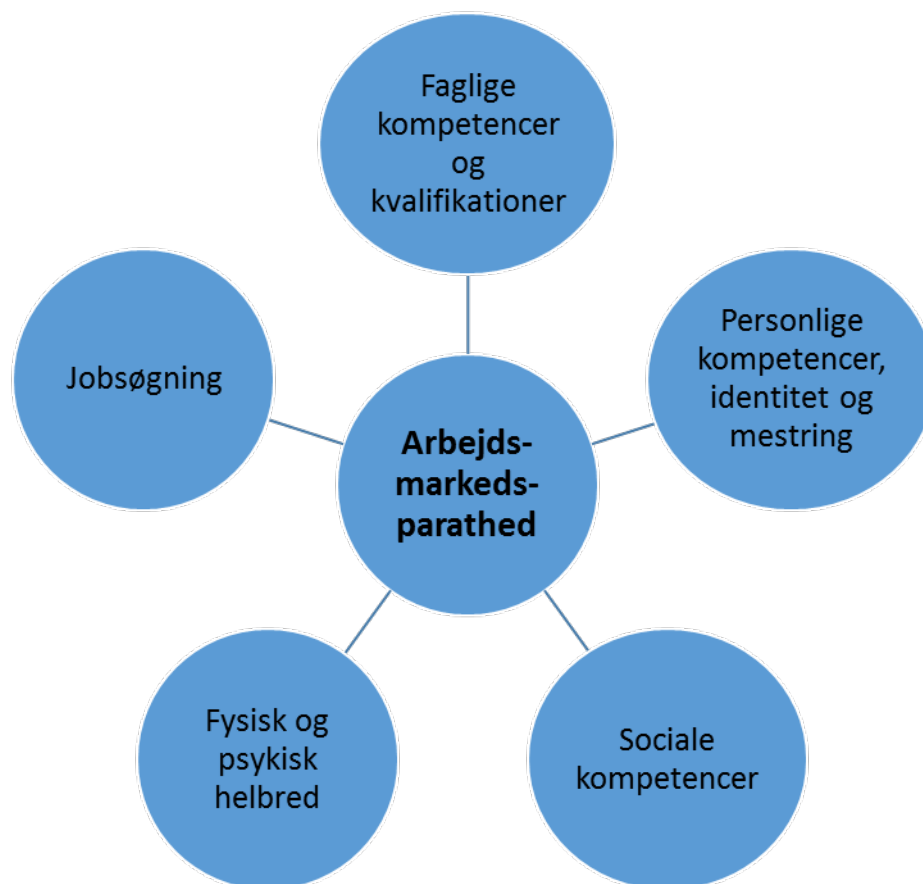
- Identitet og mestring
- Sociale kompetencer
- Personlige kompetencer
- Fysisk og psykisk helbred

- Jobsøgning
- Faglige kompetencer (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s. 13).

Litteraturen peger på, at de problemer og udfordringer, ledige oplever ud over ledighed, ligger inden for disse områder. De problemer, den enkelte borger oplever, vil endvidere ofte være sammensatte, og der vil ofte være et komplekst sæt af sammenhænge (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s. 13).

Vi har i denne analyse af de udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp i Grønland oplever, taget afsæt i de seks temaområder, der identificeres i Beskæftigelsesindikatorprojektet. Vi finder imidlertid et tematisk overlap mellem de udfordringer, vi på baggrund af interviewene identificerer i relation til temaområderne "Identitet og mestring" og "Personlige kompetencer". Vi har på den baggrund valgt at præsentere analysefund vedrørende disse temaer samlet. Endvidere har vi i vores analyse fokus på både de lediges faglige kompetencer og kvalifikationer, hvor det i Beskæftigelsesindikatorprojektets præsentation af temaområder er faglige kompetencer, der fremhæves. Analysefundene præsenteres således ud fra en tilpasset version af Beskæftigelsesindikatorprojektets figur over områder, der er centrale for lediges arbejdsmarkedsparathed.

Figur 5.6 Temaer af relevans for arbejdsmarkedsparathed



Kilde: Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s. 13. Figuren er justeret i relation til nærværende projekt.

Foruden de fem temaer, som fremgår af Figur 5.6, og som vedrører den enkelte borgers kompetencer, helbred og ageren, så har vi i analysen identificeret udfordringer, der er relateret til det omgivende miljø, og som ligger uden for de fem temaområder.

Udfordringerne for modtagere af offentlig hjælp præsenteres derfor på den måde, at vi i afsnit 5.2.1 - 5.2.5 redegør for de udfordringer, vi finder i relation til de fem temaer: Personlige kompetencer,

identitet og mestring, Sociale kompetencer, Fysisk og psykisk helbred, Jobsøgning og Faglige kompetencer. I afsnit 5.2.6 præsenteres udfordringer relateret til det omgivende miljø, som vi har identificeret i forbindelse med dataindsamlingen. Disse udfordringer har en anden karakter end de udfordringer, der ligger inden for førnævnte fem temaområder, idet der er tale om udfordringer relateret til forhold på arbejdsmarkedet, udbuddet af dagtilbud og boligmarkedet.

Analysen af udfordringer for modtagere af offentlig hjælp er baseret på data fra Grønlands Statistik, interview med ledere og medarbejdere i Majoriaq, myndighedsafdeling og ydelsesafdeling i tre kommuner samt med otte borgere i en af de medvirkende kommuner. Analysen struktureres, som nævnt, med inspiration fra Beskæftigelsesindikatorprojektets tematiske områder. Endvidere perspektiveres de analytiske pointer til øvrige relevante undersøgelser.

Ledige borgere, der modtager offentlig hjælp i Grønland, opdeles i tre matchgrupper, alt efter hvilke udfordringer, de har i relation til beskæftigelse. Jo større udfordringer, jo højere nummer i matchgruppeindplacering.

På interviewtidspunktet var der især i Nuuk kun ganske få modtagere af offentlig hjælp i matchgruppe 1, og det var en generel vurdering blandt de interviewede, at borgere i matchgruppe 1 hurtigt fandt beskæftigelse. Nedenstående analyse behandler således ikke denne gruppe af borgere, men har fokus på borgere i matchgruppe 2 og 3.

Det bør dog i den forbindelse indskydes, at der formentlig er en betydelig variation i praksis mellem kommunerne og Majoriaq-centrene med hensyn til, hvilke ledige der kategoriseres som henholdsvis matchgruppe 1 og matchgruppe 2. Eksempelvis blev mere end 87 % af de ledige i Narsaq, Kangatsiaq, Ilulissat, Uummannaq og Qaanaaq i oktober 2018 betegnet som matchgruppe 1, det vil sige jobklare, hvor der i Nuuk kun var tale om knap 10 %. Dette kan skyldes en mere gunstig jobsituation i Nuuk end i de øvrige områder, men kan også meget vel være begrundet i forskelle i administrativ praksis.¹⁶ Fuldstændig afklaring heraf kræver dog nærmere studier.

De gennemførte interview blandt ledere og medarbejdere i kommunernes Majoriaq, kommunens myndigheds- og ydelsesafdelinger samt med borgere, der modtager offentlig hjælp, tegner et billede af, at det er en bred palet af problemer, der gør sig gældende for modtagere af offentlig hjælp i matchgruppe 2 og 3. Interviewene tegner endvidere et billede af, at en række af de udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp i matchgruppe 2 og 3 oplever, spiller sammen og på uheldig vis forstærker hinanden.

Det er indtrykket på tværs af interviewene, at det særligt er blandt borgere i matchgruppe 3, at vi finder de langvarigt ledige, men at der også er en del langvarigt ledige i matchgruppe 2. Der er dog også en gruppe af borgere, der i nogle perioder er indplaceret i matchgruppe 3 og i andre perioder er indplaceret i matchgruppe 2.

Nedenfor skitseres de udfordringer, som er identificeret i de gennemførte interview. Medmindre andet er anført, gør de beskrevne problematikker sig gældende i alle medvirkende kommuner.

5.2.1 Faglige kvalifikationer og kompetencer

Der kan sondres mellem kvalifikationer og kompetencer, således at begrebet *faglige kvalifikationer* dækker formelt erhvervede færdigheder, mens begrebet *faglige kompetencer* refererer til evnen til at anvende viden, færdigheder og erfaringer, den enkelte har. Der indgår således en anvendelsesdimension i begrebet *faglige kompetencer* i modsætning til kvalifikationsbegrebet, der dækker over

¹⁶ Grønlands Statistik, tabellen ARDLEDMA, december 2018.

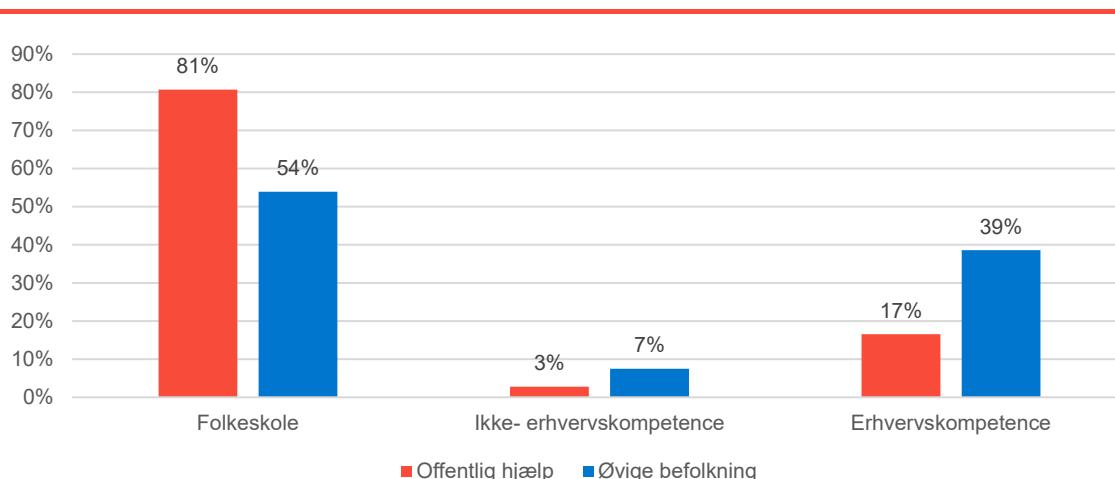
formelt tilegnet viden og færdigheder (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s. 14). Der er i litteraturen inden for kompetence- og kvalifikationsfeltet undersøgelser, der dokumenterer sammenhænge mellem faglige kvalifikationer og arbejdsmarkedstilknytning. Der er ikke på samme vis dokumenteret klare sammenhænge mellem opkvalificering af faglige kompetencer og arbejdsmarkedstilknytning. Dog er der i litteraturen indikationer på, at tilstedeværelsen af faglige kompetencer generelt øger sandsynligheden for job (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s.14 og 25).

Analysen viser, at der opleves udfordringer i relation til modtagere af offentlig hjælps faglige kvalifikationer og kompetencer. Det drejer sig særligt om uddannelsesmæssige kvalifikationer.¹⁷ Problematikkerne vedrører dels uddannelsesniveaet, dels de kompetencer, der opnås i grundskolen. De to typer af problematikker præsenteres nedenfor.

Uddannelsesniveau for modtagere af offentlig hjælp

Tal, der er udarbejdet af Grønlands Statistik, viser, at uddannelsesniveaet er lavere blandt modtagere af offentlig hjælp end blandt den øvrige befolkning., jf. Figur 5.7.

Figur 5.7 Uddannelsesniveau blandt modtagere af offentlig hjælp og den øvrige befolkning i Grønland, 2016



Kilde: Grønlands Statistik – Særkørsel.

Anm.: N = 37.805, heraf 6.324 på offentlig hjælp. Populationen omfatter personer på 66 år eller derunder bosat inden for den kommunale inddeling i Grønland ultimo 2016. Personer indgår i figuren som modtagere af offentlig hjælp, hvis de har modtaget mere end 100 kr. pr. måned.

Det fremgår af Figur 5.7, at 81 % af modtagerne af offentlig hjælp ikke har uddannelse ud over grundskolen. Det tilsvarende tal for den øvrige del af befolkningen er 54 %. Tilsvarende har kun 17 % af modtagerne af offentlig hjælp en erhvervskompetencegivende uddannelse, mens det samme gør sig gældende for 39 % af den øvrige del af befolkningen.

I de gennemførte interview identificeres uddannelsesmæssige kvalifikationer også som en udfordring i relation til faglige kompetencer hos modtagere af offentlig hjælp. Blandt andre de interviewede fagprofessionelle peger på, at de oplever, at en stor andel af modtagere af offentlig hjælp ikke har uddannelse ud over grundskolen, hvilket kan udgøre en udfordring i stadig mere komplekse og sofistikerede arbejdsfunktioner, som arbejdsmarkedet efterspørger.

I forlængelse heraf peges blandt de interviewede fagprofessionelle på, at der blandt modtagerne af offentlig hjælp er borgere, der ikke umiddelbart er i besiddelse af de kompetencer, der efterspørges

¹⁷ Uddannelsesefterslæbet i Grønland er behandlet mere generelt i fx Økonomisk Råds rapport 2016 (kapitel 3).

på arbejdsmarkedet. Disse borgere har behov for bl.a. uddannelsesmæssig opkvalificering for at kunne komme i beskæftigelse.

I Antropologernes undersøgelse fra 2016 peges på samme vis på, at et problem, der går igen i de lediges fortællinger, handler om at være ufaglært. Denne undersøgelse finder, at selvom der er virksomheder, der efterspørger ufaglært arbejdskraft, oplever de ufaglærte ledige, at de kommer bagest i køen, lettere bliver fyret, og at virksomhederne generelt tilgodeser de faglærte arbejdere i faste stillinger (Antropologerne, 2016, s. 25).

De interviewede i VIVEs undersøgelse peger endvidere på, at det for en gruppe af modtagere af offentlig hjælp er en udfordring, at de ikke har de dansksproglige kompetencer, som er forudsætningen for at gennemføre en ungdomsuddannelse eller erhvervsuddannelse, jf. eksempel i boks 5.1.

Boks 5.1 Eksempel på dansksproglige kompetencer som barriere

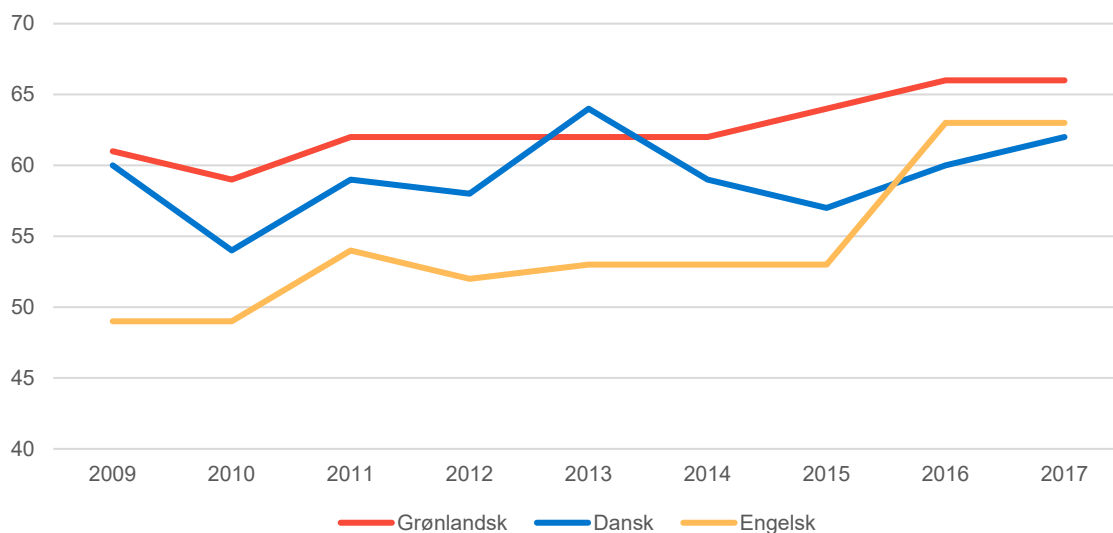
En af de interviewede modtagere af offentlig hjælp fortæller, at hun har afbrudt en kokkeuddannelse, fordi hun ikke kunne honorere de sproglige krav.

Blandt de fagprofessionelle nævnes i relation hertil eksempler på, at nogle modtagere af offentlig hjælp ikke vil søge et arbejde eller en læreplads, hvis de tror, at de på arbejdspladsen møder ledere og kolleger, der kun taler dansk. Denne problematik hænger sammen med problematikker forbundet med de kompetencer, der opnås i grundskolen. Dette behandles i nedenstående afsnit.

Kompetencer i grundskolen

Udviklingen i den skolesøgende befolknings testresultater i grønlandsk, dansk og engelsk er illustreret i Figur 5.8 a.-b. for 7.-klassepopulationen som helhed samt fordelt på by og bygd. Figur 5.8.a viser testresultaterne for populationen som helhed i perioden 2009-2017.

Figur 5.8 a. Trintest: løsningssikkerhed i procent, 7. klasse



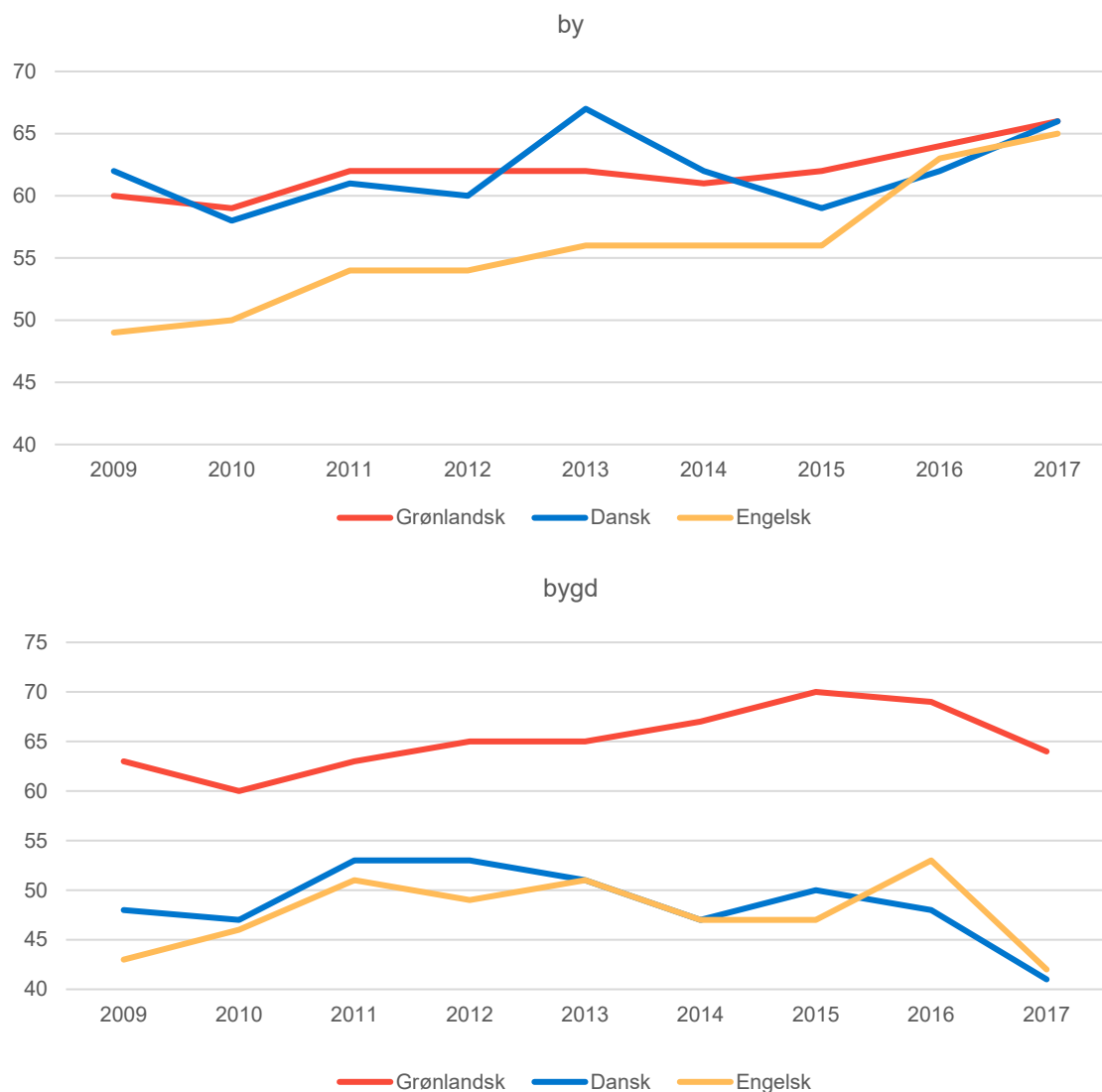
Anm.: Løsningssikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passerede opgaver. Løsningssikkerheden opgøres som median-værdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningssikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Nederst på formularen.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, September 2018.

For den skolesøgende befolkning som helhed er det interessant, at testresultaterne, der kan ses som en indikator for læsnings- og sprogfærdigheder, peger på en klar positiv udvikling for engelsk, mere tøvende for grønlandsk, men uden klar tendens for dansk. Der er tale om en trintest i 7. klasse, for perioden 2009 til 2017, som vel udgør et spinkelt datamateriale, men alligevel må påkalde sig interesse.

Her er det bemærkelsesværdigt, at indikatoren udvikler sig noget mindre gunstigt blandt eleverne i bygder end i byer, og at indikatoren sidst i perioden ligger klart lavere på dansk og engelsk, jf. nedenstående Figur 5.8 b. Der skal dog tages forbehold for manglende mulighed for at sammenligne direkte på tværs af fag.

Figur 5.8 b. Trintest: løsningsikkerhed i procent, 7. klasse, henholdsvis i by og bygd



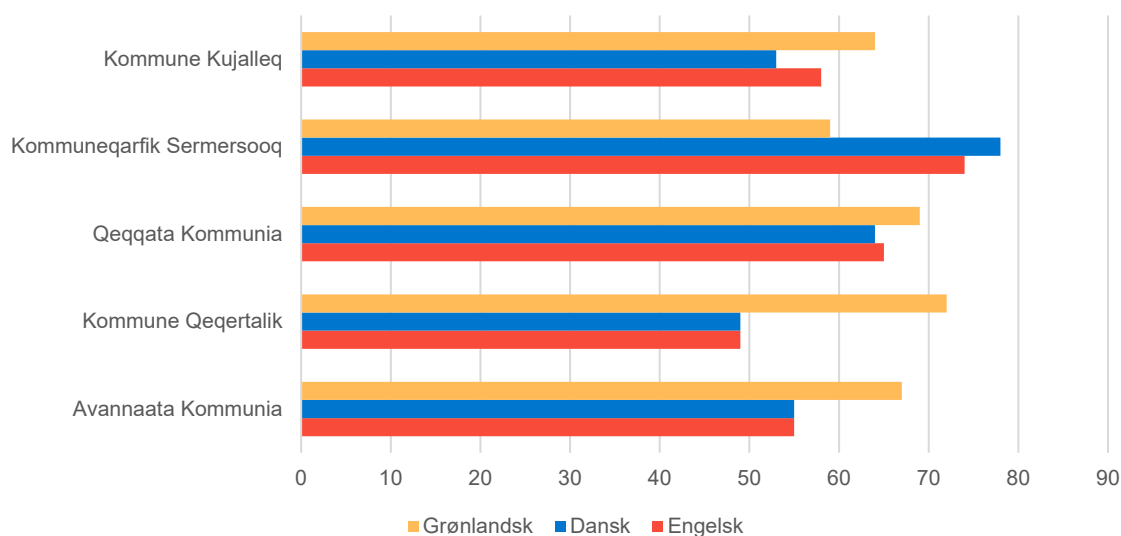
Note: Se Figur 5.8 a.

Anm.: Andel elever i by 2009 82,6 %, i 2017 84,9 %.

Kilde: Som Figur 5.8 a.

Dette forhold må også antages at være en forklaringsfaktor bag de forskelle mellem kommuner, som kan konstateres, jf. figur 5.9, hvor eksempelvis den forholdsvis byprægede kommune, Sermersooq, har en betydeligt højere indikatorværdi for dansk og engelsk end de øvrige kommuner, men ligger lavere på grønlandsk. Hvis dette billede genfindes for modtagere af offentlig hjælp kan det illustrere særlige problemer i bygder og ikke-byprægede kommuner. Det er imidlertid ikke med det tilgængelige datamateriale muligt at afdække om dette er tilfældet.

Figur 5.9 Trintest: løsningsikkerhed i procent, 7. klasse, fordelt på kommuner



Anm.: Løsningsikkerhed: antal rigtige besvarelser/antal passede opgaver. Løsningsikkerheden opgøres som median-værdien, når resultaterne grupperes for fx område eller skole. Løsningsikkerheden kan ikke sammenlignes på tværs af fag. Nederst på formularen.

Kilde: Grønlands Statistik, Statistikbanken, UDXTKB, September 2018.

Blandt de interviewede fagprofessionelle identificeres udfordringer vedrørende kompetencer opnået i grundskolen for modtagere af offentlig hjælp. Sagsbehandlere og ledere peger på, at en gruppe af offentlig hjælp-modtagere ikke har bestået centrale fag i forbindelse med grundskolens afgangsprøve. De interviewede vurderer, at dette gælder både lidt ældre modtagere af offentlig hjælp i aldersgruppen 25- 40 år og helt unge modtagere af offentlig hjælp, der har forladt grundskolen inden for de seneste år.

Boks 5.2 Eksempel på udfordringer i relation til kompetencer opnået i grundskolen

En informant, der arbejder med tilbud vedrørende Folkeskolens Afgangsprøve (FA) i regi af Majoriaq, fortæller, at man i Majoriaq modtager henvendelser fra elever, der endnu ikke er færdige med grundskolen, men henvender sig til Majoriaq for at træffe aftale om opkvalificering, fordi eleverne forventer, at de ikke vil opnå et tilfredsstillende resultat ved folkeskolens ordinære afgangsprøve.

Informanten fortæller, at Majoriaqs indstilling er, at elever skal søge at få tilstrækkeligt fagligt udbytte i folkeskolen, og at der ikke forud for den ordinære afgangsprøve bør planlægges med opkvalificeringsforløb i regi af Majoriaq.

Blandt de modtagere af offentlig hjælp, der ikke har de uddannelsesmæssige kvalifikationer, der efterspørges, er der således en gruppe, der har den yderligere udfordring, at de ikke har de faglige kompetencer, det vil fordrer at påbegynde en uddannelse. Særså findes en gruppe af modtagere af offentlig hjælp, der ikke har de dansksproglige kompetencer, som er forudsætningen for at gennemføre en ungdomsuddannelse eller erhvervsuddannelse.

Særligt i relation til gruppen af offentlig hjælp-modtagere under 24 år er det blandt de interviewede et perspektiv, at nogen unge ikke har kompetencer til selv at træffe valg om ungdomsuddannelse og videre uddannelse og på egen hånd søge om optagelse mv. Disse unge har behov for hjælp og vejledning for at kunne overgå fra offentlig hjælp til uddannelse. De interviewede anfører endelig, at

der blandt modtagere af offentlig hjælp endvidere er en gruppe af modtagere under 24 år, der har haft påbegyndt en uddannelse, men er faldet fra.

5.2.2 Personlige kompetencer, identitet og mestring

Personlige kompetencer er bl.a. de egenskaber, der har indflydelse på, hvordan man tackler og håndterer daglige gøremål. Det vedrører bl.a. evnen til at kunne forstå sig selv, at kunne tackle egne følelser, mærke egne grænser og behov, men også disciplin, selvkontrol og vedholdenhed. Det handler også om selvværd, altså en grundlæggende tro på at være god nok, som den man er, også når der er modgang, ligesom selvtilid er en vigtig kerne i relation til personlige kompetencer. Mangelfulde personlige kompetencer kan påvirke tilstedeværelsen af struktur og stabilitet i hverdagen – et område, som fremhæves i flere studier som en udfordring blandt ledige i forhold til at opnå tilknytning til arbejdsmarkedet (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s. 46).

Undersøgelser peger på, at ledige på offentlig forsørgelse oplever manglende selvtilid og lavt selvværd. Identitet og tro på egen formåen ("mestring") i forskellige situationer og evne til at organisere og løse et problem (mestringsforventning) er tæt knyttet til hinanden (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s. 27). I litteraturen peges på, at langvarige modtagere af offentlig hjælp kan opleve en hverdag, der mangler struktur og er karakteriseret af social isolation og mistro eller fordømmelse fra omverdenen (Boll & Christensen, 2002).

I de gennemførte interview fremhæves i relation til denne type problematikker, at det for nogle modtagere af offentlig hjælp opleves udfordrende at etablere struktur og stabilitet i hverdagen samt at administrere egen privatøkonomi.

Struktur og stabilitet

I de gennemførte interview nævnes udfordringer med mødestabilitet bl.a. af de interviewede sagsbehandlere. I interviewene peges på, at nogle af de borgere, der modtager offentlig hjælp, har vanskeligt ved at fastholde et arbejde, fordi de har et meget ustabil fremmøde på arbejdspladsen. Det gælder særligt modtagere af offentlig hjælp, der også har andre typer af sociale og personlige problemer og misbrug.

I interviewene med de fagprofessionelle peges endvidere på, at der blandt offentlig hjælp-modtagere er borgere, der har udfordringer med mestring af hverdagslivet parallelt til de udfordringer, der opleves i relation til mestring af arbejdslivet.

I interviewene peges dels på, at nogle modtagere af offentlig hjælp har udfordringer i relation til strukturere hverdagen, herunder at kunne møde til tiden, sende evt. hjemmeboende børn i skole samt sørge for madlavning m.m. i hjemmet. I forlængelse heraf peger nogle af de interviewede på, at der er familier, hvor flere generationer af modtagere af offentlig hjælp oplever udfordringer med omsorgssvigt og sociale problemer i hjemmet. Dette bl.a. i relation til utryghed og mangel på faste rammer om måltider, søvn m.m. Dette fund ligger i tråd med flere andre undersøgelser. Eksempelvis finder Pedersen et al. og Mio i tidligere undersøgelser, at skoleområdet i høj grad er påvirket af det sociale område, idet sociale problemer hos eleverne og/eller deres forældre påvirker elevernes skolegang (Pedersen et al., 2016; Mio, 2016).

Blandt de interviewede modtagere af offentlig hjælp, der gennem en længere periode har været arbejdsledige, beskrives der i tråd hermed en oplevelse af lavt selvværd, generthed, ensomhed og social isolation, der opleves som udfordrende. Det beskrives, at længerevarende social isolation kan bidrage til en oplevelse af at fjerne sig længere fra mulig beskæftigelse. Modtagere af offentlig hjælp, der oplever at være socialt isolerede, fortæller, at tanken om at skulle indgå i sociale relationer med

kolleger på en arbejdsplads opleves udfordrende, når man gennem en længere periode har levet med begrænsede kontaktflader. Social isolation beskrives endvidere som en faktor, der påvirker den mentale sundhed negativt.

Antropologernes undersøgelse fra 2016 afdækker i relation til denne problematik, at der blandt ledige beskrives vanskeligheder med at vænne sig til nye rutiner, når man i lang tid fx ikke har været vant til at stå tidligt op for at tage på arbejde (Antropologerne, 2016, s. 38).

Administration af privatøkonomi

Det fremhæves endvidere på tværs af interviewene, at det er en udfordring for modtagerne af offentlig hjælp at kunne administrere familiens privatøkonomi. Særligt i to af de medvirkende kommuner fremhæves denne problematik. I den tredje kommune beskrives det som en problematik, der tidligere var relativt udbredt, men som i dag er mindre udbredt (jf. også tidligere omtale i bl.a. afsnit 3.1.9). Der peges på, at dette bl.a. skyldes en ændring af kommunens praksis, der har betydet, at modtagerne af offentlig hjælp i højere grad er blevet pålagt et ansvar for egen privatøkonomi.

De interviewede sagsbehandlere i to af de medvirkende kommunale ydelsesafdelinger vurderer, at langt hovedparten af modtagerne af offentlig hjælp i de to kommuner ikke formår at administrere det beløb, der udbetales i offentlig hjælp. Det er i de medvirkende kommuner ambitionen, at ydelsen udbetales til borgeren som et kontantbeløb, som borgeren selv råder over og anvender til betaling af udgifter til husleje, mad mv. Dette med henblik på at understøtte og styrke borgerens eget ansvar for eget liv. Det er imidlertid blandt de interviewede sagsbehandlere oplevelsen, at meget få borgere kan administrere disse kontantbeløb, og man oplever, at borgerne ikke får betalt husleje og efter en periode opsøger kommunen for at få hjælp til betaling af huslejerestancer, så de ikke mister deres bolig. På denne baggrund er det i de to kommuner en udbredt praksis, at den kommunale forvaltning betaler huslejudgifter og andre faste udgifter direkte, og borgeren får udbetalt et restbeløb til mad, tøj og øvrige variable leveomkostninger. I begge kommuner er det vurderingen, at kommunen forestår betalingen af de faste udgifter for langt hovedparten af modtagerne af offentlig hjælp.

Boks 5.3 Eksempel på udbetaling og administration af den offentlige hjælp

Interviewede sagsbehandlere fortæller, at de som udgangspunkt udbetaler den offentlige hjælp til modtagerne. Men hvis modtagerne af offentlig hjælp ikke kan administrere egen privatøkonomi, overgår man til en ordning, hvor kommunen forestår betaling af faste udgifter, hvorefter der udbetales et beløb til borgeren til mad mv. I den ene af de medvirkende kommuner vurderer sagsbehandlere, at kommunen betaler faste udgifter for ca. 90 % af modtagerne af offentlig hjælp, mens ca. 10 % af modtagerne af offentlig hjælp selv forestår administrationen af deres samlede offentlige hjælp.

De interviewede sagsbehandlere giver endvidere eksempler på borgere, der ikke kan administrere det rådighedsbeløb, der udbetales til familiens forbrug af mad, tøj mv., men anvender hele beløbet umiddelbart efter udbetaling og derfor ikke har penge til mad og andre fornødenheder i slutningen af den periode, beløbet skal dække. Det er typisk tilfældet for borgere med misbrugsproblematikker. I disse tilfælde kan rådighedsbeløbet udbetales som rekvisitioner, som borgeren kan anvende til at købe bl.a. mad i det lokale supermarked, men som ikke kan anvendes til køb af alkohol, slik m.m.

Det er blandt de interviewede fagprofessionelle et perspektiv, at det beløb, der udbetales i offentlig hjælp til underhold (det vil sige rådighedsbeløbet ud over beløbet til faste udgifter), er relativt lille set i relation til leveomkostningerne, og at borgernes udfordringer med at administrere deres privatøkonomi skal ses i lyset heraf.

I den tredje af de deltagende kommuner fortæller de interviewede fagprofessionelle, at de ovenfor skitserede problematikker med administration af egen privatøkonomi tidligere har været udbredte, men i dag er mindre udbredt bl.a. som følge af en ændring af kommunens praksis, der har betydet, at modtagerne af offentlig hjælp i højere grad er blevet pålagt et ansvar for egen privatøkonomi. Det er i denne kommune indtrykket, at man gennem indførelse af en ensartet, stringent og restriktiv sagsbehandlingspraksis har bidraget til at ændre en kultur, hvor nogle modtagere af offentlig hjælp overlod ansvaret for egen privatøkonomi til kommunen. I den tredje kommune er man således gået bort fra en praksis, hvor kommunen betalte en stor del af borgernes regninger, til en praksis, hvor borgerne får udbetalt deres offentlig hjælp-ydelse og herefter selv administrerer betaling af regninger mv.

5.2.3 Sociale kompetencer

Sociale kompetencer handler om at kunne indgå i gensidigt givende og konstruktive relationer med andre mennesker og om at kunne udtrykke egne og aflæse samt forstå andres følelser og behov (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s. 37).

Blandt de interviewede fagprofessionelle peges der på, at der blandt modtagerne af offentlig hjælp er en gruppe, der har udfordringer med at indgå i det kollegiale og sociale fællesskab på en arbejdsplads, når de er i ordinært job, aktivering, jobtræning m.m. Det drejer sig om udfordringer med at begå sig på en arbejdsplads og følge de sociale normer og spilleregler for kommunikation med chef, kolleger og eventuelle kunder.

Blandt de interviewede peges der på, at disse udfordringer særligt kan udgøre en barriere for beskæftigelse i mindre byer og bygder, hvor borgerne har et indgående kendskab til hinanden, og en ledig med et dårligt ry kan have vanskeligt ved at få muligheden for en frisk start hos en ny arbejdsgiver. I forlængelse heraf peges blandt de interviewede på, at borgere, der har været straffet, kan have vanskeligt ved at opnå beskæftigelse.

I Antropologernes undersøgelse fra 2016 fortæller medarbejdere i Majoriaq i relation til denne problemstilling, at mange ikke får den rette "dannelse" hjemmefra eller i uddannelsessystemet, og at det på den baggrund kan blive arbejdsgiveres opgave at "opdrage" medarbejderen (Antropologerne, 2016).

5.2.4 Fysisk og psykisk helbred

I litteraturen identificeres helbredsproblemer som en af de væsentligste årsager til, at mennesker forlader arbejdslivet eller har vanskeligt ved at finde beskæftigelse (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012, s. 54).

I de interview, der er gennemført i denne undersøgelse, beskrives også en række helbredsmæssige udfordringer, som offentlig hjælp-modtagerne oplever. For nogle modtagere af offentlig hjælp har disse udfordringer en midlertidig karakter, mens de for andre er af mere permanent karakter. I relation til matchgruppeinddelingen beskrives i interviewene med ledere og myndighedssagsbehandlere, at de sundhedsmæssige forhold har betydning for indplacering af borgeren i henholdsvis matchgruppe 2 og 3.

Somatisk sundhed

Blandt offentlig hjælp-modtagere er der en gruppe, der har somatiske helbredsproblemer, bl.a. som følge af nedslidende arbejde. Dette sætter begrænsninger for deres beskæftigelsesmuligheder.

Mental sundhed

På tværs af de gennemførte interview fremhæves mental sundhed, herunder depression, lavt selv-værd og problemstillinger i relation til (sen)følger af overgreb og omsorgssvigt som helt centrale udfordringer for en stor gruppe af modtagere af offentlig hjælp.

Det er blandt de interviewede oplevelsen, at en gruppe af modtagere af offentlig hjælp har så tunge problemer i relation til mental sundhed, at de ikke har ressourcer til at orientere sig mod arbejdsmarkedet. Nogle borgere er periodevis i behandling for psykiske lidelser og omgrupperes i disse perioder fra matchgruppe 2 til matchgruppe 3. Andre borgere med psykiske lidelser overgår fra offentlig hjælp til førtidspension, hvis det vurderes, at deres psykiske lidelse vil udgøre en permanent barriere for beskæftigelse.

I forlængelse heraf kan det bemærkes, at Dahl-Petersen et al. i en tidligere undersøgelse finder betydelige aldersbetingede forskelle i det psykiske helbred i den grønlandske befolkning som helhed. Særligt blandt årgange født efter 1960 og unge i alderen 18-24 år udvises tegn på psykisk sårbarhed sammenlignet med ældre generationer. Således er 33,1 % af mænd i alderen 18-24 år psykisk sårbare, mens 55,6 % af kvinder i alderen 18-24 år er psykisk sårbare (Dahl-Petersen et al., 2016).

Misbrug af alkohol og hash

På tværs af de gennemførte interview fremhæves misbrug af alkohol og hash som helt centrale udfordringer for en gruppe af modtagere af offentlig hjælp. Dette er tæt koblet til udfordringer vedrørende mental sundhed. I forlængelse heraf gives der blandt de interviewede borgere udtryk for, at alkohol i nogle tilfælde anvendes som mestringsstrategi, i forbindelse med at en livskrise indtræffer.

Det fremgår af interviewene, at borgere, der indgår i behandlingsforløb for alkohol og hashmisbrug, vil blive indplaceret i matchgruppe 3 i behandlingsperioden. Indtil de kommer i behandling, placeres de i matchgruppe 2.¹⁸

I forlængelse heraf kan det bemærkes, at Dahl-Petersen et al. identificerer misbrug af alkohol og hash som det enkeltstående største folkesundhedsproblem i Grønland (Dahl-Petersen et al., 2016, s. 33). En tredjedel af deltagerne i befolkningsundersøgelsen 2014 havde en eller anden form for misbrug (Dahl-Petersen et al., 2016, s. 33).

5.2.5 Jobsøgning

Der er forskellige teoretiske perspektiver på jobsøgningsadfærd. I et økonomisk perspektiv hænger jobsøgning bl.a. sammen med størrelsen af det økonomiske incitament ved beskæftigelse. I et social-psykologisk perspektiv argumenteres for, at også forhold som ledighedens længde har betydning for jobsøgning, fordi motivation og evne til problemløsning påvirkes negativt af længerevarende ledighedsperioder (Beskæftigelsesindikatorprojektet, 2012).

Der er blandt de interviewede fagprofessionelle forskellige perspektiver på de lediges motivation for jobsøgning og for at komme i beskæftigelse.

Særligt for unge modtagere af offentlig hjælp er der blandt de interviewede en oplevelse af, at de unge modtagere af offentlig hjælp har vanskeligt ved at navigere i de forskellige uddannelses- og jobmuligheder og ved at afklare af egne ønsker til uddannelse/arbejdsmarked.

Blandt de interviewede fagprofessionelle har nogle en oplevelse af, at en gruppe af modtagere af offentlig hjælp er meget motiveret for at komme i uddannelse eller beskæftigelse, mens en anden

¹⁸ Dep. for Råstoffer og Arbejdsm. har oplyst, at matchgruppe 3 er til midlertidigt passive, der ikke kan tage imod hverken job eller aktive tilbud.

gruppe ikke er motiveret og udviser en strategisk adfærd i relation til optimering af ydelser. I den ene af de deltagende kommuner peger de interviewede ledere og sagsbehandlere på, at modtagere af offentlig hjælp i høj grad udgøres af borgere, der har sæsonafhængig beskæftigelse. Således opleves der p.t. ingen arbejdsløshed i sommersæsonen, mens der i vintersæsonen opstår arbejdsløshed bl.a. som følge af, at mulighederne for fiskeri begrænses, og der i forlængelse heraf ikke er aktivitet på fiskefabrikker mv.

Blandt de interviewede gives endvidere eksempler på, at der for nogle modtagere af offentlig hjælp er uhensigtsmæssige incitamentforbundt med overgang fra offentlig hjælp til anden forsørgelse, der påvirker modtagernes motivation for beskæftigelse negativt (jf. også de opstillede beregninger i kapitel 4 om samspilsproblematikker mv., bl.a. scenarieberegningerne i afsnit 4.3):

- **Deltidsansættelse og vikarjob.** Der gives blandt de interviewede eksempler på, at der ikke er økonomisk gevinst ved deltidsansættelser og vikarjob for modtagere af offentlig hjælp, og at borgerne afviser at påtage sig denne type job med henvisning hertil.
- **Spændet mellem ydelser for borgere på offentlig hjælp og uddannelsesyndelse.** Blandt de interviewede peges på, at en række borgere får børn tidligt i livet og i den forbindelse bliver modtagere af offentlig hjælp. Når disse borgere evt. senere i livet skal forholde sig til evt. uddannelsesvalg, kan det forhold, at uddannelsesyndelsen er lavere end offentlig hjælp, påvirke motivationen for at påbegynde en uddannelse negativt.
- **Spændet mellem ydelser for borgere på offentlig hjælp og løn ved beskæftigelse.** Blandt de interviewede peges der på, at der for nogle modtagere af offentlig hjælp ikke er et økonomisk incitament til at overgå fra offentlig hjælp til beskæftigelse, og at det har betydning for borgernes motivation. En sagsbehandler nævner, at det for familier med flere end tre børn bedre kan betale sig at være på offentlig hjælp end i beskæftigelse til SIK mindsteløn.

Der gives endvidere blandt de interviewede sagsbehandlere eksempler på, at man har kendskab til, at borgere, der modtager offentlig hjælp, supplerer ydelsen med andet arbejde, der ikke opgives til skattemyndighederne, fx transport med båd eller madlavning, og i nogle tilfælde endog med indtægter fra kriminelle aktiviteter.

I relation til motivation hos modtagere af offentlig hjælp peger Antropologerne i deres undersøgelse fra 2016 på, at familie og parforhold for nogle ledige udgør et holdepunkt, der trumfer langsigtede overvejelser om uddannelse og jobmuligheder i den forstand, at familiens samlede økonomi indgår som et parameter i overvejelserne, om det kan betale sig for den enkelte ledige at være i arbejde (Antropologerne, 2016, s. 28). Af undersøgelsen fremgår det endvidere, at der blandt de borgere, der indgår i Antropologernes undersøgelse, er nogle, der oplever at blive demotiveret enten i forbindelse med mødet med Majoriaq eller forskellige arbejdspladser. Det sker i kraft af utrygge og uklare forløb, svigtede forventninger og aftaler, manglende dialog, uforståelige afslag og oplevede nederlag (Antropologerne, 2016, s. 24).

5.2.6 Udfordringer relateret til forhold på arbejdsmarkedet, udbuddet af dagtilbud og boliger

De udfordringer, som vi har gennemgået, vedrører fem temaområder i relation til modtagerne af offentlig hjælp. På baggrund af de gennemførte interview har vi endvidere identificeret udfordringer relateret til det omgivende miljø, som har betydning for modtagere af offentlig hjælp og for deres muligheder for at opnå beskæftigelse og/eller uddannelse. Det drejer sig om udfordringer i relation til:

- Tilstedeværelse af praktikpladser
- Tilstedeværelse af arbejdspladser

- Tilstedeværelse af dagtilbud
- Boligforhold.

Tilstedeværelse af praktikpladser

Blandt de interviewede peges på, at der er mangel på praktikpladser i nogle lokalområder. Det kan på den baggrund være en udfordring for unge under uddannelse at indgå de relevante aftaler om praktikpladser, som er en forudsætning for gennemførelse af uddannelser. Denne problematik kan forårsage frafald blandt de unge. Mangel på praktikpladser er endvidere identificeret som en udfordring i en tidligere undersøgelse gennemført af Pedersen et al. i 2016 (Pedersen et al., 2016, s. 24).

Tilstedeværelse af arbejdspladser

I den ene af de deltagende kommuner er der blandt de interviewede det perspektiv, at der ikke i alle tilfælde er ordinært, lokalt arbejde at finde for modtagere af offentlig hjælp, der har gennemgået vellykkede aktiverings- og opkvalificeringsforløb. Det er således en opmærksomhed, at der kan være lokale forskelle på arbejdsmarkedet. Selvom det generelt er vurderingen, at borgere i matchgruppe 1 på undersøgelsestidspunktet havde relativt let ved at finde beskæftigelse, så indikerer interviewene, at der er en uensartethed i den lokale efterspørgsel på arbejdskraft. Det er endvidere en opmærksomhed, at beskæftigelsesmulighederne i nogle områder er særdeles sæsonafhængige.

Tilstedeværelse af dagtilbud

Venteliste på dagtilbud nævnes blandt de interviewede som en udfordring for modtagere af offentlig hjælp med små børn. Der gives eksempler på tilfælde, hvor mødre til mindre børn omplaceres fra matchgruppe 2 til matchgruppe 3, fordi de ikke kan få daginstitutionsplads til deres barn i en periode og derfor ikke står til rådighed for arbejdsmarkedet eller kan indgå i beskæftigelsestilbud.

I forlængelse heraf kan det bemærkes, at Pedersen et al. (2016) finder, at der er forskel på dækningsgraden kommunerne imellem, og at der også er forskel på dækningsgraden i byer og i bygder (Dahl-Petersen et al., 2016, s. 27).

Boligforhold

Boligforhold er også en udfordring for modtagere af offentlig hjælp. Der peges på, at der generelt er ventelisteproblematikker i det grønlandske boligmarked. For modtagere af offentlig hjælp udgør lange ventetider på boliger en udfordring i relation til mobilitet i forhold til at flytte efter uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder. Det er endvidere vanskeligt for modtagere af offentlig hjælp umiddelbart at reducere boligudgifterne i forbindelse med ledighed, da der ofte vil være lang ventetid på mindre og billigere boliger.

Blandt modtagere af offentlig hjælp er således også en gruppe af borgere, der er hjemløse, og som oplever en række særlige udfordringer i den forbindelse. Det drejer sig bl.a. om borgere, der har haft en personalebolig, som de mister i forbindelse med afskedigelse fra job, og om borgere, der fx flytter fra mindre byer og bygder til Nuuk. Endvidere bliver nogle modtagere af offentlig hjælp hjemløse i forbindelse med samlivsophør og skilsmisse.

5.3 Tilbud til modtagere af offentlig hjælp

Indsatsen vedrørende jobformidling, vejledning til uddannelse og arbejde og opkvalificering til uddannelse og arbejde er pr. 1. januar 2016 samlet i Grønlands 17 Majoriaq centre (Lovgivning.gl, 2015).

Afdækning af eksisterende tilbud er baseret på data fra de gennemførte interview, data fra en spørgeskemaundersøgelse blandt chefer med ansvar for beskæftigelsesområdet i alle grønlandske kommuner samt information indhentet fra lovgrundlag og centrale hjemmesider. Endvidere perspektiveres de analytiske pointer til øvrige relevante undersøgelser. Se evt. bilag 1, hvori datagrundlag og metode udfoldes. I afsnit 5.3.1 beskrives de eksisterende tilbud. Afsnit 5.3.2 præsenterer undersøgelsens fund vedrørende behov for tilbud, og afsnit 5.3.3 præsenterer undersøgelsens konklusioner vedrørende tilbuddenes kvalitet.

5.3.1 Eksisterende tilbud

Beskæftigelsescheferne (defineret som dem der har ansvar for beskæftigelsesområdet) i de fem grønlandske kommuner har i VIVEs spørgeskemaundersøgelse angivet, hvilke tilbud der kan understøtte uddannelsesparathed og arbejdsmarkedsparathed for borgere på offentlig hjælp, der findes i regi af Majoriaq i kommunen. Beskæftigelsescheferne har haft mulighed for at angive, hvilke af en række på forhånd oplistede tilbud der findes i kommunen samt for at tilføje evt. yderligere relevante tilbud. Besvarelsene fremgår af Tabel 5.2.

Tabel 5.2 Eksisterende tilbud, der kan understøtte uddannelsesparathed og arbejdsmarkedsparathed for borgere på offentlig hjælp

Tilbud til modtagere af offentlig hjælp i regi af Majoriaq	Antal kommuner med tilbud
Efteruddannelses- og opkvalificeringstilbud	
Folkeskolens Afgangsprøve (FA) for unge/voksne, der ikke tidligere har gennemført FA	5
Kurser i regi af Projekt Competenceudvikling for ufaglærte (PKU-kurser) ¹⁾	5
Kurser på erhvervsuddannelsesområdet, der retter sig mod faglærte og ufaglærte, herunder arbejdsledige (AMA-kurser) ²⁾	5
Sprogkurser	4
Arbejds- og jobtræning	5
Ikke-boglig vejledning og opkvalificering af borgere, der har behov for at styrke personlige og sociale kompetencer (vejlednings- og motivationsforløb)	5
Værkstedsforløb	4
Opsøgende vejledning	5
Sundhedstilbud i regi af Majoriaq ³⁾	
Misbrugsbehandling	4
Behandling af psykisk sygdom	1
Sociale tilbud i regi af Majoriaq	
Støtte til at deltage i uddannelses- eller beskæftigelsestilbud fra fx mentor eller kontaktperson	2
Støtte til personlig udvikling	4
Campus-modellen	1

Note: 1) Projekt Competenceudvikling for Ufaglærte (PKU) er et tilbud om efteruddannelse eller omskoling. PKU er kortere kompetenceudviklingskurser for ufaglærte. Kurserne varer mindst 3 dage og har til formål at give personer i udsatte erhverv kompetencer inden for enten deres eget erhverv eller inden for et af væksterhvervene. Målgruppen er primært ufaglærte personer over 25 år, der er i beskæftigelse eller er ledige. Arbejdsgiveren modtager kursusgodtgørelse under kurset, mens kursisten får deres løn under kursusperioden. PKU kurser udbydes af brancheskolerne. (https://www.sullissivik.gl/Emner/Arbejde/Kurser/PKU_kurser?sc_lang=da-DK&mupid=Sermersooq).

2) Jf. Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 21 af 1. juli 2008 om tilskud til kurser på erhvervsuddannelsesområdet. AMA er en tilskudsordning, der er finansieret af arbejdsmarkedsafgiften. Gennem AMA ydes tilskud til kurser og efteruddannelseskurser på erhvervsuddannelsesområdet. Ordningen gør det muligt for arbejdsgiver eller kommune at søge om midler til at dække rejse- og opholdsudgifter, i forbindelse med at en borger tager et erhvervsuddannelseskursus. Det betyder, at borgeren løbende kan tilegne sig kvalifikationer og kompetencer, som efterspørges på arbejdsmarkedet. Målgruppen er ufaglærte, faglærte, beskæftigede og ledige. AMA kurser udbydes af og foregår på, brancheskolerne. De varer minimum 4 dage og typisk 1-4 uger (https://www.sullissivik.gl/Emner/Arbejde/Kurser/AMA_kurser?sc_lang=da-DK&mupid=Sermersooq#).

3) Sundhedstilbud ikke er del af de opgaver, som formelt ligger i Majoriaqs resultatkontrakter ml. kommunerne og Selvstyret.

Kilde: VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt chefer med ansvar for beskæftigelsesområdet, 2018.

Det fremgår af Tabel 5.2, at for så vidt angår efteruddannelses- og opkvalificeringstilbud, så er der i alle kommuner tilbud om Folkeskolens Afgangsprøve (FA) for unge/voksne, der ikke tidligere har gennemført FA, PKU-kurser, AMA-kurser, Arbejds- og jobtræning og Ikke-bolig vejledning og opkvalificering af borgere, der har behov for at styrke personlige og sociale kompetencer.

I fire kommuner er der tilbud om værkstedsforløb, mens en kommune angiver, at der ikke er tilbud om værkstedsforløb i kommunen, *"men at der er nogle mindre 'unge projekter'"*. I fire kommuner er der tilbud om sprogkurser i kommunen.

For så vidt angår sundhedstilbud, så er der i fire kommuner tilbud vedrørende misbrugsbehandling i regi af Majoriaq og i en kommune tilbud om behandling af psykisk sygdom. De kvalitative interview afdækkede, at kommunerne har forholdt sig forskelligt til besvarelsen af spørgsmålet, idet nogle har svaret "nej" til, at der er fx misbrugsbehandling i kommunen, fordi misbrugsbehandling ikke er forankret i regi af Majoriaq, mens andre har svaret "ja", selvom tilbuddet ikke er forankret i regi af Majoriaq. Interviewene har således afdækket, at der på dette område er en vis usikkerhed forbundet med resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen.

For så vidt angår sociale tilbud i regi af Majoriaq, så er der i to kommuner tilbud om støtte til at deltage i uddannelses- eller beskæftigelsestilbud fra fx mentor eller kontaktperson, i fire kommuner er der støtte til personlig udvikling, og endvidere angiver en kommune, at der i kommunen er et tilbud i regi af "Campus-modellen", jf. boks 5.4.

Boks 5.4 Indsats i regi af Campus-modellen

I Kommuneqarfik Sermersooq arbejdes med en kursusmodel benævnt Campus-modellen. I Campus arbejdes der over en periode på 6 uger med den enkeltes selv- og samfundsforståelse, og der arbejdes med den enkelte borgers udfordringer og udvikling. Der er et internt samarbejde med kommunens forskellige afdelinger vedrørende fx sundhed, misbrug, skole, børn og familie, og der tages kontakt til eksterne samarbejdspartner.

For unge modtagere af offentlig hjælp under 30 år beskrives i de gennemførte interview, at der gennemføres forløb, der sammensættes af arbejdsstræning og opkvalificering. For unge med mange afbrudte forløb forsøger medarbejderne i Majoriaq at støtte med samtaler og udarbejdelse af handlingsplaner. Der følges op på de unges udvikling, men samtidig opleves der barrierer fx i relation til unge med misbrugsproblemer, som ikke ønsker misbrugsbehandling, og hvor en indsats, der skal understøtte arbejdsmarkeds- eller uddannelsesparathed derfor ikke kan gennemføres.

5.3.2 Behov for tilbud

I den gennemførte spørgeskemaundersøgelse er beskæftigelsescheferne i de fem grønlandske kommuner blevet anmodet om at angive, om de vurderer, at der er behov for yderligere tilbud til målgruppen ud over de tilbud, der på undersøgelsestidspunktet var etableret i kommunen.

Besvarelserne af spørgsmål vedrørende behov for etablering af tilbud fremgår af Tabel 5.3.

Tabel 5.3 Vurdering af behov for etablering af tilbud

Tilbud	Antal kommuner, der har angivet, at tilbuddet ikke er etableret i regi af Majoriaq i kommunen	Antal kommuner, der har angivet, at der er behov for, at tilbuddet etableres i kommunen eller i flere bygder i kommunen	Antal kommuner, der angiver, at der ikke er behov for etablering af tilbud
<i>Efteruddannelses- og opkvalificeringstilbud</i>			
Anerkendt Erhvervsuddannelsesintroduktion (AEU)	5	1	4
Værkstedsforløb	1	1	0
Sprogkurser	1	1	0
<i>Sundhedstilbud i regi af Majoriaq³⁾</i>			
Misbrugsbehandling	1	1	0
Behandling af psykisk sygdom	4	4	0
<i>Sociale tilbud i regi af Majoriaq</i>			
Støtte til at deltage i uddannelses- eller beskæftigelsestilbud fra mentor eller kontaktperson	3	3	0
Støtte til personlig udvikling	1	1	0

3) Det bemærkes, at sundhedstilbud ikke er en del af de opgaver, som formelt ligger i Majoriaqs resultatkontrakter mellem kommunerne og Selvstyret.

Kilde: VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt chefer med ansvar beskæftigelsesområdet, 2018.

Vedrørende behov for etablering af tilbud, præsenteret i Tabel 5.3, ses der af besvarelserne en generel tendens til, at beskæftigelsescheferne i de kommuner, hvor på forhånd oplistede tilbud ikke p.t. forefindes, vurderer, at der er behov for etablering af de tilbud, der ikke på undersøgelsestidspunktet var etableret i regi af Majoriaq. Således angives det eksempelvis i fire besvarelser, at der ikke er etableret tilbud vedrørende behandling af psykisk sygdom i regi af Majoriaq, og det angives i fire besvarelser, at der er behov for, at tilbuddet etableres i kommunen, jf. Tabel 5.3.

Tilbuddet Anerkendt Erhvervsuddannelsesintroduktion (AEU) udgør en undtagelse fra dette mønster. AEU er ophørt i 2017. Det har imidlertid i spørgeskemaet været muligt for respondenterne at angive, om tilbuddet udbydes i kommunen, og om der vurderes at være behov for tilbuddet. En af de fem kommuner angiver behov for etablering af tilbuddet i kommunen, mens fire kommuner ikke angiver, at der er behov for tilbuddet.

Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi har i 2017 udarbejdet en afdækning af tilbud til unge vedrørende jobtrænings- og værkstedsforløb i kommuner og bygder. Denne afdækning viser, at der kan være forskel på tilstedeværelse af tilbud og behov for tilbud mellem bygder i samme kommune (Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi, 2017). I Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energis undersøgelse konkluderes, at der er behov for en sammensat indsats, der består af jobtræning og værkstedsforløb, opkvalificering og vejledning til både arbejde og uddannelse samt en grundig socialindsats (Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi, 2017, s. 11).

VIVE har på den baggrund i spørgeskemaundersøgelsen bedt beskæftigelsescheferne angive, om de vurderer, at der under hensyn til eksisterende økonomiske rammer er behov for yderligere tilbud i kommunen, herunder om der er behov for at etablere allerede eksisterende tilbud i yderligere byer eller bygder i kommunen. Af besvarelserne af spørgeskemaet fremgår det, at respondenterne generelt oplever, at der er behov for at udbrede tilbud, der findes ét sted i kommunen, til andre byer

eller bygger i kommunen. Det fremgår, at særligt behandling af psykisk sygdom og støtte til at deltage i uddannelses- eller beskæftigelsestilbud fra mentor eller kontaktperson er tilbud, som beskæftigelsescheferne vurderer, at der er et behov for en yderligere udbredelse af, jf. også Tabel 5.3.

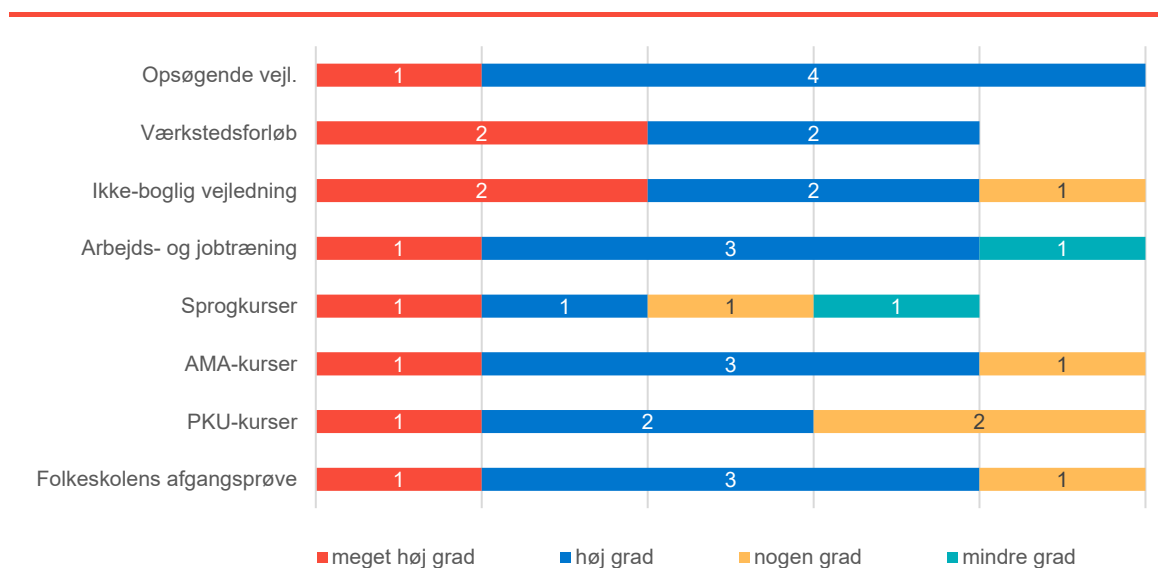
Det fremgår af de gennemførte interview, at der i nogle tilfælde kan være ventetid på de eksisterende tilbud. Der peges i den forbindelse på, at der kan gå måneder, fra der identificeres et behov for fx afholdelse af kursusforløb vedrørende personlig udvikling, til kurset kan afholdes. Dette beror på, at der først skal søges om tilladelse og finansiering af kurset hos Selvstyret, hvorefter der skal indgås aftale med en leverandør af kurset, der kan forestå kursusafholdelsen. Det er på den baggrund vurderingen, at der for nogle modtagere af offentlig hjælp kan gå uforholdsmæssig lang tid, fra det vurderes, at kurset kan være et hensigtsmæssigt næste skridt, til borgeren rent faktisk har mulighed for at deltage i kurset. Denne problematik gælder ligeledes for misbrugsbehandling.

5.3.3 Eksisterende tilbuds bidrag til uddannelses- og arbejdsmarkedsparathed

I den gennemførte spørgeskemaundersøgelse er beskæftigelsescheferne i de fem grønlandske kommuner blevet anmodet om at angive, i hvilken grad de tilbud, der findes i regi af Majoriaq i kommunen, understøtter uddannelsesparathed og arbejdsmarkedsparathed for borgere, der modtager offentlig hjælp.

Figur 5.10 viser besvarelserne vedrørende efteruddannelses- og opkvalificeringstilbud.

Figur 5.10 Vurdering af de enkelte efteruddannelses- og opkvalificeringstilbuds bidrag til at brugere bliver henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedsparate



Anm.: Antal besvarelser. N = 5.

I Sisimiut har der ud over de ovenfor listede tilbud også været en mentorordning, der vurderes til i høj grad at bidrage til at gøre brugerne henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedsparate.

AMA kurser: For at tilpasse sig et arbejdsmarked i konstant forandring kan det være nødvendigt løbende at efteruddanne sig. AMA er en tilskudsordning, der er finansieret af arbejdsmarkedsafgiften. Gennem AMA ydes tilskud til kurser og efteruddannelseskurser på erhvervsuddannelsesområdet. Ordningen gør det muligt at søge om midler til at dække rejse- og opholdsudgifter i forbindelse med et erhvervsuddannelseskursus. Målgruppen er ufaglærte, faglærte, folk i arbejde og ledige.

PKU-kurser (Projekt Kompetenceudvikling for Ufaglærte) en del af Naalakkersuisuts langsigtede Uddannelsesplan. Projektet styres af Departementet for Erhverv. "Projekt Kompetenceudvikling for Ufaglærte". PKU retter sig primært mod ufaglærte i arbejdsstyrken, som er over 25 år. Der er særligt fokus på ufaglærte, som har job inden for erhverv med vigende beskæftigelsesmuligheder og derfor er i risiko for at blive ledige. Formålet med PKU er, at ufaglærte kan opbygge kompetencer, der efterspørges inden for erhverv i vækst, såsom bygge- og anlægsområdet, råstofområdet og turisme.

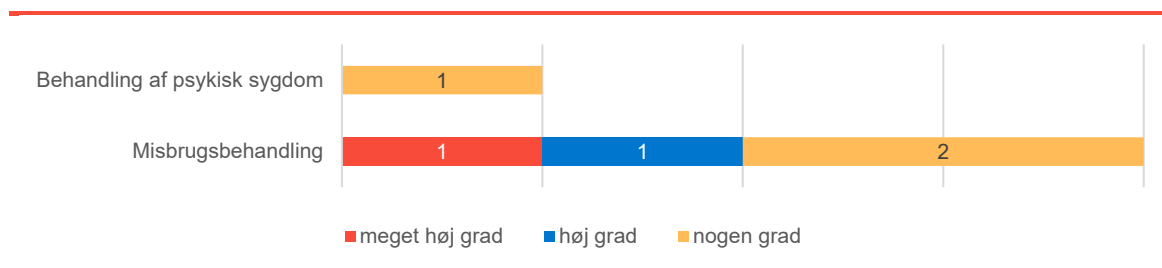
Kilde: VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt chefer med ansvar for beskæftigelsesområdet, 2018.

Figuren tegner et generelt positivt billede for så vidt angår beskæftigelseschefernes vurdering af tilbuddenes bidrag til borgernes uddannelses- og arbejdsmarkedsparted. Således vurderer hovedparten af beskæftigelsescheferne, at FA-kurser, PKU-kurser, AMA-kurser, Arbejds- og jobtræning, ikke-bolig vejledning og opkvalificering, værkstedsforløb og opfølgende vejledning i "meget høj grad" eller i "høj grad" bidrager til at understøtte uddannelsesparted og arbejdsmarkedsparted for borgere på offentlig hjælp. Øvrige vurderer, at tilbuddene bidrager i "nogen grad". Det skal dog bemærkes, at en beskæftigelseschef vurderer, at Arbejds- og jobtræning kun i "mindre grad" bidrager til borgernes uddannelses- og arbejdsmarkedsparted

Når det drejer sig om sprogkurser, er svarene mere spredte, idet en beskæftigelseschef vurderer, at kurserne bidrager i "meget høj grad", en vurderer, at de bidrager i "høj grad", en vurderer, at de bidrager i "nogen grad", og en vurderer, at de bidrager i "mindre grad".

Figur 5.11 viser beskæftigelseschefernes besvarelser af spørgsmål om, hvorvidt sundhedstilbud i regi af Majoriaq bidrager til, at brugerne bliver henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedspartede.

Figur 5.11 Vurdering af de enkelte sundhedstilbuds bidrag til, at brugerne bliver henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedspartede



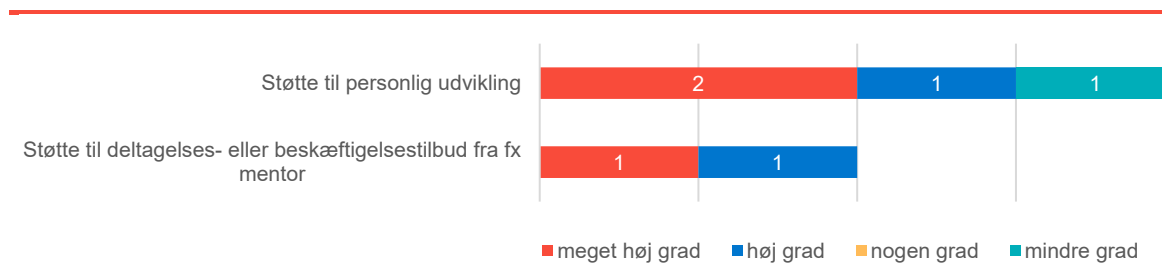
Anm.: Antal besvarelser. N = 5.

Kilde: VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt chefer med ansvar beskæftigelsesområdet, 2018

Figur 5.11 tegner et generelt positivt billede for så vidt angår beskæftigelseschefernes vurdering af misbrugsbehandlingens bidrag til borgernes uddannelses- og arbejdsmarkedsparted. Det er kun en af beskæftigelsescheferne, der angiver, at der på tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse er tilbud om behandling af psykisk sygdom i regi af Majoriaq i kommunen. Denne chef vurderer, at tilbuddet i "nogen grad" bidrager til borgernes uddannelses- og arbejdsmarkedsparted.

Figur 5.12 viser beskæftigelseschefernes besvarelser på spørgsmål om, i hvilken grad sociale tilbud i regi af Majoriaq bidrager til, at brugerne bliver henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedspartede.

Figur 5.12 Vurdering af de enkelte sociale tilbuds bidrag til at brugerne bliver henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedspartede



Anm.: Antal besvarelser, N = 5.

I Nuuk og Tasilaq har der ud over de ovenfor listede tilbud også været benyttet en Campus-model, der vurderes til i meget høj grad at bidrage til at gøre brugerne henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedspartede. I Sisimiut er et vejlednings- og motivationsforløb vurderet til at bidrage i høj grad til dette.

Kilde: VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt chefer med ansvar for beskæftigelsesområdet, 2018.

Figur 5.12 viser, at beskæftigelsescheferne i de to kommuner, der har tilbud om støtte til at deltage i uddannelses- eller beskæftigelsestilbud fra fx mentor eller kontaktperson, vurderer, at dette tilbud i "meget høj grad" og "i høj grad" bidrager til borgernes uddannelses- og arbejdsmarkedsparethed.

To af de fire chefer, der har vurderet tilbud om støtte til personlig udvikling, vurderer, at tilbuddet i "meget høj grad" bidrager til borgernes uddannelses- og arbejdsmarkedsparethed. En chef vurderer, at dette i "høj grad" er tilfældet, og en vurderer, at det i "mindre grad" er tilfældet.

Blandt de interviewede fagprofessionelle er der en vurdering af, at personlige udviklingskurser har god effekt, og der opleves et relativt stort behov for dette tilbud. For unge modtagere af offentlig hjælp under 30 år fremhæves i de gennemførte interview kurser i personlig udvikling som særligt relevante.

I relation hertil er der blandt de interviewede fagprofessionelle en oplevelse af, at der er en gruppe af offentlig hjælp-modtagere, der er meget motiveret, og som har glæde af at deltage i Campus-modellen, der kombinerer efteruddannelses- og opkvalificeringstilbud og sociale tilbud. Der nævnes eksempler på, at arbejdsprøvning gennem Campus har givet gode kontakter til virksomheder for de ledige, og at det for nogle har været vejen til job.

Det er dog samtidig de interviewedes vurdering, at tilbuddet med Campus-modellen ikke er relevant – eller simpelthen ikke kan gennemføres – for alle grupper af offentlig hjælp-modtagere. Eksempelvis nævnes i interviewene, at nogle unge modtagere af offentlig hjælp har været tilmeldt, men ikke er mødt frem på grund af fx misbrugsproblemer. Endvidere nævnes, at nogle modtagere af offentlig hjælp ikke ønsker at indgå i de gruppeforløb, der er en del af Campus-modellen.

Af de gennemførte interview fremgår endvidere, at der afholdes kurser i økonomi og budgetlægning samt forskellige kurser i personlig udvikling ud over de, der gennemføres i regi af Campus-modellen i den ene kommune. De interviewede fagprofessionelle og modtagere af offentlig hjælp vurderer, at de personlige udviklingskurser bidrager positivt til de lediges arbejdsmarkeds- og uddannelsesparethed. Kurserne i økonomi og budgetlægning vurderes også positivt, men er ikke i alle tilfælde tilstrækkelige, jf. ovenfor. Blandt nogle af de interviewede tales om, at der er behov for en større kulturforandring.

5.3.4 Sagsbehandlingspraksis og samarbejde på tværs af organisatoriske grænser

Det er på baggrund af de gennemførte interview indtrykket, at sagsbehandlingspraksis og samarbejde på tværs af organisatoriske grænser har en betydning for, hvilken indsats der tilbydes modtagere af offentlig hjælp. Disse to forhold beskrives nærmere nedenfor.

Samspil mellem sagsbehandling og tilbud

Det fremgår af Landstingsforordningen om offentlig hjælp og tilhørende vejledning (Lovgivning.gl, 2006, kapitel 4 og Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling, 2013, afsnit 8.5), at modtagere af offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter har ret til at få udarbejdet en individuel handlingsplan i samråd med kommunalbestyrelsen, og at kommunalbestyrelsen/Majoriaq har pligt til at gennemføre en opsøgende vejledning herom.

Det er indtrykket fra de gennemførte interview, at der er en varierende praksis i kommunerne i relation til udarbejdelse og opfølgning på handleplaner for modtagere af offentlig hjælp. Mens der i nogle tilfælde udarbejdes en handleplan, som der følges op på løbende, så er det indtrykket, at der i andre tilfælde ikke altid foregår en løbende og systematisk opfølgning på, hvilke tilbud der vil være relevant for at bringe modtagerne af offentlig hjælp i matchgruppe 2 og 3 tættere på uddannelse eller

beskæftigelse. Det er således indtrykket, at der ikke i alle kommuner og i alle tilfælde systematisk og pr. automatik igangsættes tilbud for alle modtagere af offentlig hjælp, og at disse kan modtage offentlig hjælp i en længere periode, uden at der som led i en samlet handleplan iværksættes et tilbud. Dette er dog ikke i uoverensstemmelse med de lovgivningsmæssige rammer. Der er lovkrav om, at vejlednings- og motivationsforløb tilbydes borgere, som vurderes at være klar til det, og det er indtrykket fra interviewene, at dette krav honoreres.¹⁹

For så vidt angår modtagere af offentlig hjælp i matchgruppe 3, så beskriver de interviewede fagprofessionelle, at borgerne indkaldes til et møde hver tredje måned med henblik på at motivere dem for tilbud som fx misbrugsbehandling. Der er imidlertid ikke lovgivningsmæssige krav om, at borgerne skal deltage i tilbud, og blandt de fagprofessionelle gives der udtryk for, at der savnes sanktionsmuligheder i forhold til borgere i matchgruppe 3, der udebliver fra samtalerne (som også omtalt tidligere i afsnit 2.1.5). For borgere i matchgruppe 3 vil det i nogle tilfælde være relevant, at der iværksættes sociale tilbud eller sundhedstilbud som misbrugsbehandling, psykolog- eller psykiatrisk behandling m.m.

Blandt de interviewede modtagere af offentlig hjælp i matchgruppe 2, som på interviewtidspunktet deltog i tilbud, nævner nogle, at de oplevede, at de var "gået i stå" og ikke havde ressourcer til at kontakte Majoriaq for at komme videre. I deres situation var det afgørende for, at de kom i gang med et tilbud, at Majoriaq kontaktede dem med opfordring til at deltage i et tilbud.

Samspil mellem Majoriaq og øvrige forvaltninger

De fagprofessionelle giver i de kvalitative interview udtryk for, at der er behov for tilbud til modtagere af offentlig hjælp ud over de allerede eksisterende tilbud. I interviewene identificeres særligt personlige kompetencer og motivation som områder, hvor eksisterende tilbud ikke i tilstrækkelig grad bidrager til at afhjælpe de udfordringer, som modtagerne af offentlig hjælp oplever.

De interviewede fagprofessionelle peger på, at der er en gruppe af modtagere af offentlig hjælp, der ikke er klar til en beskæftigelsesindsats i regi af Majoriaq på grund af personlige/sociale problemer og/eller motivation. Interviewene giver indtryk af, at der er begrænsede eller ingen tilbud til denne gruppe i regi af Majoriaq.

Blandt de modtagere af offentlig hjælp, der ikke er motiverede for tilbud i regi af Majoriaq, er der ifølge de interviewede en større gruppe, der har personlige og sociale problemer. De interviewede fagprofessionelle i Majoriaq henviser offentlig hjælp-modtagere, der ikke er motiveret for indsats – fx vejlednings- eller motivationsforløb – til indsats i kommunens socialforvaltning. Det gælder fx modtagere af offentlig hjælp med sociale problemer, misbrugsproblemer mv.

Blandt de interviewede fagprofessionelle i såvel socialforvaltninger som Majoriaq peges der på, at det opleves som en udfordring, at der i flere kommuner mangler socialrådgivere i den kommunale socialforvaltning. Samtidig er det vanskeligt at rekruttere socialrådgivere til vakante stillinger. Blandt de interviewede fra Majoriaq er der således en oplevelse af, at der i socialforvaltningen ikke i alle tilfælde er ressourcer til at følge op på sagerne.

5.4 Opsamling og opmærksomhedspunkter

Den statistiske beskrivelse af modtagerne af offentlig hjælp viser, at antallet af personer, der modtager offentlig hjælp, har været faldende i perioden fra 2010 til 2017. Samlet set modtog ca. 17 % af

¹⁹ Blandt de interviewede fagprofessionelle er det vurderingen, at ca. 50 % af de modtagere af offentlig hjælp, der starter på vejlednings- og motivationsforløb, fuldfører forløbet.

befolkningen i den arbejdsduelige alder offentlig hjælp på et tidspunkt i 2017. Der ses også en vis variation kommunerne imellem, hvor Kommune Kujalleq i 2016 havde den største andel af befolkningen i den arbejdsduelige alder, der modtog offentlig hjælp (godt 25 %), mens det i Qeqqata Kommunia var den mindste andel af befolkningen i den arbejdsduelige alder, der modtog offentlig hjælp (godt 15 %). Trods faldet i antallet af personer, der modtager offentlig hjælp, er der fortsat en meget betydelig gruppe modtagere af offentlig hjælp, herunder ikke mindst i alderen 18-29 år.

Analysen på baggrund af interview og en spørgeskemaundersøgelse afdækker udfordringer for modtagere af offentlig hjælp inden for følgende områder:

- Faglige kvalifikationer og kompetencer
- Personlige kompetencer, identitet og mestring
- Sociale kompetencer
- Fysisk og psykisk helbred
- Jobsøgning.

Endvidere identificerer vi udfordringer relateret til det omgivende miljø, som har betydning for modtagere af offentlig hjælp. Det drejer sig om:

- Tilstedeværelse af praktikpladser
- Tilstedeværelse af arbejdspladser
- Tilstedeværelse af dagtilbud
- Boligforhold.

Analysen afdækker endvidere tilstedeværelsen af tilbud til modtagere af offentlig hjælp. Det fremgår, at der er efteruddannelses- og opkvalificeringstilbud i alle kommuner, mens der er større variation i relation til sundhedstilbud og sociale tilbud i regi af Majoriaq.

Beskæftigelsescheferne fremhæver særligt behovet for behandling af psykisk sygdom og støtte til at deltage i uddannelses- eller beskæftigelsestilbud som svar på spørgsmål vedrørende behov for etablering af tilbud i kommunen/i flere byer/bygder i kommunen. Spørgeskemaundersøgelsen tegner et generelt positivt billede af vurderingen af de eksisterende tilbuds bidrag til, at brugerne bliver henholdsvis mere uddannelses- eller arbejdsmarkedsparete.

Endelig identificerer analysen forhold vedrørende sagsbehandlingspraksis og ventetider på tilbud, der kan have betydning for modtagere af offentlig hjælp.

Opmærksomhedspunkter

Analysen afdækker, at der i kommunerne forefindes en række tilbud, målrettet de udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp oplever. Det er endvidere generelt beskæftigelseschefernes vurdering, at tilbuddene bidrager til, at brugerne bliver henholdsvis uddannelses- eller arbejdsmarkedsparete.

Der identificeres imidlertid også forskellige udfordringer for modtagere af offentlig hjælp, hvor det bl.a. på baggrund af de gennemførte interview er indtrykket, at de eksisterende tilbud ikke i tilstrækkelig grad afhjælper udfordringerne. Det drejer sig om udfordringer for modtagere af offentlig hjælp, der:

- Har vanskeligt ved at indgå i gruppeforløb
- Har vanskeligt ved at mestre hverdagsliv og arbejdsliv
- Mangler faglige og/eller sproglige kompetencer.

Et fjerde opmærksomhedspunkt, der vedrører sagsbehandlingen, kan endvidere fremhæves:

- Samspelet mellem sagsbehandling og tilbud.

De fire opmærksomhedspunkter beskrives nærmere her:

Modtagere af offentlig hjælp, som har vanskeligt ved at indgå i gruppeforløb

Der peges blandt de interviewede fagprofessionelle på, at det i nogle af de besøgte kommuner er en udfordring, at der ikke p.t. er tilstrækkelige tilbud til modtagere af offentlig hjælp, som har vanskeligt ved at indgå i gruppeforløb, eller som ikke møder op. De tilbud, der gennemføres i regi af Majoriaq, forudsætter, at deltagerne er motiveret for deltagelse og møder op. For modtagere af offentlig hjælp, der ikke er motiveret, er der blandt de interviewede fagprofessionelle en oplevelse af, at der mangler redskaber til at fremme motivationen. Borgere, der ikke har ressourcer og motivation til at indgå i tilbud i regi af Majoriaq, forventes at modtage tilbud i socialforvaltning eller i sundhedstilbud, der kan bidrage til, at de opnår ressourcer og motivation til senere beskæftigelsesindsats.

Det er på den baggrund et opmærksomhedspunkt, hvordan snitfladerne og arbejdsdeling mellem beskæftigelses-, social- og sundhedssystemet er fastlagt i de enkelte kommuner – og hvordan og i hvilken grad indsatser i de tre sektorer mest hensigtsmæssigt koordineres. De gennemførte interview indikerer, at der kan være snitfladeproblematikker, der betyder, at modtagere af offentlig hjælp ikke modtager beskæftigelses-, sundheds- eller sociale indsatser – eller at der er uforholdsmæssig lang ventetid på tilbuddene. I de gennemførte interview peges bl.a. på, at sagsbehandlere i beskæftigelsesafdelingerne oplever lange ventetider på misbrugsbehandling, og at mangel på socialrådgivere i socialforvaltningerne medfører, at der iværksættes relativt få sociale indsatser til borgere med behov for det.

Modtagere af offentlig hjælp, der har vanskeligt ved at mestre hverdagsliv og arbejdsliv

Som beskrevet i afsnit 5.2.2 oplever de interviewede fagprofessionelle, at der blandt modtagere af offentlig hjælp er en gruppe, der har vanskeligt ved at mestre hverdagsliv og arbejdsliv. Der er i kommunerne tilbud om kurser og udviklingsforløb, der skal understøtte borgeren i at mestre hverdagsliv og arbejdsliv. Det er indtrykket fra de gennemførte interview, at disse kurser tilbydes til de relevante borgere, men at de ikke i alle tilfælde afhjælper problematikkerne, der har en kompleks karakter. Det er endvidere en opmærksomhed, at det er indtrykket fra de gennemførte interview, at der kan være en væsentlig ventetid for borgerne i forhold til disse tilbud.

For nogle borgere skyldes udfordringer med at mestre hverdagsliv og arbejdsliv psykiske lidelser. Der peges blandt beskæftigelsescheferne på et behov for yderligere tilbud til behandling af psykiske lidelser.

Modtagere af offentlig hjælp, der mangler faglige og/eller sproglige kompetencer

Analysen viser, at en stor andel af modtagere af offentlig hjælp ikke har uddannelse ud over grundskolen, hvilket kan udgøre en udfordring i stadig mere komplekse og sofistikerede arbejdsfunktioner, som arbejdsmarkedet efterspørger. Herudover er der modtagere af offentlig hjælp, der ikke har bestået centrale fag i forbindelse med grundskolens afgangsprøve og dermed ikke har faglige kompetencer til at påbegynde en uddannelse.

Særskilt findes en gruppe modtagere af offentlig hjælp, der ikke har de dansksproglige kompetencer, som er forudsætningen for videreuddannelse efter grundskolen. Det er en styrke ved den nugældende praksis, at der tilbydes FA-kurser i alle kommuner og sprogkurser i hovedparten af kommunerne. Det er imidlertid et væsentligt opmærksomhedspunkt, at en stor andel af modtagere af offentlig hjælp ikke har uddannelse ud over grundskolen, og at der endvidere er modtagere af offentlig

hjælp, der ikke har de faglige kompetencer, det vil kræve at påbegynde en uddannelse. Dette er særligt i relation til de unge modtagere af offentlig hjælp.

Samspelet mellem sagsbehandling og tilbud

Det er indtrykket fra de gennemførte interview, at der er en varierende praksis i kommunerne i relation til udarbejdelse og opfølgning på handleplaner for modtagere af offentlig hjælp. Det er således indtrykket, at der ikke i alle kommuner og i alle tilfælde systematisk og pr. automatik igangsættes tilbud for alle modtagere af offentlig hjælp, og at disse kan modtage offentlig hjælp i en længere periode, uden at der som led i en samlet handleplan iværksættes et tilbud.

Blandt de interviewede modtagere af offentlig hjælp, der gennem en længere periode har været arbejdsledige, beskrives en oplevelse af lavt selvværd, generthed, ensomhed og social isolation, der bidrager til, at man fjerner sig længere fra mulig beskæftigelse. Det er i den forbindelse et opmærksomhedspunkt, at modtagere af offentlig hjælp med denne type udfordringer kan have udbytte af, at der følges op med tilbud fra kommunens side. I en af de besøgte kommuner var der gode erfaringer med at opsøge langvarige modtagere af offentlig hjælp og tilbyde dem et længere gruppeforløb, hvor der bl.a. arbejdes med personlig udvikling, at bryde en evt. social isolation samt at komme tættere på arbejdsmarkedet gennem bl.a. mindre jobafprøvningsforløb.

De interviewedes tilkendegivelse af, at det er vanskeligt at rekruttere tilstrækkeligt mange socialrådgivere, er relevant i forhold til dette opmærksomhedspunkt.

6 Kommunal finansiering og kommunal økonomi

6.1 Indledning

I de foregående kapitler har vi analyseret forskellige aspekter af offentlig hjælp set fra udgiftssiden. Men også måden, hvorpå kommunernes udgifter til offentlig hjælp finansieres, kan påvirke ordningens funktion. Det er hovedemnet i dette kapitel, hvor også et enkelt omkostningsspørgsmål vil blive berørt.

Her er det naturligt at se offentlig hjælp-ordningen i samspil med de andre arbejdsmarkedsorienterede forsørgelsesydelse, jf. oversigten i kapitel 2, Figur 2.2, dvs. følgende ydelser (idet der bortses fra barseldagpenge):

- Offentlig hjælp
- Arbejdsmarkedsydelse (herunder under sygdom)
- Revalidering (inkl. fleksjob og tilskud til virksomheder ved virksomhedsrevalidering)
- Førtidspension.

Helt overordnet må der tages udgangspunkt i, at kommunerne i Grønland er tildelt et meget betydeligt ansvar for offentlig hjælp-ordningen, både dens forvaltning og dens finansiering. Det gælder også for de andre nævnte overførselsordninger, selvom disse er mere lovmæssigt reguleret.

I det følgende afprøver vi, hvordan offentlig hjælp-ordningen samt de andre arbejdsmarkedsorienterede ydelser kan anskues set fra finansieringssiden, når der skal fastlægges et hensigtsmæssigt finansieringssystem for disse ordninger. Diskussionen og afprøvningen vil bestå af tre led. For det første (afsnit 6.2) gøres nogle overordnede overvejelser om, hvad det er for hensyn, der helt generelt må spille ind ved valget af finansieringsordning for sådanne ydelser, det vil sige mere præcist, hvor meget eller hvor lidt der bør være refusion af omkostninger fra Selvstyret frem for alternative finansieringsmåder i form af bloktilskud eller kommuneskatter. For det andet (afsnit 6.3) sættes disse hensyn i sammenhæng med de særlige forhold vedrørende offentlig hjælp-ordningen og de øvrige ordninger. Endelig for det tredje (afsnit 6.4) prøver vi at skitsere nogle alternative modeller for en samlet finansieringsordning for arbejdsmarkedsorienterede grønlandske forsørgelsesydelse.

I kapitlet vil der også (afsnit 6.5) blive samlet op på et enkelt kommunaløkonomisk forhold, som har baggrund i de forrige kapitler, nemlig spørgsmålet om omkostningerne ved harmonisering af takster.

Til sidst samles op i afsnit 6.6.

6.2 Forskellige hensyn ved valg af finansieringsordninger for kommunale udgifter til indkomstoverførsler

Før de mere konkrete overvejelser over finansieringsmodeller for offentlig hjælp-ordningen og øvrige ordninger kan det være nyttigt at se på, hvilke hensyn der må inddrages i et sådant valg. Det er ikke nødvendigvis hensyn, som trækker i samme retning, hvorfor der må foretages et valg, men det er hensigtsmæssigt at være bevidst om hensynene, når valget skal træffes.

Diskussion om relevante hensyn er inspireret af en dansk tradition, der har udviklet sig gennem tilblivelsen af det danske finansieringssystem for kommuner.²⁰ Hensynene er dog generelle og ikke knyttet til et bestemt lands finansieringsforhold og kan også genfindes i de andre nordiske lande.

Der er til brug for dette projekt skrevet et særskilt og uddybende notat om disse forhold (Pedersen, 2017). I dette kapitel anvendes hovedresultaterne herfra.

Der er således tre hensyn, som kan bringes i spil ved valget af finansieringsordning for kommunale arbejdsmarkedsorienterede indkomstoverførsler. De tre hensyn gennemgås i det følgende. Hertil kommer et fjerde hensyn i form af administrative konsekvenser, som vil blive medtaget i behandlingen senere i kapitlet.

1. Udligningshensynet

Dette hensyn tager udgangspunkt i et princip om, at kommuner skal kunne tilbyde deres borgere en service og en standard i udgifterne på et nogenlunde ensartet niveau, uanset forskelle i deres økonomiske betingelser.

Det betyder, at kommuner med tendens til mange modtagere af indkomstoverførsler, fx af offentlig hjælp, ikke af den grund skal stilles økonomisk ringere end andre kommuner, når de skal tilbyde borgerne ydelser på dette eller andre områder. En kommune med mange overførselsmodtagere skal altså ikke tvinges ud i en vanskelig valgsituation, hvor den må vælge mellem en eller flere mulige tilpasninger, som isoleret set vil være negative set fra borgernes side: **enten** at have en forholdsvis høj skat, så den kan finansiere de høje overførselsudgifter, **eller** at reducere ydelserne til de enkelte modtagere, hvilket dog som oftest vil stride imod lovgivningen, **eller** at reducere servicen for borgerne på andre områder – skoler, daginstitutioner, ældrepleje osv.

For at undgå at stille de pågældende kommuner ringere end andre kommuner må forskellene imødegås. Den finansieringsmæssigt mest simple måde at neutralisere forskellene i det økonomiske pres fra indkomstoverførslerne på vil være simpelthen at refundere kommunernes udgifter krone-til-krone.

I den forbindelse skal det tages i betragtning, at udligning på sædvanligvis, det vil sige via forsøg på objektiv opgørelse af udgiftsbehov, kan være besværlig eller upræcis vedrørende indkomstoverførsler, fordi det kan være vanskeligt at finde gode indikatorer for udgiftsbehovet.²¹

Udligning via refusioner er især hensigtsmæssig at anvende, når kommunerne ikke har nogen reel frihed til at fastsætte ydelserne, men så at sige blot må følge lovgivningen.

2. Ansvarshensynet

Ansvarshensynet henviser til, at den myndighed, som har kompetencen til at sætte noget i værk, også bør have det økonomiske ansvar. På slagsordsform er det formuleret sådan, at *"ansvar og kompetence bør følges ad"*. Hensynet fører til, at kommuner, der har fået et ansvar for et område på udgiftssiden, også må tage det finansieringsmæssige ansvar.

Hensynet benævnes også ofte det driftsøkonomiske hensyn. Det henviser til, at hvis der skal tages økonomisk rationelle beslutninger om driften af en given aktivitet, er det vigtigt, at beslutningstagerne kender og udsættes for den reelle pris, det vil sige ikke en pris, som er reduceret som følge af et refusionssystem. En refusionsordning vil således kunne føre til, at kommunerne så at sige undervurderer den reelle omkostning ved aktiviteten og derfor sætter en større aktivitet i værk, end det er

²⁰ Se fx Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004, s. 19f).

²¹ Se som eksempler en række danske betænkninger om opgørelse af udgiftsbehov, fx senest betænkning 1533 (Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, 2012).

samfundsøkonomisk forsvarligt. Eller som det udtrykkes i Skatte- og Velfærdskommissionen (2011a, s. 444):

Generelt gælder det, at det er uhensigtsmæssigt med refusionsordninger, der tilskynder kommunerne til at bruge de offentlige tilbud finansieret af Selvstyret mere, end der er reelt behov for. Endvidere gælder det, at der skal undgås refusionsordninger, som medfører unødvendig megen administration og giver anledning til fejlkilder.

Omsat til situationen med indkomstoverførsler betyder det, at disse ikke – eller kun minimalt – skal finansieres ved refusioner. Tanken er, at kommunerne herved vil gøre mest muligt for at nedbringe udgifterne ved at være effektive i deres bestræbelser på at opnå, at modtagerne af overførsler med tiden bliver selvforsørgende.

Det er klart, at argumentationen for ansvarshensynet hviler på dels, at kommunerne faktisk kan 'bestemme noget', dels at de faktisk vil reagere på ansvaret for de fulde omkostninger ved at gøre mere for at gøre modtagerne af indkomstoverførsler selvforsørgende.

3. Tilskyndelseshensynet

Det sidste af tre hensyn er tilskyndelseshensynet. Her er det situationen, at det centrale niveau bevidst ønsker at tilskynde kommunen til en bestemt adfærd og samtidig vil give denne en tilskyndelse/incitament via økonomiske midler som netop refusion.

Traditionelt vil man her tænke på, at det centrale niveau (regeringen, staten, Selvstyret) ønsker et større udbud eller tildeling af ydelser, end kommunen ellers ville beslutte sig for, og refusionen bruges så til at belønne kommunens udgiftsførgende dispositioner.

I sammenhæng med indkomstoverførsler kan et tilskyndelseshensyn have baggrund i ønsker om, at kommunerne intensiverer aktiviteten i forhold til visse grupper, hvor der derfor gives refusion, frem for andre grupper, hvor refusionen så reduceres eller helt fjernes. Det kan fx være, hvis det centrale niveau gerne vil skubbe på, at modtagere af indkomstoverførsler hurtigst muligt bliver selvforsørgede og derved klarer sig selv og ikke belaster de offentlige kasser. Det kan trække i retning af på den ene side at yde kommunerne en vis refusion i starten af en forsørgelsesperiode, hvor kommunerne skal medvirke til, at de ledige bliver aktiveret, modtager uddannelse eller på anden måde motiveres til at skabe sit eget forsørgelsesgrundlag. Og på den anden side at nedsætte eller fjerne refusionen, når forsørgelsesperioden bliver mere langvarig (se fx Arbejdsmarkedskommissionen, 2009).

I koncentreret form er hensynene summeret i Tabel 6.1.

Tabel 6.1 Hensyn i fastlæggelse af refusionsordning for indkomstoverførsler

Hensyn	Begrundelse for anvendelse af hensyn	Konsekvens for refusionssystem	Hvilke argumenter taler for?
Udlignings-hensynet	Udligning mellem kommuner	Høj refusionsprocent	<ul style="list-style-type: none"> ▪ aflaster det formelle udligningssystem ▪ især nyttigt, hvis udgiftsbehov varierer meget ▪ hvis kommunal handlefrihed er begrænset
Ansvars-hensynet	Fastholde kommunerne på ansvaret	Lav eller ingen refusion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ når kommunerne har handlemuligheder ▪ når kommunerne reagerer på ansvaret ▪ simpel administration
Tilskyndel-seshensynet	Opmuntre kommunerne til bestemt adfærd	Variierende refusionsprocent	<ul style="list-style-type: none"> ▪ når der er behov for at skubbe på kommunernes handlinger ▪ når kommunerne påvirkes af incitamenter

Kilde: Pedersen (upubl.).

6.3 Offentlig hjælp-ordningen og de andre overførselsordninger i lyset af de forskellige hensyn

Hvilke af de tre hensyn, som skal være afgørende for indretningen af refusionssystemerne for overførsler, er et valg, men man må tage i betragtning, hvad der er vigtigt i den forbindelse: Hvilke handlemuligheder har de grønlandske kommuner på området? Hvad er den udligningsmæssige udfordring? Vil kommunerne reagere på incitamenter? Og hvad er de administrative aspekter?

1. Har kommunerne handlemuligheder?

For indkomstoverførselsordningerne er det ikke et enten-eller.

På den ene side er offentlig hjælp-ordningen en indkomstoverførsel, som i vidt omfang må betragtes som en lovbundet ydelse, når der er tale om, hvem der er berettiget, og hvordan ydelsen udmåles. Ganske vist har kommunerne formelt set frihed til at anlægge et skøn med hensyn til forsørgelsesydelsens højde og ved kompensation for faste udgifter, men som det er fremgået af kapitel 3, følger kommunerne, når der er tale om forsørgelsesudgifterne til voksne, i praksis nogle bestemte takster. Børnetillægget er ens i alle kommuner.

I samklang hermed er det heller ikke indtrykket, at kommunerne reelt oplever, at der er nogen større frihed til selv at fastsætte takster, om end disse dog varierer noget mellem kommunerne. I VIVEs interview med tre af kommunerne har det været det klare indtryk, at kommunerne ikke lader den lokale økonomi få indflydelse på, hvor meget der kan ydes i offentlig hjælp.

Dette taler isoleret set for, at ordningen opfattes som en lovbunden ydelse.

Dette vil blive yderligere understreget, hvis det i fremtiden vælges at objektivisere ydelsen således, at den skal udbetales efter faste takster for rådighedsbeløbet til forsørgelse, som skal gælde på landsplan (jf. kapitel 7).

Tilsvarende – og i endnu højere grad end for offentlig hjælp – er de øvrige overførsler lovbundne. For arbejdsmarkedsydelsen er denne således fastlagt til en fast takst pr. time, der udgør 90 % af mindstelønnen for en ikke-faglært arbejder efter overenskomsten mellem SIK og Naalakkersuisut. Tilsvarende er satserne for førtidspensionen – laveste, mellemste og højeste – fastsat med eksakte beløb i lovgivningen. Også revalideringsydelsens højde ligger fast.

Samlet set er kommunernes handlemuligheder vedrørende beløbssatserne således enten helt fraværende eller stærkt begrænsede.

På den anden side må det også vurderes, at kommunerne har en betydelig handlemulighed i selve *administrationen* af ordningen. Det er således kommunerne, der tilrettelægger, hvordan administrationen i Majoriaq foregår, fastlægger sagsbehandlingens kvalitet, og hvilke bestræbelser kommunerne gør sig med hensyn til aktivering mv. Kommunerne har ligeledes forskellige handlemuligheder vedrørende bl.a. revalidering. De kommunale muligheder for selv at disponere på en måde, der er hensigtsmæssig for overførselsmodtagerne, må da også formodes at være årsagen til, at kommunerne har fået opgaven.

Samlet set kan det konkluderes, at kommunerne har visse, vigtige handlemuligheder på området, men at en stor del af området dog er reguleret af Selvstyret eller reelt opererer med faste satser.

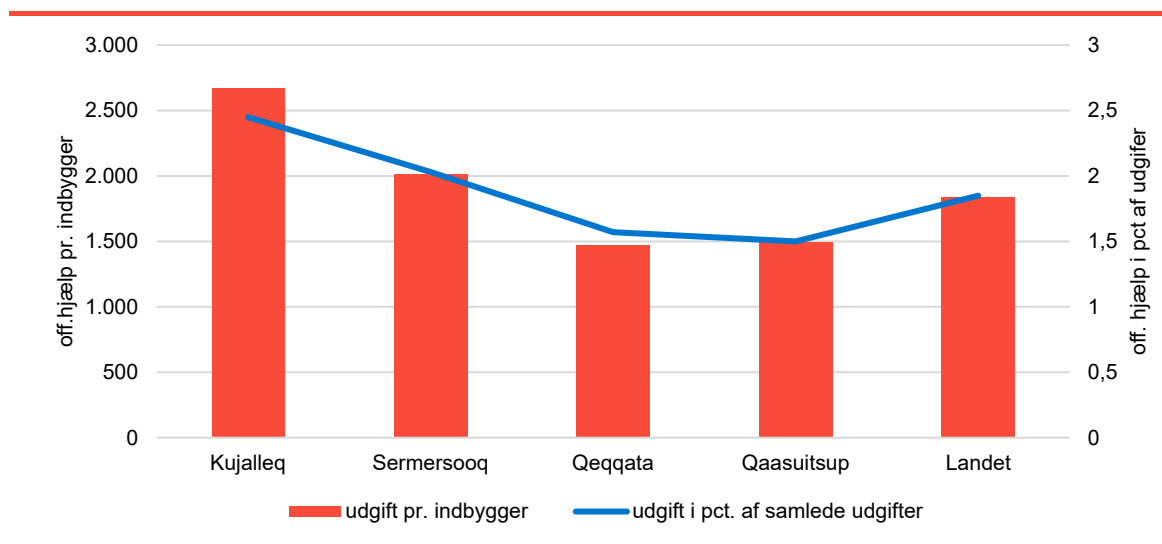
2. Hvad er den udligningsmæssige udfordring?

Hvis udgiftsbehovet varierer meget mellem kommunerne, kan der siges at være en udligningsmæssig udfordring eller udligningsmæssig opgave at tage vare på.

Der er ikke i dag gjort forsøg på at opgøre et objektivt mål for udgiftsbehovet på dette område i Grønland, som indgår i et udligningssystem. Figur 6.1 kan dog give et indtryk af, at udgiftspresset fra indkomstoverførslerne varierer en del mellem kommunerne.

Udgifterne til offentlig hjælp pr. indbygger i Kommune Kujalleq ser således ud til at være op imod dobbelt så høje pr. indbygger som i Qeqqata Kommunia – i 2017 knap 2.700 kr. pr. indbygger i Kujalleq mod knap 1.500 kr. pr. indbygger i Qeqqata. Også målt som procent af de samlede kommunale udgifter i de pågældende kommuner er der en næsten tilsvarende forskel. Forskellene er illustreret i Figur 6.1.

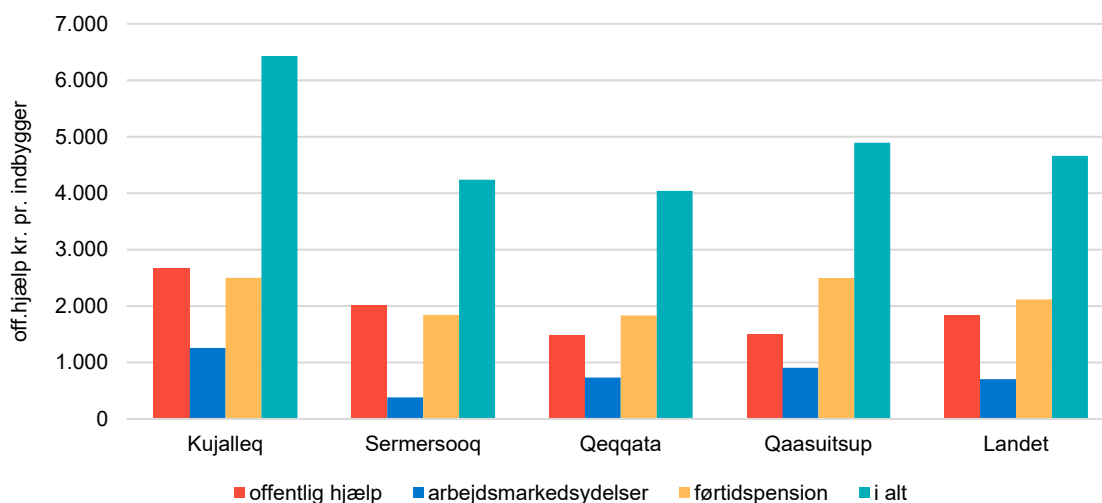
Figur 6.1 Udgifter til offentlig hjælp pr. indbygger og i procent af samlede udgifter, 2017



Kilde: Grønlands Statistik, Databanken, nov. 2018, OFDKOMR.

Ses der på de øvrige overførselsudgifter, inklusive arbejdsmarkedsydelser og førtidspension, ses lignende forskelle, jf. Figur 6.2. For nettoudgifterne til førtidspension er forskellene relativt lidt mere begrænsede, fortsat med Kujalleq som topscorer, men med den tidligere Qaasuitsup Kommunia på samme niveau i udgifter pr. indbygger. For arbejdsmarkedsydelserne er der en endog meget stor forskel, idet Sermersooqs udgifter pr. indbygger er mindre end en tredjedel af Kujalleqs, hvilket kan tænkes at afspejle en tydelig forskel i arbejdsmarkedssituationen. For de samlede udgifter er Kujalleqs udgifter knap to tredjedele højere end Qeqqata og Sermersooqs udgifter.

Figur 6.2 Udgifter pr. indbygger til offentlig hjælp, arbejdsmarkedsydelse, førtidspension samt i alt, 2017



Kilde: Grønlands Statistik, Databanken, nov. 2018, OFDKOMR.

Hvis de faktiske udgifter til indkomstoverførsler i 2017 kan tages som en nogenlunde tilnærmelse til de aktuelle udgiftsbehov, må det konkluderes, at der er forholdsvis store forskelle mellem de grønlandske kommuner på dette punkt.

Disse forskelle skal i dag håndteres af det gældende udligningssystem. Umiddelbart er systemet ikke designet til det, idet bloktilskudsnøglen, som skal medvirke i udligningen af forskelle i kommunernes udgiftsbehov, baserer sig på fordelingen af indbyggertal kombineret med et nøgletal for forsørgerbyrden uden særlig hensyntagen til indkomstoverførselsmodtagere. I dette forsørgerbyrdenøgletal tages der således alene særligt hensyn til indbyggere under 18 år og over 64 år, det vil sige andre aldersklasser end dem, hvorfra der rekrutteres personer til gruppen af modtagere af indkomstoverførsler (Skatte- og Velfærdskommissionen, 2011b, s. 18). I udligningssystemet indgår dog også andre elementer, som medvirker i udligningen, og som i nogen grad kan kompensere for udgifter til indkomstoverførsler, herunder særlige fordelingsnøgler, som kan anvendes ved kompensation for ændring i udgifter på forskellige områder (fremgår bl.a. af tabellen for fordeling af bloktilskuddet mellem de fem kommuner, jf. finanslovsforslaget, Grønlands Selvstyre, 2018, s. 230). Endvidere gælder en midlertidig udligningsordning som overbygning til den generelle ordning, som fordeler et fastsat beløb fra Sermersooq til de øvrige kommuner (Grønlands Selvstyre, 2018, s. 228f.).

3. Reagerer kommunerne på økonomiske incitamenter?

En tredje vigtig faktor for, hvordan de forskellige hensyn skal vægtes, er spørgsmålet om, hvorvidt kommunerne faktisk lader sig påvirke af eventuelle incitamenter indbygget i finansieringssystemet. Hvis kommunerne reagerer på incitamentene – vel at mærke på en hensigtsmæssig måde – kan det være umagen værd at indbygge incitamenter til en ønsket adfærd i finansierungs- og refusions-systemet.

Det kan være svært at afgøre på forhånd, om en sådan reaktion kan forventes i tilfældet med kommunernes administration af offentlig hjælp og de øvrige overførselsordninger.

Almindeligvis antages det, at kommuner faktisk reagerer på økonomiske incitamenter, jf. Thuesen, Bille & Pedersen (2017), der gennemgår en række udenlandske og danske studier, som generelt

ser ud til at bekræfte dette. Kommunerne kan dog ventes at reagere både på de "gode" og de "dårlige" incitamenter. De gode incitamenter er dem, der trækker i retning af, at kommunerne tilskyndes til at få flere overførselsmodtagere i beskæftigelse og selvforsørgelse. De dårlige/uhensigtsmæssige er de incitamenter, som blot trækker i retning af kassetækning, fx fordi incitamentene varierer mellem de forskellige ordninger uden tydelig sammenhæng med formålet.

4. Administrative aspekter

Et sidste vigtigt aspekt er, hvorvidt finansieringsordningen trækker mere eller mindre på de administrative ressourcer. Her må det tages i betragtning, at der vil være nogle administrationsomkostninger forbundet med en refusionsordning i form af månedlige indberetninger, udbetalinger etc. Dette undgås for offentlig hjælp i dag, idet der ikke er nogen refusion, men udgifterne skal dækkes af kommunens øvrige egne indtægter, herunder bloktilskud fra Selvstyret. Derimod er der administration forbundet med at udbetale månedlig refusion til kommunerne til førtidspension og revalideringsudgifter.

Endvidere gælder det, at jo mere sofistikeret en refusionsordning udformes, jo mere administration vil der antagelig være forbundet med den, herunder udvikling af IT-programmer. Ikke mindst i et forholdsvis lille samfund som det grønlandske skal mulige betydelige engangsomkostninger ved administrative ændringer således tages i betragtning.

5. Opsamling på de vigtige aspekter

Samlet kan det konstateres, at selvom handlefriheden er begrænset på overførselsordninger, er der dog vigtige handleparametre for kommunerne, hvilket kan berettige at lade ansvarshensynet få vægt i indretningen af refusionssystemet.

Der er tydeligvis meget store forskelle imellem kommunerne i udgifterne for de involverede overførsler – og dermed formentlig også i udgiftsbehovet, hvilket isoleret set kan berettige at lægge vægt på udligningshensynet.

Hvis det overvejes i forlængelse af tilskyndelseshensynet at støtte kommunernes adfærd i en bestemt retning via et særligt tilpasset refusionssystem, jf. nærmere modeller i næste afsnit, må det tages i betragtning, at der er usikkerhed om, hvordan kommunerne rent faktisk vil reagere på incitamentene.

Endelig taler det administrative hensyn for at undgå refusionsordninger eller holde dem så simple som muligt.

6.4 Alternative modeller for refusionsordninger for offentlig hjælp og andre indkomstoverførsler

Til illustration af valgmulighederne for indretningen af refusionssystemerne vil vi nu sondre mellem 5 forskellige modeller for et fremtidigt refusionssystem for kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsorienterede indkomstoverførsler. De to første udgøres henholdsvis af det allerede eksisterende system og det, som ved nuværende lovgivning vil være gældende fra 2021.

De forskellige modeller opfylder i varierende omfang de tre ovennævnte hensyn bag indretningen af et refusionssystem.

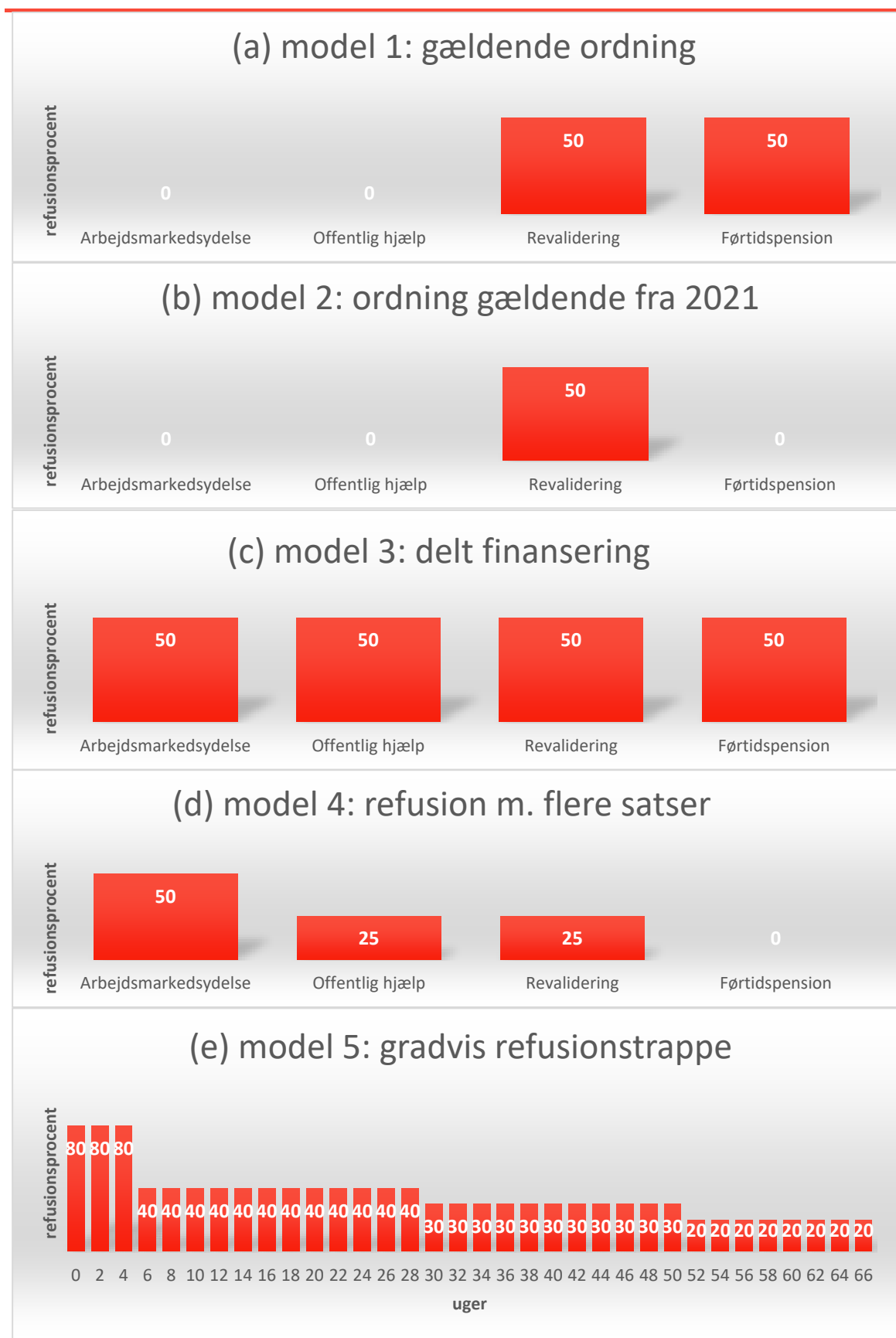
1. Den gældende ordning

I dag er der refusion på revalidering og førtidspension på 50 %, men ingen refusion på arbejdsmarkedsydelse og offentlig hjælp. Systemet er illustreret i Figur 6.3 (a), hvor søjlerne indikerer højden

af refusionsprocenten. De fire forskellige ordninger er anbragt således, at de typisk mere kortvarige ordninger er anbragt til venstre på figuren, med arbejdsmarkedsydelsen længst til venstre, da den kun kan modtages i op til 13 uger. Førtidspension, som i en del tilfælde vil være en permanent ydelse, indtil der modtages alderspension, er anbragt længst til højre.

Denne model tilgodeser især ansvarshensynet for de to første ordninger, arbejdsmarkedsydelse og offentlig hjælp, og til en vis grad udligningshensynet for de sidste to ordninger, revalidering og førtidspension. Selvom der ikke er refusion på bl.a. offentlig hjælp, er der ikke for ordningerne samlet set varetaget et særligt tilskyndelseshensyn til hurtig selvforsørgelse, idet de langvarige ydelser får en betydelig refusion, mens kommunerne må afholde den fulde udgift til de kortvarige. På sin vis kan det ses sådan, at det isoleret set er mere gunstigt økonomisk for kommunen at iværksætte førtidspension med 50 % refusion end offentlig hjælp, dog afhængig af den offentlige hjælps størrelse. Det vil i visse situationer sige en form for negativ tilskyndelse til at gøre forsørgelsesforløbene kortvarige. Dette var også netop grunden til, at refusionsprocenten tidligere blev nedsat fra 90 % til nu 50 %, idet der ifølge Skatte- og Velfærdskommissionen (2011b, s. 15) forekom en form for kassetækning ved, at der i visse kommuner blev arbejdet for, at personer på offentlig hjælp med en ringe tilknytning til arbejdsmarkedet overgik til førtidspension.

Figur 6.3 Forskellige modeller for refusionssystemer



2. Ordningen fra 2021

Ifølge førtidspensionslovens §§ 40 og 44 nedsættes refusionen for førtidspension fra 2021 til nul. Der er efter VIVEs oplysninger ikke umiddelbart planer om, at refusionsprocenten for revalidering også følger med ned til nul.

I denne model vil kommunerne altså have det fulde finansieringsansvar for 3 ud af 4 ordninger, svarende til ca. 95 % af udgifterne (2017) for de fire ordninger tilsammen. Ordningen er illustreret i Figur 6.3 (b).

Dette system vil, bortset fra den mindre revalideringsordning, tilgodese ansvarshensynet fuldt ud. Der vil ikke være eventuelle negative incitament til ikke at gøre perioden med selvforsørgelse kortest mulig. Omvendt er der heller ikke et ekstra incitament til at arbejde for hurtig selvforsørgelse.

Administrativt er dette system mere enkelt end det nuværende, fordi refusionsbetalinger vedrørende førtidspension undgås.

Til gengæld er udligningshensynet ikke nævneværdigt prioriteret i denne model, og al udligning vedrørende disse udgifter må derfor bæres af andre systemer.

3. En refusionsmodel med delt finansiering

En deling af udgifterne til indkomstoverførslerne mellem kommunerne og Selvstyret med 50 % til hver er illustreret i Figur 6.3 (c). Det er således samme refusionsprocent, som gælder for alle overførselsordningerne.

Denne model tilgodeser særligt udligningshensynet, idet Selvstyret tager direkte del i udgifterne og derved mindsker de forskelle i udgiftsbehov, der er tilbage at udligne. Til gengæld er ansvarshensynet ikke opfyldt som i de tidligere modeller. Modellen er neutral i den forstand, at der som i model 2 ikke er noget ekstra incitament for at gøre noget særligt for hurtig selvforsørgelse.

4. En refusion med flere satser

Som en slags modsætning til ordningen i dag kunne refusionsprofilen 'vendes om', dvs. med den højeste refusionssats for den mest midlertidige og kortestvarende ydelse, arbejdsmarkedsydelsen, en lavere ydelse for offentlig hjælp og revalidering og ingen refusion af førtidspension.

En sådan ordning, illustreret i Figur 6.3 (d), ville ligesom den nugældende ordning i nogen grad tilgodese ansvarshensynet og udligningshensynet. Desuden ville der her blive en positiv tilskyndelse til at fremskynde en selvforsørgelsesproces, om muligt, for at undgå den mere eller mindre permanente ydelse førtidspension.

5. Kontinuert refusionstrappe

Endelig kunne princippet om at give en tilskyndelse til kommunerne til at gøre selvforsørgelsesperioden så kort som mulig understøttes i en model, hvor refusionsprocenten var gradvist faldende – alene afhængig af forsørgelsesperiodens varighed, men uanset ordning. Dette er illustreret i Figur 6.3 (e).

En lignende ordning er indført i Danmark fra 2016, hvor alle overførselsordninger refunderes efter samme skema og alene afhængig af den samlede forsørgelsesperiodes varighed. Som i den danske ordning er der i figuren regnet med 80 % refusion i de første 4 uger, herefter 40 % til de næste 24 uger op til et halvt år, 30 % for det næste halve år og herefter 20 %. Det er klart, at disse satser er udtryk for et valg, som kan gøres på flere andre måder.

Ordningen er mere avanceret end de foregående modeller, idet der kræves opgørelse af den samlede længde af forsørgelsesperioden. Det er næppe data, der umiddelbart foreligger, om end der fx for offentlig hjælp bl.a. eksisterer personbaserede data for længden af perioden for offentlig hjælp målt i måneder.²² Endvidere skal der udvikles eller købes et IT-system, der kan håndtere opgaven.

Denne model vil især prioritere et tilskyndelseshensyn med henblik på hurtig selvforsørgelse, men kunne have nogle administrative meromkostninger i forhold til de andre modeller.

6.5 Kommuneøkonomien ved mulig overgang til faste takster i offentlig hjælp

Som det fremgik af kapitel 3, varierer taksterne for rådighedsbeløb udmålt til henholdsvis enlige og par i offentlig hjælp mellem kommunerne. Hvis man ønsker at overgå til fælles takster for alle kommuner, vil der være nogle økonomiske konsekvenser heraf for kommunerne selv og dernæst for Selvstyret, som sandsynligvis må kompensere de økonomiske konsekvenser for kommunerne. Formålet med dette afsnit er at belyse, hvorledes disse økonomiske konsekvenser kan blive ud fra det grove skøn, der kan opstilles.

Forudsætningerne for en beregning

Selvom de samlede udgifter til offentlig hjælp er opgjort på kommuneniveau, er der ikke i budget- og regnskabssystemet opgørelser på så detaljeret niveau, at udgifterne til det nævnte rådighedsbeløb til enlige og par kan opgøres særskilt, hverken for den enkelte kommune eller for kommunerne som helhed. Ligeledes er der ikke opgørelser, der blandt forsørgelsesydelse angiver størrelsesordenen for udgifterne til henholdsvis rådighedsbeløbet til enlige/par og rådighedsbeløb i form af børnetillægget. Endelig er det spørgsmålet, hvilket år der skal tages udgangspunkt i, da udgifterne til offentlig hjælp er meget volatile med konjunktursituationen mv. I boks 6.1. er forudsætningerne for en beregning opstillet.

Boks 6.1 Forudsætninger for beregning af økonomiske konsekvenser ved fælles takster for rådighedsbeløb til enlige og par i offentlig hjælp

1. Hvor meget udgør rådighedsbeløb, inkl. børnetillæg, af de samlede udgifter til offentlig hjælp?

Grønlands Statistik har til VIVE udarbejdet en særskilt opgørelse baseret på registreringer i én af kommunerne, Kujalleq, for 2017. Denne er baseret på artskonteringen af udgifterne, hvor der kan sondres mellem kontante betalinger, som dækker en vis tidsperiode eller angives som kostpenge, lommepenge eller lignende. De ikke-kontante betalinger kan antages at dække faste omkostninger og lignende. Ses der bort fra poster, der ikke kan fordeles, kan det herfra antages, at **udgiften til rådighedsbeløb udgør knapt halvdelen (47,8 %) af de samlede udgifter**. Dette forhold antages forenkende at gælde for alle kommuner.

2. Hvor meget udgør rådighedsbeløb til enlige/par af samlede udgifter til rådighedsbeløb?

Rådighedsbeløbet består både af et beløb udmålt til enlige eller par samt et børnetillæg afhængig af antal børn i husstanden. På grundlag af en særkørsel fra Grønlands Statistik kendes fordelingen af udgifterne til offentlig hjælp på husstandstyper, par/enlige og antallet af børn, hvorved **andelen af det samlede rådighedsbeløb, som er udmålt efter voksne enlige og par kan skønnes til henholdsvis 83 % og 68,6 %**.

3. Hvilket år skal beregningerne baseres på?

Udgifterne til offentlig hjælp varierer kraftigt mellem årene. Siden 2009 er yderpunkterne **udgifter i 2014 på godt 165 mio. kr. og i 2017 på godt 103 mio. kr.** For at gøre beregningerne robuste, vises de for begge år.

²² Grønlands Statistik har leveret statistik baseret på sådanne data til VIVE i forbindelse med denne undersøgelse.

Beregning af udgiftsmæssige konsekvenser af fælles takster

Med baggrund i forudsætningerne beskrevet i boks 6.1 kan følgende scenarier opstilles (blandt mange mulige), jf. de tidligere angivne takster i Tabel 3.1 i kapitel 3:

- Der vælges en fælles takst svarende til den højeste takst blandt de fire kommuner, som eksisterede i 2017, det vil sige taksten for Qaasuitsup Kommunua for enlige (1.732 kr. pr. måned) og for Qeqqata Kommunua for par (2.836 kr. pr. måned).
- Der vælges en fælles takst svarende til den laveste takst blandt de fire kommuner, som eksisterede i 2017, det vil sige taksten for Kommune Kujalleq for enlige (1.472 kr. pr. måned) og for Kommune Kujalleq for par (2.295 kr. pr. måned).
- Der vælges en fælles takst svarende til taksten i Kommuneqarfik Sermersooq, som indtager en form for mellemposition takstmæssigt om end i den høje ende. Det vil sige en takst for enlige (1.678 kr. pr. måned) og for par (2.834 kr. pr. måned).
- Der vælges en tekst for henholdsvis enlige og par, som med udgiftsforholdene i henholdsvis 2014 og 2017 ville være økonomisk neutral for de samlede udgifter.

De udgiftsmæssige konsekvenser og takster ved neutral økonomi er vist i tabel 6.2.a og 6.2.b med baggrund i henholdsvis 2014- og 2017-tal.

Tabel 6.2.a Udgiftsmæssige konsekvenser af fælles takster mv., overslag på basis af 2014

2014-tal	Samlede merudgifter ved fælles takster, mio.kr.			Takst ved neutral økonomi, kr./md.	
Kommune	Scenarium a, højeste takst	Scenarium b, laveste takst	Scenarium c, takst Sermersooq	Scenarium d, fælles takst enlig	Scenarium d, fælles takst par
Kujalleq	1,6	0,0	1,4	1.663	2.682
Sermersooq	0,6	-4,0	0,0	1.663	2.682
Qeqqata	0,2	-1,1	0,0	1.663	2.682
Qaasuitsup	0,5	-2,5	0,1	1.663	2.682
I alt	2,9	-7,7	1,4	1.663	2.682

Note: Vedrørende forudsætninger, se teksten ovenfor.

Kilde: Tabel 3.1, Grønlands Statistik og egne skøn.

Tabel 6.2.b Udgiftsmæssige konsekvenser af fælles takster mv., overslag på basis af 2017

2017-tal	Samlede merudgifter ved fælles takster, mio.kr.			Takst ved neutral økonomi, kr./md.	
Kommune	Scenarium a, højeste takst	Scenarium b, laveste takst	Scenarium c, takst Sermersooq	Scenarium d, fælles takst enlig	Scenarium d, fælles takst par
Kujalleq	1,3	0,0	1,2	1.651	2.666
Sermersooq	0,4	-2,5	0,0	1.651	2.666
Qeqqata	0,1	-0,7	0,0	1.651	2.666
Qaasuitsup	0,3	-1,4	0,0	1.651	2.666
I alt	2,1	-4,6	1,3	1.651	2.666

Note: Vedrørende forudsætninger, se teksten ovenfor.

Kilde: Tabel 3.1, Grønlands Statistik og egne skøn.

Det skal understreges, at der er tale om grove forudsætninger, og derfor er det også et groft og usikkert skøn. Med dette væsentlige forbehold ser det ud til, at medudgifterne ved at etablere fælles takster svarende til de kommuner, der i 2018 har den højeste takst for henholdsvis enlig og par, er mellem 2 og 3 mio. kr. pr. år, afhængig af, om 2017- eller 2014-udgiftsforholdene lægges til grund. Hvis der omvendt vælges den takst, der var lavest i 2018, som den gældende, opnås en besparelse

på mellem godt 4,5 mio. kr., og godt 7,5 mio. kr. Hvis de gældende takster for Kommuneqarfik Sermersooq vælges, er der beregnet en skønnet merudgift på knap 1,5 mio. kr. pr. år. Endelig kan der også vælges takster, som netop giver en neutral økonomi, hvor et skøn herfor er vist i tabellen.

6.6 Opsamling og opmærksomhedspunkter

Kapitlet behandler dels finansieringssiden af offentlig hjælp, dels de økonomiske konsekvenser af fælles takster.

Et refusionssystem for grønlandske indkomstoverførsler kan udformes på flere måder. I det foregående er vist fem forskellige muligheder. Generelt prioriterer det nuværende system ansvarshensynet forholdsvis højt for især de midlertidige overførsler, og fra 2021 vil dette princip også med gældende lovgivning blive udbredt til førtidspension. Dette fører til, at refusionssystemer helt afskaffes, bortset fra revalidering.

Herover for kan der opstilles modeller, der i højere grad opfylder et udligningshensyn, men til gengæld prioriterer ansvarshensynet lavere. Der er også mulighed for at indarbejde en særlig tilskyndelse til at gøre perioden med offentlig forsørgelse kortest mulig. Den mest avancerede form med en gradvis aftrapning af refusionsprocenten med ydelseernes varighed målt i uger vil dog være forholdsvis data- og IT-krævende. En mere enkel form og måske mere realistisk model vil være at 'vende trappen' fra den nuværende model til en model, hvor der er refusion på arbejdsmarkedsydelse og offentlig hjælp, men ikke på førtidspension.

På baggrund af en række forudsætninger er der opstillet et groft overslag vedrørende udgifterne ved mulig indførelse af fælles takster for rådighedsbeløb i offentlig hjælp udmålt til henholdsvis husstande, som består af en enlig og et par. Merudgifterne ved at vælge de i dag højeste, gældende takster for enlige og par er skønnet til mellem 2 og 3 mio. kr. pr. år afhængig af, om 2014- eller 2017-udgiftsforholdene for offentlig hjælp lægges til grund. Alternativt kan vælges den laveste takst blandt kommunerne, hvorved fås en besparelse skønnet mellem godt 4,5 og 7,5 mio. kr. pr. år. En tredje mulighed er at vælge de gældende takster i én af kommunerne, fx i Kommuneqarfik Sermersooq, hvilket ifølge overslaget giver medudgifter på knap 1,5 mio. kr. pr. år. Endelig kan der vælges en fælles takst, som netop neutraliserer de økonomiske virkninger. Det understreges, at der er tale om grove skøn/overslag.

Opmærksomhedspunkter

Det er påvist, at der er flere valgmuligheder i indretningen af finansieringssystemet for de arbejdsmarkedsorienterede indkomstoverførsler. I dag prioriteres ansvarshensynet meget højt, hvilket fra 2021 vil føre til, at refusionssystemet, bortset vedrørende revalidering, vil blive helt afskaffet på dette felt.

Som et alternativ kan evt. vælges et finansieringssystem, som giver en vis refusion til de kortest varende ydelser, men ikke til de mere langvarige ydelser, hvorved der ud over et udligningshensyn også kan ligge en ekstra tilskyndelse til, at kommunerne arbejder for at få flest mulige i selvforsørgelse hurtigst muligt. Der vil her skulle tages højde for nogle fordelingsmæssige konsekvenser mellem kommunerne samt ikke mindst administrative konsekvenser.

For omkostningerne til indførelse af fælles takster bemærkes, at der ikke, heller ikke efter grønlandske forhold, synes at være meget store økonomiske konsekvenser forbundet hermed, hvis der enten vælges takster svarende til de højeste eller de laveste gældende. Hvad der er store økonomiske konsekvenser, er dog i sidste ende en afvejning, der foretages på politisk niveau.

7 Konkluderende bemærkninger, anbefalinger og opmærksomhedspunkter

Analysen afdækker forskellige opmærksomhedspunkter i kommunernes nugældende praksis vedrørende offentlig hjælp. Den identificerer dels en række styrker i det nuværende system, dels nogle administrative praksisser og dynamikker, der fremstår mindre hensigtsmæssige.

En evt. ændring af regler og praksis for tildeling af offentlig hjælp i Grønland er en politisk beslutning, og afhængigt af politiske vurderinger kan forskellige alternativer forekomme mere eller mindre attraktive. Formålet med dette afsnit er ikke at præsentere forskellige politiske anbefalinger til ændring af offentlig hjælp i Grønland, men alene at diskutere nogle mulige ændringer, hvis der vel at mærke er enighed om nogle grundlæggende forudsætninger, jf. de fem målsætninger nævnt i det følgende.

I kapitlet vil vi genbesøge de opmærksomhedspunkter vedrørende regelsættet for offentlig hjælp samt administrative praksisser og dynamikker, som analysen har afdækket. De anbefalinger, som VIVE i forlængelse heraf giver i relation til fremadrettede justeringer, tager deres afsæt i følgende målsætninger for arbejdet med offentlig hjælp:

- Regelsæt og praksis skal så vidt muligt skabe økonomisk incitament til beskæftigelse
- Borgere i Grønland behandles ens, medmindre der er strukturelle eller økonomiske forhold, der giver baggrund for forskelsbehandling
- De administrative omkostninger til administration minimeres, dog under hensyn til, at borgernes retssikkerhed sikres, og prioriterede formål tilgodeses
- Borgerne ansvarliggøres i videst muligt omfang for egen økonomi
- Det kommunale finansieringssystem understøtter kommunernes aktiviteter for at opnå selvforsørgelse.

Dette kapitel opsummerer de identificerede opmærksomhedspunkter inden for områderne:

1. Ligebehandling af borgere inden for kommuner og på tværs af kommuner
2. Administrative procedurer og administrative ressourcer
3. Transparens, incitament, samspilsproblematikker og eget ansvar
4. Organisatoriske rammer og snitfladeproblematikker
5. Tilbud, der afhjælper problemstillinger, som modtagere af offentlig hjælp oplever
6. Det kommunale finansieringssystem vedrørende arbejdsmarkedsorienterede indkomstoverførsler.

Nedenfor resumeres og beskrives dels de identificerede opmærksomhedspunkter inden for disse områder, dels VIVEs anbefalinger til det fremadrettede arbejde med offentlig hjælp i Grønland.

7.1 Ligebehandling af borgere inden for kommuner og på tværs af kommuner

De besøgte kommuners praksis for administration af offentlig hjælp er i langt overvejende grad er i overensstemmelse med de rammer, der er fastsat i Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp (Lovgivning.gl, 2006). Dog kan der på baggrund af interviewene peges på, at praksis i nogle kommuner afviger noget fra Landstingsforordningen eller dennes udtrykte intenti-

oner. Interviewene vidner om, at sagsbehandlerne alene foretager et skøn ved fastsættelsen af hjælpen til *faste udgifter*, idet denne del af hjælpen afhænger af ansøgerens dokumenterede udgifter til husleje, varme mv. Derimod er *rådighedsbeløbet* udmålt efter voksne enlige og par samt tillægget vedrørende børn i husstanden mere eller mindre fast, idet ydelsen beregnes på baggrund af takster, der i praksis er faste. Taksternes størrelse varierer dog afhængigt af ansøgerens familiemæssige forhold og bopælskommune.

Ligebehandling af borgere på tværs af kommuner

Variationen i rådighedsbeløbet mellem kommunerne kan ikke umiddelbart forklares med forskelle i leveomkostninger og varierer også usystematisk, afhængig af om der ses på beløbet vedrørende enlige eller vedrørende par. Vi ser endvidere en variation mellem kommuner i forhold til, om udgifter til fagligt kontingent kan dækkes af offentlig hjælp. Denne forskel ser umiddelbart ud til at afspejle forskellige prioriteringer i kommunerne.

Der kan være forskellige fordele og ulemper ved kommunal fastsættelse af takster for rådighedsbeløb og lokal beslutning i forhold til, hvilke udgiftsposter der kan dækkes af offentlig hjælp. Blandt fordelene er lokal ansvarliggørelse for området og etablering af et lokalpolitisk råderum samt den administrative enkelthed og retssikkerhed i relation til fastsættelse af rådighedsbeløb for den enkelte borger, som faste takster medfører. Blandt ulemperne er, at det for borgerne kan opleves mindre legitimt, at forsørgelsesgrundlaget afhænger af lokale og ikke af landsdækkende regler. Særligt hvis der ikke er strukturelle eller økonomiske forhold, der godtgør forskelsbehandling med henblik på at stille borgerne ens på tværs af kommunerne.

Kommunerne har med fastlæggelsen af de mere eller mindre faste lokale rådighedsbeløb taget et første skridt mod etablering af faste takster for offentlig hjælp. VIVE **anbefaler**, at det i forlængelse heraf overvejes at indføre ensartede vejledende takster i Grønland med henblik på dels at sikre ligebehandling af borgere i forskellige kommuner, dels at sikre administrativ enkelthed i administrationen af offentlig hjælp. Dette skal selvsagt også ses i lyset af de økonomiske konsekvenser heraf. Hvad enten der i givet fald vælges de højeste eller laveste takster eller taksterne for én af kommunerne, synes de økonomiske konsekvenser forholdsvis moderate, jf. et groft overslag herpå. Disse beregninger skal dog i givet fald utvivlsomt vurderes igen.

Ligebehandling af borgere inden for samme kommune

I kapitel 3 behandlede vi et eksempel på, at der med nugældende praksis ikke er sikkerhed for ligebehandling inden for samme myndighed. I interviewene er det afdækket, at der, hvad angår den halvårige støtte til tøj, kan være variation i forhold til, om borgerne oplyses om støtten og søger den.

VIVE **anbefaler** i relation hertil, at det beløb, der med de p.t. gældende regler halvårligt kan søges til tøj, integreres i rådighedsbeløbet. Det vil for det første sikre ligebehandling af borgere i samme kommune, for det andet vil det reducere det administrative ressourceforbrug forbundet med udbetaling af beløbet, og for det tredje vil det bidrage til en praksis, hvor det i højere grad er borgeren selv, der skal prioritere og disponere over sit rådighedsbeløb.

7.2 Administrative procedurer og administrative ressourcer.

Analysens kapitel 3 identificerer opmærksomhedspunkter i relation til administrationsomkostninger forbundet med den nugældende praksis for tildeling af offentlig hjælp i kommunerne.

Der peges i interviewene på, at det kræver mange årsværk, at man hver måned skal gennemgå de samme bilag (regninger, dokumentation for husleje, logerende mv.) for at opgøre de faste udgifter

for modtagerne af offentlig hjælp. En af de besøgte kommuner anslår således, at de bruger ca. 12 årsværk til at administrere offentlig hjælp.

Endvidere viser interviewene, at det i flertallet af de besøgte kommuner er kommunen, der afholder de *faste udgifter* for langt hovedparten af modtagerne af offentlig hjælp, således at disse ikke selv forestår betaling af regninger. Dette medfører også et ressourcetræk på de kommunale medarbejdere.

Det store ressourceforbrug i relation til beregning af ydelser skal ses i lyset af, at der i alle besøgte kommuner peges på, at der er udfordringer forbundet med at rekruttere socialrådgivere til arbejdet med offentlig hjælp. Interviewene indikerer således, at jo flere ressourcer, der anvendes på administration af tildelingen af ydelserne, jo færre ressourcer er der til rådighed til det beskæftigelsesrettede arbejde.

VIVE **anbefaler** på den baggrund, at det **overvejes** at forenkler de administrative procedurer forbundet med beregning af offentlig hjælp-ydelserne. Der er i den sammenhæng flere mulige håndtag at skruer på:

- For det første kan det overvejes at anvende mere faste takster både for rådighedsbeløb (jf. det foregående afsnit) og for faste udgifter, end den nuværende praksis indeholder.
- For det andet kan det overvejes, om digitale løsninger kan bidrage til at reducere ressourceforbruget. Eksempelvis ved, at man – for hver modtager af offentlig hjælp – opretter en lukket PBS-konto, hvor den offentlige hjælp til faste udgifter overføres automatisk, og hvorfra borgerens regninger betales. Digitale løsninger kan evt. også anvendes, således at der udvikles IT-systemer, som i højere grad er automatiseret, og som automatisk importerer oplysninger om husleje etc.

7.3 Transparens, incitamenter, samspilsproblematikker og eget ansvar

Analysens kapitel 2, 3 og 4 identificerer forskellige opmærksomhedspunkter relateret til etablering af transparens, økonomiske incitamenter for borgere på offentlig hjælp til at overgå til beskæftigelse.

VIVE **anbefaler** i den forbindelse, at det **overvejes**, om det er hensigtsmæssigt, at offentlig hjælp som den eneste af de arbejdsmarkedsorienterede ydelser ikke beskattes – såfremt der ikke er indtægter ved siden af den offentlige hjælp. Dette hæmmer gennemsækeligheden af systemet for modtagerne, som i det hele taget efter VIVEs vurdering i mange situationer betragter offentlig hjælpssystemet som uigennemsækeligt og derfor ofte må bede sagsbehandlere foretage en beregning af, om vedkommende evt. skulle være berettiget til offentlig hjælp og af størrelsen heraf.

De gennemførte interview viser, at deltidsbeskæftigelse i de besøgte kommuner med den nuværende praksis modregnes 100 % i den offentlige hjælp. Borgeren får således ikke en økonomisk gevinst ved at arbejde eksempelvis 10 timer på en måned eller 10 timer om ugen sammenlignet med slet ikke at arbejde. I interviewene peges på, at borgere, der får tilbudt vikarjob, ofte vil sige nej til det, da det ikke kan betale sig.

VIVEs **anbefaling** i relation til dette opmærksomhedspunkt er, at praksis ændres, så borgeren i højere grad får et økonomisk incitament til deltidsbeskæftigelse. Det kan gøres ved, at kommunerne i højere grad anvender Landstingsforordningens mulighed for at modregne lønindtægt efter antal dage, hvor der har været lønindtægt, frem for at modregne det samlede beløb, borgeren har tjent ved deltidsarbejde. De administrative konsekvenser herved må dog også vurderes.

Med den nuværende praksis modregnes samlevers og ægtefællers indkomst 100 % i den offentlige hjælp i de besøgte kommuner. Blandt de interviewede gives der eksempler på, at dette medfører u hensigtsmæssig adfærd. Således er der eksempler på, at ægtefæller til offentlig hjælp-modtagere

ophører med beskæftigelse, fordi parret vurderer, at parret samlet set vil have lige så stort økonomisk udbytte ved begge at være på offentlig hjælp, som hvis ægtefælle/samlever bibeholder sit job.

En **anbefaling** i relation til dette opmærksomhedspunkt er, at det **overvejes**, om der fortsat skal gælde gensidig forsørgerpligt for både ægtefælle og samlevende. Det er dog klart, at der vil være en del merudgifter forbundet med en ændring i forsørgerpligten.

Endvidere er det konstateret, at der især optræder samspilsproblemer i husstande med – især – flere børn, hvor der hyppigt ikke vil være et incitament til beskæftigelse i lavtlønnede jobs. Dette må ses i sammenhæng med, at der for offentlig hjælp-modtagere både ydes børnetillæg for hver voksen og hvert barn samt børnetilskud derudover. Også her er det en **anbefaling**, at forholdet **overvejes**, hvilket utvivlsomt så må ske med inddragelse af børnepolitiske, familiepolitiske og demografiske hensyn, der ikke er behandlet i denne rapport. Med hensyn til borgerens eget ansvar for egen økonomisk situation er det som tidligere nævnt konstateret, at det i flertallet af de besøgte kommuner er kommunen, der afholder de *faste udgifter* for langt hovedparten af modtagerne af offentlig hjælp, frem for at borgeren selv forestår betaling af regninger. Ud over at dette medfører et ressourcetræk på de kommunale medarbejdere, bidrager det ikke til ansvarliggørelse af borgerne med hensyn til at styre egen økonomisk situation, hvilket ellers er en intention, der allerede i dag fremgår af lovgivningen. Kommunerne har utvivlsomt fundet det nødvendigt af forsigtighedshensyn og for at undgå spild valgt at udbetale hjælpen konkret til regninger. I VIVEs interview med kommuner fremgik det dog, at i hvert fald én kommune synes at have haft succes med at lade borgerne i højere grad styre betalingerne. VIVE **anbefaler** i den forbindelse, at der arbejdes videre med metoder, som muliggør større ansvarliggørelse, jf. også anbefalingerne sidst i afsnit 7.2.

7.4 Organisatoriske rammer og snitfladeproblematikker

Som beskrevet i afsnit 5.2.3 tegner de gennemførte interview et billede af, at udfordringer med mental sundhed og sociale problematikker er en væsentlig barriere for en gruppe af modtagerne af offentlig hjælp. Samtidig giver interviewene indtryk af, at tilbud i regi af Majoriaq primært er målrettet modtagere af offentlig hjælp, der har ressourcer og motivation til at indgå i forløb vedrørende personlig udvikling, uddannelses- og/eller aktiveringsindsatser. Borgere, der ikke har ressourcer og motivation til at indgå i tilbud i regi af Majoriaq, forventes at modtage tilbud i socialforvaltning eller i sundhedstilbud, der kan bidrage til, at de opnår ressourcer og motivation til senere beskæftigelsesindsats.

Det er på den baggrund et opmærksomhedspunkt, hvordan snitfladerne og arbejdsdeling mellem beskæftigelses- social- og sundhedssystemet er fastlagt i de enkelte kommuner – og hvordan og i hvilken grad indsatser i de tre sektorer mest hensigtsmæssigt koordineres. VIVE er i den forbindelse opmærksom på, at der er et lovpligtigt samarbejdsorgan mellem bl.a. centre og socialforvaltning, hvor tvivlsspørgsmål og snitfladeproblematikker ved borgersager diskuteres. De gennemførte interview indikerer dog, at der kan være snitfladeproblematikker, der betyder, at modtagere af offentlig hjælp ikke modtager beskæftigelses-, sundheds- eller sociale indsatser – eller at der er uforholdsmæssig lang ventetid på tilbuddene. I de gennemførte interview peges bl.a. på, at sagsbehandlere i beskæftigelsesafdelingerne oplever lange ventetider på misbrugsbehandling, og at mangel på socialrådgivere i socialforvaltningerne betyder, at der iværksættes relativt få sociale indsatser til borgere med behov for det.

En **anbefaling** i relation hertil er derfor, at der på tværs af forvaltningerne sættes yderligere fokus på koordinering af indsatser.

7.5 Tilbud, der afhjælper problemstillinger, som modtagere af offentlig hjælp oplever

Analysen identificerer forskellige udfordringer i relation til matchet mellem tilbud og de problemstillinger, som modtagerene af offentlig hjælp oplever:

- Tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der har vanskeligt ved at indgå i gruppeforløb
- Tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der mangler motivation og/eller er socialt isolerede
- Tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der har vanskeligt ved at mestre hverdagsliv og arbejdsliv
- Tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der mangler faglige og/eller sproglige kompetencer.

De afdækkede udfordringer gennemgås i afsnit 7.5.1, og de gives en generel anbefaling om det videre arbejde. Baseret på litteraturstudier angiver afsnit 7.5.2 herefter det mulige indhold i de tilbud, som skal adressere udfordringerne hos modtagerne af offentlig hjælp. Endelig kommer afsnit 7.5.3 med konkrete eksempler på relevante tilbud, som er afprøvet i en dansk sammenhæng, men som også kan være relevante i forbindelse med offentlig hjælp.

7.5.1 Udfordringer for modtagere af offentlig hjælp

Tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der har vanskeligt ved at indgå i gruppeforløb

Der peges blandt de interviewede fagprofessionelle på, at det i nogle af de besøgte kommuner er en udfordring, at der p.t. ikke er tilbud til modtagere af offentlig hjælp, som har vanskeligt ved at indgå i gruppeforløb eller ikke møder op.

Tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der mangler motivation og/eller er socialt isolerede

Blandt de interviewede modtagere af offentlig hjælp, der gennem en længere periode har været arbejdsledige, beskrives en oplevelse af lavt selvværd, generthed, ensomhed og social isolation, der bidrager til, at man fjerner sig længere fra mulig beskæftigelse. Der er i en af de besøgte kommuner gode erfaringer med at opsøge langvarigt modtagere af offentlig hjælp og tilbyde dem et længere gruppeforløb, hvor der bl.a. arbejdes med personlig udvikling, at bryde en evt. social isolation samt at komme tættere på arbejdsmarkedet gennem bl.a. mindre jobafprøvningsforløb.

Tilbud til borgere, der har vanskeligt ved at mestre hverdagsliv og arbejdsliv

Som beskrevet i kapitel 5 oplever de interviewede fagprofessionelle, at der blandt modtagere af offentlig hjælp er en gruppe, der har vanskeligt ved at mestre hverdagsliv og arbejdsliv. Der er i kommunerne tilbud om kurser og udviklingsforløb, der skal understøtte borgeren i at mestre hverdagsliv og arbejdsliv. Det er indtrykket fra de gennemførte interview, at disse kurser tilbydes til de relevante borgere, men at de ikke i alle tilfælde afhjælper problematikkerne, der har en kompleks karakter.

Tilbud til modtagere af offentlig hjælp, der mangler faglige og/eller sproglige kompetencer

Analysen viser, at en stor andel af modtagere af offentlig hjælp ikke har uddannelse ud over grundskolen, hvilket kan udgøre en udfordring i stadig mere komplekse og sofistikerede arbejdsfunktioner, som arbejdsmarkedet efterspørger. Herudover er der modtagere af offentlig hjælp, der ikke har bestået centrale fag i forbindelse med grundskolens afgangsprøve og dermed ikke har faglige kompetencer til at påbegynde uddannelse.

Særskilt findes en gruppe modtagere af offentlig hjælp, der ikke har de dansksproglige kompetencer, som er forudsætningen for videreuddannelse efter grundskolen. Problematikken ser ud til at være særligt udtalt i bygder.

Det er dog en styrke ved den nugældende praksis, at der tilbydes FA-kurser i alle kommuner.

VIVE **anbefaler**, at der er bevidsthed om de nævnte problemstillinger og udviklingsforløb. Særskilt **anbefales** det, at der i højere grad arbejdes med denne type af opsøgende tilbud, der trækker både på socialfaglige og beskæftigelsesfaglige indsats, med henblik på at bringe langvarige modtagere af offentlig hjælp tættere på beskæftigelse.

7.5.2 Litteraturstudium: mulige centrale elementer i tilbud rettet mod modtagere af offentlig hjælp

VIVE gennemførte i 2018 litteratur- og interviewstudiet "Barrierer og indsats for borgere på kanten" (Jacobsen et al., 2018), som bl.a. afdækker virksomme indsats/tilbud rettet mod borgere, som har en eller flere barrierer for at komme beskæftigelse eller i uddannelse.

Borgere på kanten er karakteriseret ved at være en heterogen gruppe af borgere med meget forskelligartede barrierer. Af den grund indeholder studiet også en lang række forskelligartede tilbud. Herunder opsummeres en række af de centrale pointer om tilbud rettet mod borgere på kanten (Jacobsen et al., 2018):

For det *første* fremhæves det i studiet, at tilbud bør være helhedsorienterede og tværfaglige. Det vil sige, at forløbene ikke alene bør fokusere på, at borgerne kommer i beskæftigelse eller uddannelse, men også sigter mod at håndtere borgernes barrierer og udvikle deres personlige og sociale kompetencer.

For det *andet* kendetegner det flere af de virksomme tilbud, at der er fokus på den enkelte borgers behov for hjælp. Dette kommer eksempelvis til udtryk ved individuel tilrettelæggelse, støtte og opfølgning.

For det *tredje* har borgere i målgruppen ofte mange personlige problemer. Det kan derfor være svært for dem at forholde sig til de mange aktører. Derfor bør tværfaglige indsats koordineres på tværs af de aktører, der er involveret i arbejdet med borgeren. Manglende eller begrænset koordinering er et særligt problem for de mest udsatte ledige, da de ofte modtager hjælp fra flere forskellige instanser – eksempelvis både i beskæftigelsessystem, i sundhedssystemet eller i form af misbrugsbehandling.

For det *fjerde* kendetegner det mange af de virksomme tilbud (særligt på ungeområdet), at de har fokus på relationsdannelse. Relationen kan både have fokus på faglig og social støtte og kan eksempelvis formaliseres i form af en mentor. Men også relationsdannelsen og styrkelsen af netværk blandt deltagerne i et konkret tilbud tillægges betydning.

Endelig har flere af de virksomme tilbud (særligt på ungeområdet) fokus på fastholdelse, når en borger er kommet i beskæftigelse eller uddannelse. Fastholdelsen kan eksempelvis have karakter af en støtteperson, som løbende tager kontakt med borgeren og dennes uddannelses-/arbejdssted. Andre gange har borgerne mulighed for at deltage i netværksmøder sammen med andre borgere, efter at de er kommet i arbejde eller beskæftigelse, og på den måde udveksle erfaringer.

7.5.3 Eksempler på virksomme tilbud

Nedenfor gives et par konkrete eksempler på tilbud, som vurderes at adressere en eller flere af de behov, som modtagere af offentlig hjælp oplever, jf. afsnit 7.5.1. Det kendetegner ligeledes de tilbud, der beskrives, at de benytter sig af en eller flere af de centrale elementer beskrevet i afsnit 7.5.2. Tilbuddene er refereret fra rapporten "Barrierer og indsatser for borgere på kanten" (Jacobsen et al., 2018). Det bør nævnes, at rapporten beskriver andre tilbud, der ligeledes kan være relevante for modtagere af offentlig hjælp. Dette vil dog afhænge af, hvilke konkrete problemstillinger modtagerne af offentlig hjælp har.

Mentorordning

Mentorordninger består i, at den person, der støttes, får tilknyttet en fast person, der kan rådgive og hjælpe personen med barrierer i forhold til beskæftigelse eller uddannelse. I forbindelse med mentorordninger med fokus på arbejdsmarkedet består mentoren oftest af en ansat på den arbejdsplads, hvor den ledige ansættes eller tilknyttes.

Generelt er der ret mange forskellige typer af mentorer/støttekontaktpersoner, og mentorer på beskæftigelsesområdet er ikke de eneste relevante for mennesker på kanten af arbejdsmarkedet, i hvert fald ikke for dem, der er længst væk fra arbejdsmarkedet. Det betyder bl.a., at samme person kan modtage denne indsats under forskellige ordninger og derfor have flere mentorer samtidig. Mentorerne kan derfor varetage en meget bred vifte af opgaver og aktiviteter, som kan opdeles i henholdsvis faglige, personlige, praktiske og afprøvende opgaver (Mploy, 2012).

I Danmark har mentorordningen på beskæftigelsesområdet eksisteret siden 2003, og i den nuværende form (fra 1. januar 2014) er ordningen især målrettet personer, der modtager kontanthjælp, men ikke er i stand til at deltage i et aktivt tilbud.

En analyse af Albæk et al. (2015) finder bl.a., at mentorordningen især anvendes over for personer, der er langt fra arbejdsmarkedet og har store sociale problemer. Derfor har mentorenes arbejde ofte en hel praktisk side, hvor de hjælper borgerne med hverdagens gøremål. Mentorer og mentees har en ret forskellig opfattelse af, om ordningen virker efter hensigten. Således vurderer 81 % af de interviewede mentorer, at borgerne er blevet bedre til at klare de udfordringer, der var årsagen til tildelingen af en mentor, mens det kun er tilfældet for 37 % af deltagerne i ordningen.

Der er gennemført flere effektevalueringer af mentorordningen. Der er dog ikke nogen entydig konklusion af effekten af mentorforløbet:

Rambøll gennemførte i 2014 et effektstudie af betydningen af mentorindsats til unge (Svarer et al., 2014). Målgruppen for indsatsen var 18-29-årige kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2 uden en erhvervskompetencegivende uddannelse uanset ledighedslængde. Mentorerne i indsatsen havde fire roller:

1. Den personlige vejleder og støtte (hjælp i forhold til sundhed, styrkelse af sociale relationer, praktisk hjælp til håndtering af dagligdagsopgaver)
2. Den motiverende partner (hjælper med at lægge planer for fremtiden samt understøtter gennemførelsen)
3. Systemguide (oversætter mellem system og borger, koordinerer parallelle indsatser og vejleder i forhold til myndigheder m.m.)
4. Indslusningsguide på uddannelse eller arbejdsplads (understøtter den unge ved opstart på uddannelse eller arbejde).

Forløbet havde en varighed på op til 12 måneder. I løbet af et mentorforløb skal den unge være i kontakt med mentoren mindst én gang om ugen. Effekten af mentorindsatsen blev undersøgt via et randomiseret studie. Studiet finder, at mentorindsatsen har en positiv nettoeffekt på de unges tilbøjelighed til at påbegynde en uddannelse såvel som at komme i beskæftigelse (Svarer et al., 2014).

En anden effektevaluering af Albæk, Bach & Jensen (2012), der gennemføres med et matching-design, finder derimod ikke nogen tendens til, at personer, der har fået mentorstøtte, kommer hurtigere i ordinær beskæftigelse end kontrolgruppen. Resultatet skal imidlertid ses i lyset af, at det ved anvendelse af matching-metoden ikke nødvendigvis er muligt at kontrollere for alle relevante karakteristika. Særligt hvis de mentorstøttede er mere ressourcetsvage end kontrolgruppen (på de uobserverede karakteristika), vil dette påvirke resultatet af evalueringen. Således finder Albæk, Bach & Jensen (2012) i et tidligere studie, at der er indikation for, at mentorstøtte kan virke gavnlig på beskæftigelsen for visse målgrupper.

KVIK – Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3

KVIK var et forsøgsprogram, som i 2011 blev igangsat og finansieret af den daværende Arbejdsmarkedsstyrelsen i Danmark (nu STAR – Styrelse for Arbejdsmarked og Rekruttering). Formålet var at få viden om, hvilke indsatser der virker for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 (med maksimalt 1,5 år på ydelsen) og matchgruppe 3 (uanset ydelseslængde).

Deltagerne var primært unge i alderen 18 til 30 år med komplekse problemer ud over ledighed. Dette omfattede (afhængig af projektkommune) personer med: psykiske vanskeligheder (fx angst, depression og social fobi), fysiske lidelser (fx livsstilssygdomme og problemer med bevægeapparatet), misbrugsproblemer og indvandrerbaggrund med begrænset kendskab til arbejdsmarkedet. Hovedparten af deltagerne var desuden kendetegnet ved, at de ikke havde uddannelse ud over grundskolen.

Deltagerne i KVIK skulle tilbydes en indsats, som omfattede fire delelementer:

- En tværfaglig afklaring
- En individuel indsatsplan
- Mentorstøtte
- Virksomhedsrettet aktivering.

Det overordnede mål var, at flest mulige kontanthjælpsmodtagere kom i job eller uddannelse – og særligt for matchgruppe 3, at de deltog i et aktivt beskæftigelsesrettet tilbud.

Der blev etableret forløb i 14 kommuner. For at skabe fremdrift i projektet fik jobcentrene ved projektstart udbetalt 10 % af projektstøtten og herefter kvartalsvist udbetalt støtte i forhold til deltagernes progression.

Der er ikke foretaget et egentligt effektstudie af indsatsen. Dog viser en evaluering, at KVIK har resulteret i, at 25 % af de 3.289 deltagerne er blevet selvforsørgende. Heraf er 18 % i uddannelse og 7 % i ordinære job. Hos øvrige 20 % af deltagerne er der foregået en vis progression, idet deltagerne enten er kommet i job med løntilskud, i fleksjob, er blevet ommatchet til matchgruppe 1, har afventet at påbegynde uddannelse eller fortsat er i virksomhedspraktik ved KVIK-projektets afslutning. Evalueringen finder desuden, at:

1. Den tværfaglige afklaring fungerer særligt godt, når den har fundet sted tidligt. Løbende følges der op med en ny afklaring, hvis den unge møder nye udfordringer i løbet af projektet.

2. Indsatsplanen virker særligt godt, når den anvendes som et borgerværktøj med inddragelse af de unge med henblik på at øge ejerskabet til indsatsen.
3. Mentorstøtten virker særligt godt, når den er indbygget i en gennemgående tovholderfunktion og eventuelt suppleret af en social mentor, ekstern mentor, virksomhedsmentor eller støttekontaktperson.
4. Virksomhedsrettet indsats virker særlig godt, når tilgangen fra første samtale har været virksomhedsrettet, og når virksomhedspraktik er blevet igangsat så tidligt som muligt og med trinvis udslusning.
5. Samspillet mellem de fire delelementer i indsatsen fungerer bedst, når indsatsen har haft ledelsesmæssig fokus og prioritering i løsning af visitationsudfordringer, i sikring af mindre sagsstammer end vanligt hos indsatsens gennemgående tovholdere, i styrkelse af det virksomhedsrettede perspektiv og gennem aktiv deltagelse i den overordnede koordinering af indsatsen (DISCUS, 2014).

7.6 Finansiering af kommunale indkomstoverførsler

Som det fremgik af kapitel 6 er der en række hensyn, som kan lægges til grund ved valget af finansieringssystem for kommunernes udgifter til indkomstoverførsler. Det vedrører særligt spørgsmålet om, hvilken rolle refusionsordninger evt. skal have i det fremtidige finansieringssystem på området.

I dag vægtes ansvarshensynet højt og vil efter de nuværende beslutninger blive prioriteret endnu højere fra 2021, hvor refusion af førtidspension bortfalder. Med andre ord gives kommunerne som udgangspunkt det fulde økonomiske ansvar for indkomstoverførslerne, bortset fra særskilte kompensationsordninger via bloktilskuddet samt revalideringsudgifterne. Herved tilgodeses også administrative hensyn til forenkling.

Omvendt giver den store fokus på ansvarshensynet mindre mulighed for at aflaste udligningssystemet via refusioner, som især er berettiget, hvor kommunernes handlingsmuligheder er begrænset. Med afskaffelsen af refusionsordninger er det heller ikke muligt at fremme de kommunale bestræbelser på at hjælpe personer på offentlig forsørgelse til selvforsørgelse.

Da der åbenlyst er forskellige, konfliktende hensyn på dette felt, er det vanskeligt at fremkomme med entydige anbefalinger, da der er tale om et valg mellem prioritering af forskellige hensyn. Det kan dog i hvert fald **anbefales**, at finansieringssystemet for alle de nævnte arbejdsmarkedsorienterede ydelser ses i en helhed, og at der også tages udligningsmæssige konsekvenser heraf i betragtning.

Litteratur

- Albæk, K., H.B. Bach & S. Jensen (2012): *Effekter af mentorstøtte for udsatte ledige*. SFI rapport 12:21. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Albæk, K., H.B. Bach, R. Bille, B.K. Graversen, H. Holt, S. Jensen & A.B. Jonassen (2015): *Evaluering af mentorordningen*. SFI rapport 15:10. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Antropologerne (2016): *Udfordringer og muligheder for ledige. En undersøgelse af lediges behov samt årsager til ikke at møde op til anvist arbejde. Rapport udarbejdet for Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi i Grønland*. Samsø: Antropologerne.
- Arbejdsmarkedskommissionen (2009): *Velfærd kræver arbejde*. København: Arbejdsmarkedskommissionen.
- Beskæftigelsesindikatorprojektet (2012): *Litteraturreview ifm. BeskæftigelsesindikatorProjektet*, Væksthusets Forskningscenter, september 2012.
- Bistandsloven (1974): Lov nr. 333 af 19/6-1974 om social bistand med ændringer jf. lov nr. 313 af 10/6-1976.
- Bistandsloven (1986): Lovbekendtgørelse nr. 830 af 3/12-1986: Bekendtgørelse af lov om social bistand.
- Boll, J. & T.Q. Christensen (2000): *Kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedet. Casestudie fra Vestegnen*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Dahler-Larsen, P. (2010): "Display". I: L. Bøgh Andersen, K. Møller Hansen & R. Klemmensen (red.): *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 192-214.
- Dahl-Petersen, I.K., C.V. Lytken Larsen, N. Odgaard Nielsen, M.E. Jørgensen & P. Bjerregaard (2016): *Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2014. Levevilkår, livsstil og helbred*. København: Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet.
- Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser (Årstal ukendt): *Vejledning om REVALIDERING*. Naalakkersuisut: Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser.
- Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi (2017): *Supplerende redegørelse vedrørende EM 2016 pkt. 36. Redegørelse om mulighederne for etablering af ungdomstjenestelignende jobtrænings- og værkstedsforløb i bygder. Pkt. 36 EM 2016*. Naalakkersuisut: Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked og Erhvervsuddannelser.
- Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling (2013): *Vejledning til Landstingsforordning om offentlig hjælp*. Naalakkersuisut: Departementet for Familie, Kultur, Kirke og Ligestilling.
- Departement for Finanser og Skatter (2018a): *Beslutningsreferat til 3. møde af datagruppen*. Naalakkersuisut: Departement for Finanser og Skatter.
- Departement for Finanser og Skatter (2018b): *Dynamikker mellem offentlig hjælp, arbejdsmarkedsydelsen og andre ydelser*. Naalakkersuisut: Departement for Finanser og Skatter.

- Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen (2017a): *Vejledning om børnetilskud*. Naalakkersuisut: Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen.
- Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen (2017b): *Kommissorium for analyse af offentlig hjælp. 12. september 2017*. Naalakkersuisut: Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen.
- Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen (2018): *Bilag – Spørgsmål omkring kommunernes forvaltning af Offentlig hjælp*. Naalakkersuisut: Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen.
- DISCUS (2014): *Slutevaluering KVIK-forsøgsprogrammet – Koordineret Virksomhedsrettet Indsats for Kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 og 3*. [København & Aarhus]: DISCUS.
- Finansdepartementet (2016): *Politisk – Økonomisk Beretning 2016*. Naalakkersuisut: Finansdepartementet.
- Grønlands Selvstyre (2018): *Forslag til finanslov for 2019*. Naalakkersuisut: Grønlands Selvstyre.
- Grønlands Statistik (2018a): Offentlig hjælp efter tid, kommune, ydelser, alder, køn og enhed [SOD004]: URL: http://bank.stat.gl/pxweb/da/Greenland/Greenland__SO__SO20/SOX004.px?rxid=SOX004
- Grønlands Statistik (2018b): Modtagere af midlertidige indkomsterstøttede ydelser i perioden 2010-2016. URL <http://www.stat.gl/dialog/main.asp?lang=da&version=201702&sc=SO&subthemecode=o2&colcode=o>
- Hendriksen, K. (2013): *Bygderne i Grønland*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004): *Et nyt udligningssystem. Betænkning 1437*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg.
- Jacobsen, R.H., J.S. Petersen, R. Wittek-Holmberg, E.B. Hansen & L. Eskelinen (2018): *Barrierer og indsatser for borgere på kanten. Et litteratur- og interviewstudie*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Koch, A. & M. Rørbech (1985): *Kontanthjælpsforsøget – Frigjorte ressourcer og forbedret socialt arbejde?* København: AKF og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kommune Kujalleq (2018): *Arbejdsmarkedsydelse*. URL: https://www.kujalleq.gl/Emner/Borger/Arbejde/Arbejdsmarked/Arbejdsmarkedsydelse?sc_lang=da
- Landstingsforordning (1982): *Landstingsforordning nr. 10 af 1/11-1982 om hjælp fra det offentlige*.
- Lovgivning.gl (2006): *Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp*. URL: <http://lovgivning.gl/lov?rid={BE42033F-E5BB-4199-8E76-91F7C9401BBF}>
- Lovgivning.gl (2014): *Inatsisartutlov nr. 2 af 15. maj 2014 om arbejdsmarkedsydelse*. URL: <http://lovgivning.gl/lov?rid={E9B5FBCE-3147-45C3-A52F-02AA7A2BE3CC}>
- Lovgivning.gl (2015): *Inatsisartutlov nr. 40 af 9. december 2015 om førtidspension*. URL: <http://lovgivning.gl/lov?rid={02AF3911-4F67-4D9A-AA94-39E277728C49}>

- Lovgivning.gl (2015): *Inatsisartutlov nr. 28 af 9. december 2015 om job-, vejlednings- og opkvalificeringscentre.*
- Lovgivning.gl (2016): *Selvstyrets bekendtgørelse nr. 15 af 30. juni 2016 om førtidspension.* URL: <http://lovgivning.gl/lov?rid={23553A02-2C2D-4589-96AA-30DDA4816BDC}>
- Lovgivning.gl (2017): *Inatsisartutlov nr. 10 af 1. juni 2017 om ændring af Landstingsforordning om revalidering (Afklaringsforløb, fleksjob og løntilskud).* URL: <http://lovgivning.gl/lov?rid={6A8248A5-8AD1-4670-8776-B8FA7FD6035A}>
- Lov om aktiv socialpolitik (2017): *Lovbekendtgørelse nr. 468 af 20/5-2016 om aktiv socialpolitik med senere ændringer.*
- Mploy (2012): *Mentorer i beskæftigelsesindsatsen: En analyse af kommunernes anvendelse af mentorordningen i beskæftigelsesindsatsen.* København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Pedersen, N.J.M. (upubl): *Det hensigtsmæssige refusionssystem – hvilke hensyn må tages?* København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, 2017 (ikke publiceret).
- Pedersen, N.J.M., M.S. Kollin, A.L.T. Jordan & L.H. Flarup H. (2016): *Inkorporering af FN's børnekonvention i Grønland. En analyse af økonomiske og administrative aspekter gennem sammenligning med Norge.* København: KORA – Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- MIO (2016): *"Pas på mig" – Børnetalsmandens høring af børn og voksne borgere om børns vilkår i Tasiilaq – set i forhold til Børns Rettigheder.* Nuuk: MIO.
- Plovsing, J. (1994): *Socialpolitik.* København: Handelshøjskolens Forlag.
- Naalakkersuisut (2016): *Notat om overvejelser til reform omkring offentlig hjælp.*
- Rigsombuddet (2018): *Børnebidrag.* Nuuk: Rigsombuddet i Grønland.
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2011a): *Vores velstand og velfærd – kræver handling nu. Skatte- og Velfærdskommissionens betænkning. Marts 2011.* Naalakkersuisut: Skatte- og Velfærdskommissionen.
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2011b): *Den offentlige sektor. Baggrundsrapport. Marts 2011.* Naalakkersuisut: Skatte- og Velfærdskommissionen.
- Skatte- og Velfærdskommissionen (2011c): *Social sikkerhed – Baggrundsnotat – marts 2011.* Naalakkersuisut: Skatte- og Velfærdskommissionen.
- Socialreformkommissionen (1997): *Betænkning 1997. 15. april 1997.* København: Socialreformkommissionen.
- Sullissivik (2018): *Børnetilskud.* URL: https://www.sullissivik.gl/Emner/Familie_boern_og_aeldre/Boern-og-daginstitutioner/Boernetilskud?sc_lang=da-dk&mupid=Sermersooq
- Svarer, M., M. Rosholm, L. Havn & L. Høeberg (2014): *Evaluering af Mentorindsats til unge uden uddannelse og job.* København: Rambøll.

Thuesen, F., R. Bille & M.J. Pedersen (2017): *Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats, instrumenter, motivation og præstationer*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 17:11.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012): *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål. Betænkning 1533*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Økonomisk Råd (2016): *Grønlands økonomi, 2016. Rådets 7. rapport*. København: Økonomisk Råd.

Økonomisk Råd (2018): *Grønlands økonomi, 2018. Rådets 9. rapport*. København: Økonomisk Råd.

Bilag 1 Undersøgellesdesign og metode

Datagrundlaget for besvarelse af undersøgelsesspørgsmålene vedrørende offentlig hjælp består af:

- Udvalgte rapporter og undersøgelser samt beskrivelser på hjemmesider mv.
- Data fra Grønlands Statistik. Dels fra statistikbanken vedrørende lediges kommunale tilhørsforhold, uddannelsesbaggrund samt matchgruppeindplacering, dels fra særkørsler foretaget af Grønlands Statistik
- Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale chefer med ansvar for beskæftigelsesområdet
- Kvalitative interview med ledere, sagsbehandlere og beskæftigelsesvejledere i tre kommuner
- Kvalitative interview med borgere i en kommune.

Bilagstabel 1.1 illustrerer, hvilke undersøgelsesspørgsmål, de respektive data er anvendt til at belyse.

Bilagstabel 1.1 Data til besvarelse af analysens undersøgelsesspørgsmål

	Deskresearch. Departementernes hjemmesider, kommunale hjemmesider, lovgivning samt rapporter mv.	Data Grønlands Statistik	Spørgeskema til kommunale beskæftigelseschefer	Interview med kommunale beskæftigelseschefer og ydelseschefer	Interview med sagsbehandlere og beskæftigelsesvejledere	Interview med borgere
Fastsættelse af takster i offentlig hjælp	X			X	X	
Samspilsproblemer og incitamentter ved overgang fra offentlig hjælp	X			X	X	X
Hvilke udfordringer oplever modtagere af offentlig hjælp?	X	X		X	X	X
Indretning af refusionssystem og beregning af omkostninger	X	X				

Nedenfor uddybes dataindsamling og analyseproces for nogle af punkterne.

Deskresearch – viden indsamlet fra rapporter, undersøgelser, beskrivelser på hjemmesider, lovgivning m.m.

Analyse af udfordringer og tilbud for modtagere af offentlig hjælp

Vi har foretaget en deskresearch af undersøgelser, rapporter og øvrigt elektronisk tilgængeligt materiale, der beskriver de centrale tilbud til målgruppen, der forefindes i regi af Selvstyret, samt deres geografiske placering. Endvidere har vi søgt efter undersøgelser og øvrigt materiale vedrørende de udfordringer, som modtagere af offentlig hjælp oplever. Der er ikke tale om en egentligt systematisk litteratursøgning, men om søgning med snow-ball-metode suppleret med henvisninger fra kontaktpersoner i Selvstyret.

Foruden en afdækning af relevant litteratur er centrale departementers hjemmesider afsøgt med henblik på fremsøgning af tilgængelig viden om de centrale tilbud, der er til stede i Selvstyret. Hjemmesiderne for følgende departementer er afsøgt:

- Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen
- Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi
- Departementet for Kommuner, Bygder, Yderdistrikter, Infrastruktur og Boliger
- Departementet for Uddannelse, Kultur, Forskning og Kirke
- Departementet for Sundhed.

De kommunale hjemmesider er afsøgt på samme vis for information vedrørende kommunale tilbud.

Data fra Grønlands Statistik

Fra Grønlands Statistiks statistikbank har vi trukket data vedrørende uddannelse af offentlig hjælpmodtagere samt de lediges matchgruppeindplacering. Disse data er anvendt til at tegne et overordnet billede af, hvilke udfordringer modtagerne af offentlig hjælp oplever. Der er også med Grønlands Statistiks hjælp foretaget særkørsler til belysning om forholdene.

Spørgeskema til alle kommunernes chef med ansvar for beskæftigelsesområdet

De udfordringer, som offentlig hjælp modtagerne oplever, og tilstedeværelsen af eksisterende og efterspurgte tilbud er afdækket med udgangspunkt i en overordnet analyseramme, hvor vi har fokuseret på udfordringer inden for fire områder, der kan have betydning for muligheden for at komme i beskæftigelse:

- Uddannelse
- Sundhed
- Sociale forhold
- Boligforhold.

I analysen af, hvilke tilbud der er til stede, og hvilke tilbud der efterspørges, fokuserer vi på uddannelsesstilbud, tilbud, der har til formål at øge uddannelsesparathed og arbejdsmarkedsparathed samt sociale tilbud.

Gennem et kortfattet spørgeskema har vi indhentet information fra alle Grønlands fem kommuner vedrørende kommunernes eksisterende tilbud samt efterspurgte tilbud til målgruppen. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen er dels at tilvejebringe systematisk viden om eksisterende tilbud og vurdering af behov/ønsker i kommunerne, dels at tilvejebringe viden, der kan anvendes som afsæt for uddybende interview i tre kommuner, jf. afsnittet nedenfor. Spørgeskemaet indeholder bl.a. felter til angivelse af tilbud, der eksisterer i kommunen, og felter, hvor det kan angives, hvilke tilbud der ikke eksisterer, men som det vurderes, at der kunne være behov for i indsatsen for kommunens borgere. Med skemaet afdækkes tilbud og behov for tilbud på kommuneniveau, og det afdækkes endvidere, om der opleves varierende behov inden for samme kommune.

Spørgeskemaet har været kommenteret af opdragsgiver og er pilottestet af en kommunal beskæftigelseschef i Grønland. Skemaet er fremsendt elektronisk til den kommunale chef med ansvar for

beskæftigelsesområdet i hver kommune. Det har været muligt at bevare spørgeskemaet både på dansk og på grønlandsk.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i perioden 30. april til 5. juni 2018. Samtlige kommuner har besvaret skemaet.

Kvalitative interview

Med henblik på at opnå en dybere og mere detaljeret viden om udfordringer og tilbud for modtagere af offentlig hjælp samt om fastsættelse af ydelser for modtagere af offentlig hjælp har vi gennemført kvalitative interview med ledere, sagsbehandlere og beskæftigelsesvejledere i tre kommuner.

Interview med ledere, sagsbehandlere og beskæftigelsesvejledere

Interviewene er gennemført som henholdsvis individuelle interview og gruppeinterview. Interviewene er gennemført med udgangspunkt i semistrukturerede spørgeguides målrettet interviewpersoner med forskellige jobfunktioner. Dette suppleret med mere eksplorative spørgsmål, hvor informanternes vurdering af relevante forhold og sammenhænge efterspørges.

Interview med ledere

Vi har gennemført interview med den relevante leder med ansvar for beskæftigelsesområdet og leder med ansvar for myndighedssagsbehandling i hver kommune med henblik på at afdække lederens tværgående vurdering af hhv. udfordringer for modtagere af offentlig hjælp, tilbud til modtager af offentlig hjælp og fastsættelse og udbetaling af ydelser samt at opnå indsigt i evt. relevante lokale forhold, der har betydning for den kommunale indsats. Herudover har vi gennemført interview med teamledere, afdelingsledere og ledende sagsbehandlere, som på baggrund af dialog med de medvirkende kommuner blev vurderet til at have indsigt i forhold af betydning for undersøgelsen.

Interview med sagsbehandlere og beskæftigelsesvejledere

Formålet med interview med sagsbehandlere og beskæftigelsesvejledere har været at opnå indsigt i de fagprofessionelles vurdering af undersøgelsesspørgsmålene. På den baggrund blev fokusgruppeinterviewet anvendt som dataindsamlingsmetode, da denne interviewform gav mulighed for, at de fagprofessionelle sammen kunne drøfte og reflektere over forskellige perspektiver på spørgsmålene. Enkelte interview er imidlertid gennemført som individuelle interview af praktiske hensyn.

Sagsbehandlerne er rekrutteret gennem de medvirkende kommuner. Der er gennemført interview med sagsbehandlere med forskellige primære arbejdsopgaver: beregning og tildeling af ydelser til modtagere af offentlig hjælp, førtidspension, arbejdsmarkedsydelse/sygedagpenge og revalidering mv.

Beskæftigelsesvejlederne er ligeledes rekrutteret gennem de medvirkende kommuner. Det har kun været muligt at gennemføre interview med vejleder i den ene af de medvirkende kommuner.

Hovedparten af interviewene er gennemført på dansk, men der har været anvendt grønlandsk tolkebistand i forbindelse med to interview. I det ene tilfælde optrådte en sagsbehandlerkollega som tolk, og i det andet tilfælde var der tale om en ekstern tolk.

Interview med borgere

Med henblik på at inddrage eksempler på borgerperspektiver på problemstillingerne har vi endvidere gennemført interview med borgere, der modtager offentlig hjælp. Det var kun praktisk muligt at gennemføre interview af borgere i den ene af de medvirkende kommuner. Vi gennemførte interview med

syv borgere, der på undersøgelsestidspunktet indgik i et beskæftigelsestilbud, samt med yderligere en borger.

I interviewene er det søgt afdækket, hvilke udfordringer, borgerne oplever, og hvilke tilbud, borgerne oplever behov for. Disse interview er ligeledes gennemført ud fra en fast spørgeramme for interviewene med inspiration fra bl.a. borgerspørgeskemaet fra Beskæftigelsesindikatorprojektet. (<http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2016/09/Borgerskema.pdf>).

Af praktiske årsager blev interviewene med de syv borgere i beskæftigelsestilbud afviklet som to gruppeinterview med hhv. tre og fire deltagere og med assistance fra en medarbejder, som arbejdede i tilbuddet, der taler både dansk og grønlandsk. Interviewet med den sidste borger blev afviklet som et individuelt interview.

Da interviewene berører forhold, der er følsomme og personlige, lagde vi vægt på at rammesætte interviewene og formidle til deltagerne, at de kun skulle fortælle om forhold, de selv havde lyst til at tale om. Det skal bemærkes, at det forhold, at en medarbejder deltog som tolk i gruppeinterviewene kan endvidere have haft betydning for borgernes besvarelser af vores spørgsmål.

I Bilagstabel 1.2 præsenteres en samlet oversigt over de gennemførte interview i de tre kommuner.

Bilagstabel 1.2 Oversigt over interviewpersoner

Informant	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3
Leder med ansvar for beskæftigelsesindsats	4	1	1
Leder med ansvar for ydelsesafdeling	1	1	1
Teamleder med ansvar for ydelser	1	1	1
Ledende sagsbehandler, ydelser	1		
Sagsbehandlere, ydelser		3	1
Vejledere, Majoriaq	2		
Borgere, der modtager offentlig hjælp	8		
I alt	17	6	4

De gennemførte interview er alle optaget og efterfølgende gennemlyttet, i forbindelse med at der er udarbejdet referat. Analysen af de kvalitative data er således foretaget med udgangspunkt i kondenserede referater fra de gennemførte interview. Data fra referater af interviewene er kondenseret ud fra undersøgelsesspørgsmålene og de opstillede fokusområder. Vi har i analysefasen haft fokus på at inkludere samtlige identificerede perspektiver på undersøgelsesspørgsmålene.

Udsagn fra interviewpersonerne, der ikke havde relation til de på forhånd opstillede fokusområder, er efterfølgende analyseret og kategoriseret med henblik på at sikre inklusion af al data (jf. også Dahler-Larsen, 2010). I analysefasen har vi således fokuseret på både at beskrive perspektiver på de allerede opstillede temaer og undersøgelsesspørgsmål, men også på at have en analytisk åbenhed over for temaer og problematikker, som informanterne bringer frem i interviewene.

Bilag 2 Regler for aftrapning af børnetilskud

Reglerne vedrørende børnetilskud er beskrevet i "Vejledning til børnetilskud" (Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, 2017a). Ifølge vejledningen aftrappes børnetilskuddet ved stigende indkomst. Der gives det maksimale børnetilskud op til en skattepligtig indkomst på 130.000 kr. årligt. Herefter aftrappes børnetilskuddet indtil en årlig aktuel indkomst på 372.200 kr. Indkomstgrænserne øges med 25.000 kr. for hvert barn ud over det første barn, således at aftrapningen for en familie med eksempelvis tre børn starter ved 180.000 kr., og børnetilskuddet bortfalder helt ved en aktuel indkomst på 422.200 kr. (sats 1. januar 2018). (Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, 2017a).

I beregningen af indkomsten tages der udgangspunkt i forældrenes samlede indkomst, hvis disse bor sammen. Indkomsten opgøres med skattefradrag (Det skattemæssige standardfradrag udgør 10.000 kr. pr. person i 2018) (se mere om reglerne for beregning af den indkomst, som lægges til grunde for beregningen af børnetilskud i "Vejledning til børnetilskud" (Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen, 2017a)).

Børnetilskuddet regnes efter følgende formel:

$$\text{Børnetilskud} = \text{Maksimalt børnetilskud} - ((\text{Aktuel indkomst} - (130.000 + (25.000 * (\text{Antal børn} - 1)))) * \text{Aftrapningsprocent})$$

Antal børn, maksimalt børnetilskud og aftrapningsprocent følger hinanden, jf. Bilagstabel 2.1.

Bilagstabel 2.1 Maksimalt børnetilskud og aftrapning efter antal børn i familien

Antal børn	Maksimalt børnetilskud (8.477 kr. x antal børn)	Aftrapningsprocent (3,5 % x antal børn)
1	8.477 kr.	3,5 %
2	16.954 kr.	7,0 %
3	25.431 kr.	10,5 %
4	33.908 kr.	14,0 %
5	42.385 kr.	17,5 %
6	50.862 kr.	21,0 %

Kilde: Departement for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen (2017).

VIDEN
VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD