

Martin Rasmussen

01:2006 ARBEJDSPAPIR

LANGVARIGE KONTANTHJÆLPSMODTAGERES GÆLD TIL DET OFFENTLIGE

FORSKNINGSAFDELINGEN FOR SOCIALPOLITIK OG VELFÆRDSYDELSER

Langvarige kontanthjælpsmodtageres gæld til det offentlige

Martin Rasmussen

***Socialpolitik og velfærdsydelser
Arbejdspapir 01:2006***

Socialforskningsinstituttets arbejdspapirer indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdspapirer udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdspapiret. Arbejdspapirer er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

Langvarige kontanthjælpsmodtageres gæld til det offentlige

Socialforskningsinstituttet

Martin Rasmussen

3. januar 2006

Langvarige kontanthjælpsmodtageres gæld til det offentlige

0.	Sammenfatning	4
1.	Indledning	10
2.	Generelle overvejelser om gældseftergivelse for langvarige kontanthjælpsmodtagere	12
3.	Datamaterialet	19
4.	Arbejdsprocedure	23
5.	Resultater	25
5.1.	Beskrivelser af undersøgte kommuner	25
5.2.	Fordeling af gæld på udvalgte gældsposter og på forskellige delgrupper	27
5.3.	Er kommunerne ens?	30
5.4.	Opregning til landsniveau af aggregeret gæld	33
6.	Størrelsen af den private gæld	38
7.	Konklusion	45
	Appendikser	47
A1.	Definition af langvarige kontanthjælpsmodtagere	47
A2.	Økonomiske incitament og gældssanering	50
A3.	Detaljer om gældstyper	54
A4.	Udvikling i gældsmasse	56
A5.	Model	58

Om undersøgelsen

I rapporten beskrives langvarige kontanthjælpsmodtageres gæld til det offentlige. Rapporten er udarbejdet som led i forberedelserne til en ordning om eftergivelse af offentlig gæld for udsatte grupper. Baggrunden for ordningen er, at sådan gæld formentlig kan virke som barriere for, at nogle udsatte personer opnår beskæftigelse.

Rapporten bygger på oplysninger om langvarige kontanthjælpsmodtageres gæld til det offentlige. Oplysninger om modtagelse af kontanthjælp og andre offentlige ydelser stammer fra Arbejdsmarkedsstyrelsen, og oplysningerne om gæld stammer fra 10 kommuner, fra Told og Skat og fra Den centrale Inddrivelsesenhed.

Rapporten er skrevet af forsker Martin Rasmussen, Socialforskningsinstituttet. Undersøgelsen er udført for Socialministeriet. En følgegruppe bestående af kontorchef Peter Juul, fuldmægtig Lola Foster, fuldmægtig Caspar Holm Andersen, alle Socialministeriet, specialkonsulent Tor Christensen, Skatteministeriet, og seniorforsker Henning Bjerregaard Bach og afdelingsleder Ole Gregersen begge Socialforskningsinstituttet har fulgt og kommenteret arbejdet, hvilket de takkes for. Lektor ved Økonomisk Institut, Århus Universitet, Ph.d. Allan H. Würtz har læst den samlede rapport i en tidligere version og takkes for gode kommentarer. En stor del af arbejdet med undersøgelsen har været at skaffe data fra forskellige kilder, og de personer og institutioner, der har leveret disse data, takkes for deres indsats.

0. Sammenfatning

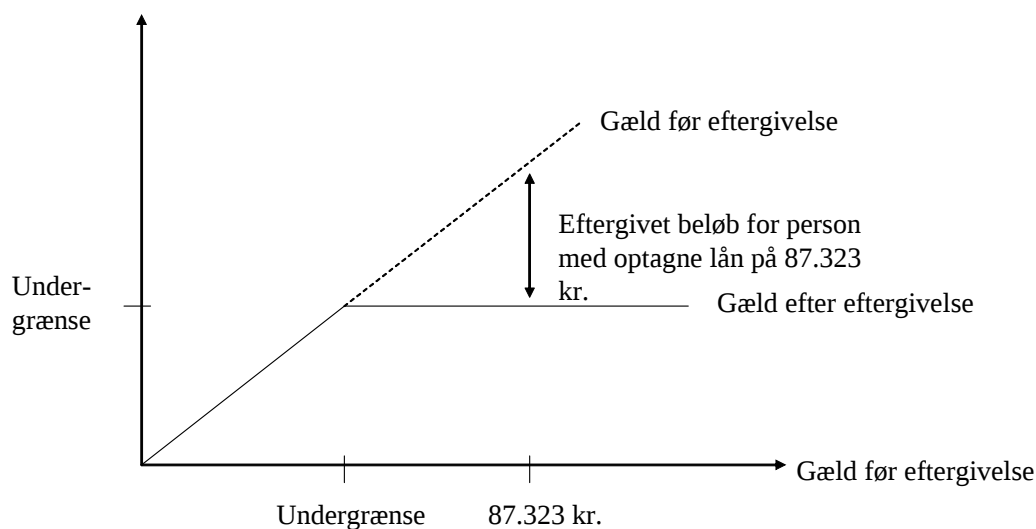
En ordning for eftergivelse af offentlig gæld for socialt udsatte grupper, der gennem lang tid har været på kontanthjælp, overvejes indført. Meningen med ordningen er at fjerne den barriere for beskæftigelse/aktivering, som gæld menes at kunne have, fordi beskæftigelse/aktivering og højere indkomst medfører større ydelser på gælden. Eftergivelse af gæld kunne derfor knyttes til et tilbud om beskæftigelse/aktivering.

Rapporten er et led i forberedelserne til lovgivningen, og hensigten er at vurdere, hvor mange langvarige kontanthjælpsmodtagere, der kan tænkes at blive berørt af ordningen, og hvor stort behovet for midler til ordningen er.

Centrale resultater

Antallet af berørte og behovet for midler til ordningen afhænger naturligvis af, hvordan ordningen udformes. Der kan indføres en grænse for, hvor lille gælden kan være, før man kan få eftergivelse. Det kan også vælges kun at eftergive den del af gælden, der ligger over denne undergrænse. Figur 0.1 viser gæld før eftergivelse og gældseftergivelse. Man skal forestille sig, at forskellige langvarige kontanthjælpsmodtagere er spredt ud på x-aksen afhængigt af, hvor stor deres gæld er (fx ligger mange personer på netop 0 kr. i gæld). Personer med gæld større end undergrænsen bliver berørt af ordningen, hvis ordningens øvrige kriterier er opfyldt.

Figur 0.1. Eftergivelse for personer med forskellige gældsstørrelser



Desto højere undergrænsen er, desto færre bliver berørt af ordningen, og desto mindre kan eftergives for den enkelte skyldner.

Ordningen kan ligeledes udformes, så et beløb afskrives af gælden for hver måned en person er i beskæftigelse/aktivering (en alternativ ordning, hvor hele gælden eftergives i det øjeblik en person tiltræder et job, giver oplagt utilsigtede virkninger). Behovet for midler afhænger af, hvor stort dette månedsbeløb er, og i rapporten er beløbet sat til en 'normal gældsydelse', når afbetalingen er antaget at skulle foregå over 5 år. Med en lav rente svarer det omtrent til 1/60 del af gælden pr. måned.

Tabel 0.1 viser den beregnede gæld i hele landet for personer med gæld over tænkte undergrænser. (Undergrænserne er 'skæve' beløb, fordi de er estimeret således, at de afgrænser bestemte andele af kontanthjælpsmodtagerne. For eksempel skylder netop 50 % af kontanthjælpsmodtagerne med gæld under 17.822 kr.)

Tabel 0.1. Potentiel berørt gældsmasse og antal berørte personer afhængig af tænkte undergrænser for eftergivelse

Undergrænse (kr.)	17.822	49.303	115.024
Gældsmasse ud over undergrænse (mio. kr.)	1.205	800	436
Antal kontanthjælpsmodtagere med gæld over undergrænse	18.017	9.008	3.603
Andel af kontanthjælpsmodtagere med gæld, hvis gæld er under undergrænsen	50 %	75 %	90 %

I række to angiver de 1.205 mio. kr. det samlede beløb som kontanthjælpsmodtagere med gæld over 17.822 skylder *udover* de første 17.822 kr. Personen fra figur 0.1 med en gæld på 87.323 kr. indgår altså med 87.323-17.822 kr. i beregningen af de 1.205 mio. kr. (se i øvrigt tabel 5.7 og kommentarerne dertil).

Denne gæld og de tilhørende personer er potentielt i søgelyset for eftergivelse. Om personerne rent faktisk får eftergivelse, kunne afhænge af, om de selv finder eller får et tilbud om beskæftigelse/aktivering. Det er ikke i rapporten gjort forsøg på at estimere, hvor mange der gør det. Undergrænsen for eftergivelse bør afhænge af, hvor lille gæld man mener, der kan skabe en barriere for beskæftigelse/aktivering. Dette afhænger måske især af, hvad man forestiller sig den normale ydelse på gælden vil være, hvis skyldneren får job.

I tabel 0.2 er dels beregnet ydelser for personer med en gæld, der netop svarer til de tænke undergrænser. Med en gæld på 17.822 kr. er en typisk ydelse altså 327 kr. pr. måned, når gælden betales tilbage på 5 år. Et job skal altså give mindst dette beløb efter skat, for at der er (umiddelbar) økonomisk gevinst ved acceptere jobtilbuddet.

Tabel 0.2. Hypotetiske ydelser for personer med gæld og behov for midler til ordningen i tænke situationer

Undergrænser	<i>Gæld (kr.)</i>	17.822	49.303	115.024
Beregnet ydelse på gæld lig undergrænse	Ydelse (kr./mdn.)	327	903	2.108
Gældsmasse ud over undergrænse. Behov for eftergivelse i tænkte eksempler.	<i>Gæld (mio. kr.)</i>	1.205	800	436
	Eftergivelsesbeløb til aktivering, hvis hver femte aktiveres (pr. mdn.)	4,4	3,0	1,6
	Eftergivelsesbeløb til ordinær beskæftigelse, hvis hver tiende får job (pr. mdn.)	10,0	6,7	3,6
	I alt (pr. mdn)	14,4	9,7	5,2

Række fire og fem viser behovet for midler til gældseftergivelse under en række antagelser. For det første er det antaget, at personer på aktivering er omfattet af gældseftergivelsesordningen. For det andet er forholdsvis vilkårligt gættet på, at på ethvert givet tidspunkt er hver femte i gruppen af 'langvarige kontanthjælpsmodtagere' i en aktiveringsordning, og for det tredje er gættet på, at hver tiende får et ordinært job. Med disse antagelser er der behov for 4,4 mio. kr. pr. måned til personer i aktiveringsordninger, og 10 mio. kr. pr. måned til personer, der får job. Det skal holdes op mod, at der pr. år. er budgetteret med 25 mio. kr. pr. år., eller kun 2 mio. kr. pr. måned (se tabel 5.8).

Der er en række forbehold til beregningen. For det første er undergrænsen på 17.822 kr. måske lovlig lav. For det andet vil den potentielle gældsmasse (de 1.205 mio. kr.) falde på langt sigt, alene fordi ordningen indføres. Og for det tredje forudsætter beregningen, at gælden eftergives, så kreditorerne får deres tilgodehavende dækket fuldt ud til trods for, at de næppe kunne forvente dette i fravær af ordningen. Man kunne med andre ord forestille sig, at ordningen krævede, at (de offentlige) kreditorer accepterede selv at eftergive en del af gælden.

En mindre spørgeskemaundersøgelse viser, at mange langvarige kontanthjælpsmodtagere med gæld til det offentlige ofte også har privat gæld. Det kan i nogle tilfælde være et problem for ordningens effekt, nemlig hvis forgældede kontanthjælpsmodtagere med et jobtilbud vil blive udsat for krav om øgede ydelser på den private gæld som følge af, at offentlige kreditorer fraskriver sig deres gæld (se afsnit 6).

Data

Data er indsamlet fra forskellige kilder. Fra Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-regi-ster er gruppen af 'langvarige kontanthjælpsmodtagere' defineret og samtlige personer i landet i denne kategori er fundet for 2004. En person er defineret som 'langvarig kontanthjælpsmodtager', hvis vedkommende i størstedelen af de seneste 4 år har modtaget indkomststøtte fra en vifte af forskellige offentlige ordninger. 64.232 personer er i 2004 klassificeret i gruppe (se definition i afsnit 3 og tabel 3.1).

Oplysninger om offentlig gæld er indsamlet for en stikprøve af disse langvarige kontanthjælpsmodtagere. Oplysningerne stammer fra 10 udvalgte kommuner, fra Den centrale Inddrivelsesenhed og fra Told og Skat. Alt i alt haves gældsoplysninger for 16.021 personer (se tabel 3.2).

Supplerende oplysninger om privat gæld er indsamlet via spørgeskema for en stikprøve på godt 200 personer (se afsnit 6).

Generelle overvejelser

Rapporten indeholder en del generelle overvejelser (afsnit 2) om den foreslåede gældseftergivelsesordning. Ovenfor er allerede nævnt, hvordan en undergrænse for gældseftergivelse kan indgå i ordningen, og hvordan gæld kan eftergives med et beløb svarende til en typisk ordinær ydelse på gælden.

For nogle personer er det givetvis muligt at opnå en regulær vind-vind situation ved ordningen, fordi eftergivelsen medfører beskæftigelse/aktivering for disse og reelt ikke koster noget for det offentlige, fordi disse personer alligevel ikke ville have kunnet

betale deres gæld, hvis de ikke var kommet i beskæftigelse/aktivering (og fordi de ikke var kommet i beskæftigelse/aktivering uden ordningen). Nogle skyldnere vil komme i beskæftigelse/aktivering, selv om ordningen ikke indføres. For disse betyder ordningen blot, at formue overføres fra staten/ordningen til personen eller til den konkrete offentlige kreditor.

Desuden er foretaget en teoretisk sammenligning af ordningens incitamentseffekter hvis og hvis ikke aktiveringsordninger er omfattet af ordningen. I den grad aktivering er tvunget for kontanthjælpsmodtagerne, vil eftergivelse i aktiveringsordninger naturligvis ikke tilskynde flere at deltage i aktiveringsprogrammer. For den – muligvis lille – gruppe, der under alle omstændigheder betaler ydelser på gælden, vil eftergivelse i aktiveringsordninger desuden medføre, at der er et økonomisk incitament til at springe fra kontanthjælp til aktivering, men ikke i at springe fra aktivering til ordinær beskæftigelse (se punkt 1 i afsnit 2 og appendiks A2). Samlet set kan der være gode grunde til ikke at yde gældseftergivelse under aktivering, hvis det primære formål er ordinær beskæftigelse.

Der peges desuden på, at man ideelt set burde koordinere offentlig og privat gældseftergivelse. Man kan forestille sig, at den offentlige gældseftergivelse resulterer i større krav om tilbagebetaling af privat gæld, og derved kan beskæftigelseseffekten mindskes (kapitel 6).

Endelig er kort og principielt diskuteret, om ordningen kan have utilsigtede virkninger for kontanthjælpsmodtagernes tilbøjelighed til at stifte gæld, betale gæld tilbage eller for de offentlige kreditors iver efter at opkræve gælden. Det er måske svært at forestille sig, at sådanne problemer forekommer ofte i virkeligheden, men eftergivelse på en måde så offentlige kreditorer også bærer en del af eftergivelsen, kan måske dæmpe de problemer, der måtte være.

1. Indledning

I rapporten beskrives gæld til det offentlige blandt personer, der gennem lang tid har været uden beskæftigelse. Beskrivelsen indgår som baggrundsmateriale for udarbejdelsen af regler for gældseftergivelse for disse grupper, hvor tyngende gældsbyrder kan virke som et negativt økonomisk incitament til at søge beskæftigelse. Sigtet med disse regler er altså at få flere i ordinær beskæftigelse. Da vejen til ordinær beskæftigelse imidlertid kan være lang for mange, der gennem lang tid har været uden beskæftigelse, er gældseftergivelse også under overvejelse i forbindelse med forskellige aktiveringsordninger, hvis ultimative mål er ordinær beskæftigelse. Endelig kan det overvejes om også andre sociale hensyn bør spille en rolle i udformningen af eftergivelsesordningen – se afslutningen af punkt 1 i afsnit 2.

Hensigten med rapporten er at beskrive fordelingen af gæld til det offentlige over personer i denne gruppe. Rapporten vil derfor kunne bruges til at skønne over, hvor mange der kan blive berørt af gældseftergivelsesreglerne og med hvor store beløb, og om de budgetterede 25 mio. kr. pr. år til gældseftergivelse er et passende beløb.

Hovedsigtet er således disse rent deskriptive beregninger. Det forsøges imidlertid i næste afsnit at se beregningerne i forhold til en generel diskussion om emnet. Denne diskussion påvirker i mindre grad også, hvilke beregninger der foretages.

Data om gæld stammer fra 10 kommuners inkassokontorer, fra Den centrale Inddrivelsesenhed og fra Told og Skats register over forfalden restskat. Til rapportens analyser er en gruppe af langvarige kontanthjælpsmodtagere defineret ud fra Arbejdsmarkedsstyrelsens register over modtagelse af offentlige indkomsterstattende ydelser.

Af tekniske grunde har Københavns Kommune kunnet levere særligt gode data. Enkelte dele af analyserne tager derfor specielt udgangspunkt i Københavns Kommune.

I næste afsnit diskuteres ideen om gældseftergivelse generelt. I afsnit 3 beskrives datamaterialet, i afsnit 4 forklares den metodemæssige arbejdsprocedure kort, og i afsnit 5 beskrives gældsforholdene statistisk. Afsnit 5.4 indeholder de konkluderende beregninger, som resten af rapporten leder frem til (og som er vist i sammenfatningen). Afsnit 6 belyser forholdet mellem privat og offentlig gæld og afsnit 7 er en kort konklusion.

2. Generelle overvejelser om gældseftergivelse for langvarige kontanthjælpsmodtagere

Det centrale i forslaget er, at personer, der gennem lang tid ikke har været beskæftigede, kan få eftergivelse af deres gæld til det offentlige på betingelse af, at de får 'beskæftigelse' (jf. punkt 1 nedenfor). Baggrunden for forslaget er dels en observation af, at mange ikke betaler af på deres gæld, og dels en hypotese om, at beskæftigelse og dermed højere indkomst ofte medfører krav om større ydelser på gælden, og at dette kan virke som negativt incitament til at søge job (en slags ekstra skat). Gældseftergivelse på betingelse af beskæftigelse kan fjerne dette negative incitament.¹

Som beskrevet oven for giver forslaget mulighed for en regulær vind-vind situation: nogle ledige vil acceptere jobtilbud, hvorved de selv opnår en bedre levestandard og det offentlige får færre udgifter til indkomstoverførsler og større skatteindtægter – det offentlige giver godt nok afkald på en fordring hos disse tidligere ledige, men med stor sandsynlighed ville den ledige alligevel ikke have betalt gælden. I nogle af punkterne nedenfor vil det ikke desto mindre blive diskuteret, om der kan være problemer med denne type forslag. En del af de mulige problemerne er noget søgte, men hensigten har været at afdække så mange potentielle problemer ved forslaget som muligt.

Indledningsvis kan nævnes, at selv om forslaget er nyt i den danske arbejdsmarkeds- og socialpolitik, så er grundtankerne bag forslaget klassiske ligesom problemstillingen er det. Det centrale problem er, at en skyldner med misligholdt gæld på den ene side selv kan påvirke sin fremtidige indkomst ved at yde en eller anden indsats, men på den anden side at frugten af denne indsats til dels tilfalder en fordringshaver. I mange tilfælde kan fordringshaveren derfor ikke bare kræve den gældsydelse han kunne have lyst til, for så undlader skyldneren blot at yde den ekstra indsats. Problemstillingen ses jævnligt i den offentlige debat om vilkårene for driftige personer, der opretter egne virksomheder, men går konkurs. Givetvis er problemstillingen dominerende ved ad-

¹ Jf. Henning Bjerregaard Bach og Joachim Boll "De svageste kontanthjælpsmodtagere", SFI-rapport 03:27, side 33.

skillige forhandlinger mellem banker og deres kunder. Problemstillingen er også et emne i den teoretiske økonomiske forskning.²

Ligeledes kan der indledningsvist være grund til at fremhæve ordningens karakteristika som beskæftigelsespolitik: der er tale om en ordning, der er meget målrettet mod de langtidsledige, som kun koster noget for det offentlige for de personer, der kommer i beskæftigelse, og kun i en kort periode (indtil gælden er væk). Nogle løntilskudsordninger har samme karakteristika og det samme har Velfærdskommissionens forslag om beskæftigelsesbonus.³

1) Hvordan påvirker gældseftergivelsesordningen incitamenter i det sociale systems forskellige led? Et væsentligt element i det sociale system, der sikrer personer mod tab af arbejdsindkomst, er, at modtagerne bliver aktiverede. Den foreslåede gældseftergivelsesordning kan påvirke forskellige skift i det sociale system, især

1. skift fra kontanthjælp til almindelig beskæftigelse
2. skift fra kontanthjælp til aktivering
3. skift fra aktivering til almindelig beskæftigelse

Meningen med gældseftergivelsesordningen er at fremme kontanthjælpsmodtagernes beskæftigelse/aktivering ved at påvirke det økonomiske incitament, hvormed især tænkes på stigningen i det umiddelbare månedlige økonomiske rådighedsbeløb ved at foretage et af skiftene ovenfor. Hvordan ordningen påvirker dette incitament, afhænger af, i hvor høj grad aktivering er tvungen, og naturligvis af, om der ydes gældseftergivelse under aktivering. Virkningerne af indførelse af ordningen afhænger i øvrigt også af, i hvilken grad skyldnerne betaler ydelser på gælden (se tabel 6.5 første række og appendiks 4, hvor udviklingen i gælden for langvarige kontanthjælpsmodtagere er vist). Alt dette diskuteres nedenfor. (Se også appendiks 2, hvor det økonomiske incitament ved eftergivelsesordningen er forklaret grundigt i forskellige situationer.)

² Se fx X. Freixas og J-C Rochet (1998) "Microeconomics of banking" MIT Press.

³ Se Velfærdskommissionen (2005): "Fremtidens velfærd – vores valg", kapitel 8, s. 126. Se David Card og Dean Hyslop (2005): "Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare Leavers", *Econometrica*, vol. 73, no. 6, p. 1723-1770, som et eksempel på et studium af effekten af sådanne ordninger.

Den første type skift passer uproblematisk på den grundlæggende ide i gældseftergivelse for de skyldnere, der ikke betaler ydelser på deres gæld. Der er naturligvis en – muligvis lille (se senere) – del af skyldnerne, der betaler ydelser på gælden. For disse vil gældsudbetalinger i forbindelse med beskæftigelse ikke være en 'ekstra skat' på beskæftigelse, fordi de allerede betaler ydelserne. Gældseftergivelsesordningen vil alligevel fremme de økonomiske incitament, fordi disse personer bliver præmieret ved at komme i beskæftigelse, når de slipper for at betale ydelser. Forskellen mellem 'ikke-ydelsesbetalere' og 'ydelsesbetalere' er, at gældseftergivelsesordningen fjerner en ekstra skat på arbejde for ikke-ydelsesbetalere, mens den giver en 'beskæftigelsespræmie' til ydelsesbetalere, se tabel A2.1 i appendiks 2.

Hvis den anden type skift for alle personer er fuldt ud tvunget, er det oplagt, at gældseftergivelse i forbindelse med denne type skift ikke har nogen effekt på skift af denne type.

Hvis aktiveringen ikke er fuldt ud tvungen, kan gældseftergivelse formentlig påvirke nogle til at deltage tidligere i aktivering eller i flere aktiveringsforløb.⁴ Hvis disse forløb virker efter hensigten, dvs. øger chancen for ordinær beskæftigelse, vil gældseftergivelse for type-2-skift derfor kunne fremme ordinær beskæftigelse. Igen kan det være værd at skelne mellem forskellige typer skyldnere. For dem der – før gældseftergivelsesordningen indføres – ikke betaler ydelser på gælden uanset deltagelse i aktivering eller ej, vil ordningen ikke påvirke skyldnerens rådighedsbeløb, men 'blot' betyde, at gælden nedskrives. Ordningen giver altså ikke et incitament via det månedlige rådighedsbeløb til at lade sig aktivere. For dem, der – før ordningen indføres – betaler ydelser på gælden under aktivering, vil ordningen give incitament svarende til ved skift af type 1: for nogle vil ordningen fjerne en 'ekstra skat', for andre vil den indføre en aktiveringspræmie, se tabel A2.2.

⁴ Aktivering er ifølge lovgivningen i vidt omfang tvungen – eller rettere kontanthjælpen er betinget af deltagelse – men i praksis har de fleste potentielle deltagere nok en væsentlig indflydelse på, hvilken type aktivering de deltager i, og en hvis indflydelse på starttidspunktet for aktiveringsforløbet.

Incitamenterne for tredje type skift afhænger af, om der ydes gældseftergivelse for aktivering eller ej. Hvis det ikke er tilfældet, er incitamentsforholdene som i skift af type 1, se tabel A2.3. Hvis det er tilfældet, vil aktiverede, der – før gældseftergivelsesordningen indføres – betaler ydelser under aktivering, ikke opleve nogen beskæftigelsespræmie ved at skifte til ordinær beskæftigelse: præmien er jo allerede udløst under aktivering. For dem, der – før gældseftergivelsesordningen indføres – ikke betaler ydelser under aktivering, vil ordningen (som under skift af type 1) fjerne 'ekstra skatten' fra ydelserne ved beskæftigelse, se tabel A2.4.

Hvis man sammenfattende sammenligner en ordning uden og med eftergivelse under aktivering, må hovedkonklusionen være, at ordningen med eftergivelse under aktivering dels (naturligvis) betyder, at flere bliver berettigede til gældseftergivelse, og dels betyder, at ordningens økonomiske incitament for nogle (dem, der under alle omstændigheder betaler ydelser på gælden) umiddelbart fremmer aktivering frem for ordinær beskæftigelse (dvs. skift af type 2 frem for type 3). Det skal holdes op mod, at en større aktiveringsindsats forhåbentlig har en selvstændig effekt på den ordinære beskæftigelse. Dog viser en del undersøgelser, at beskæftigelseseffekten af mange aktiveringsprogrammer begrænset eller usikker. Man kan naturligvis som følge heraf overveje, om gældseftergivelse til aktiveringsordninger skal gradueres efter ordningernes forventede beskæftigelseseffekt. I hvert fald er det vigtigt at forsøge at undgå, at aktiveringsforløbenes primære formål for deltagerne bliver gældseftergivelse.

Helt uafhængigt af effekten på den ordinære beskæftigelse kan eftergivelse under aktivering også ses i relation til, at den aktiverede har levet op til samfundets krav om at yde noget for den offentlige hjælp, hvilket kan ses som et selvstændigt argument for eftergivelse. I så fald kan andre sociale forhold end de rent beskæftigelsesmæssige siges at være et formål med eftergivelsesordningen.

2) Rammer man de rigtige? Nogle langtidsledige med gæld kommer – selv med de nuværende regler – i beskæftigelse. Det er næppe muligt at fastsætte gældseftergivel-

sesreglerne således, at dem, der under alle omstændigheder ville være kommet i beskæftigelse, ikke bliver omfattet af eftergivelsesreglerne. Derfor vil en del af gælds-
eftergivelsen uundgåeligt ikke have beskæftigelsesvirkning, men kun svare til en overførsel af formue.

Hvis man vil forsøge at målrette gældseftergivelsen til de personer, hvor hypotesen om negative incitamenter fra gæld virker realistisk, kunne man måske forsøge at lade gældseftergivelsen afhænge af lønnen i jobbet, eller forholdet mellem løn og gæld. Hvis indkomststigningen i forbindelse med et jobtilbud er meget stor, er det jo ikke sandsynligt, at en mindre gæld får personen til at afvise jobtilbuddet.

Et tilsvarende problem opstår ved gældseftergivelsen under aktivering. Mange vil deltage i aktivering under alle omstændigheder (fx fordi kontanthjælpen er betinget af deltagelse). Desuden vil disse personer ikke nødvendigvis begynde at betale ydelse på gælden, når de kommer i aktivering, fordi indkomsten fortsat er lav. Indførelsen af gældseftergivelsesordningen betyder så blot, at gælden nedskrives. Selv om sådanne eftergivelser lægger beslag på en del af beløbet, der er afsat til ordningen, så betyder det ikke større reelle udgifter for det offentlige/skatteyderne, hvis det forudsættes, at gælden alternativt ikke ville være blevet betalt. Eftergivelse svarer derfor 'blot' til overførsel af formue fra en offentlig instans (staten, der varetager ordningen) til en anden offentlig instans (den aktuelle kreditor). Der er derfor grund til at overveje, om man kan indrette ordningen, så kreditor bærer en del af afskrivningen af gælden. Ideelt set skulle den del, der eftergives via ordningens midler svare til den forventede værdi af kreditors fordring i fravær af eftergivelsesordningen.

3) Kan gældseftergivelse tænkes at øge gældsannelsen? Spørgsmålet er naturligt at overveje ved enhver form for hjælp til personer eller institutioner, der ikke kan opfylde deres forpligtelser. Helt abstrakt kan man forestille sig, at en generøs gældseftergivelsesordning fremmer låntagers lånoptagelse, fordi konsekvenserne er mindre hårde, hvis han ikke kan betale, og tilsvarende bliver långivers risiko mindsket. Det aktuelle lovforslag er dog tiltænkt en speciel situation, hvor det nok er mindre tænkeligt, at gældsstiftelse fremmes, eller at ydelserne på gælden mindskes. Skyldnerne kan jo ikke 'bare'

tage et lån af kommunekontoret, og tilsvarende kan fx kommunerne ikke yde lån ud fra samme økonomiske motiver som en bank. På den anden side kan man ikke udelukke, at der kommer nogle effekter af denne type. Skyldnerne kan tænkes at gøre mindre for at betale gælden tilbage, og kreditorerne kan tænkes at gøre mindre for at opkræve ydelserne, hvis de mener, der er stor chance for gældseftergivelse. Nu vil der i mange tilfælde i forvejen ikke blive betalt ydelser på kontanthjælpsmodtagernes gæld, fordi deres økonomi ikke tillader det, men data viser, at der trods alt er nogle kontanthjælpsmodtageres gæld, der mindskes. (I appendiks 4, er vist at for nogle falder gælden. Det skal dog tilføjes, at gælden for nogle mindskes, fordi gælden afskrives. I tabel 6.5 ses, at nogle siger, de betaler af på deres (offentlige og private) gæld.)

Hvis eftergivelse efter ordningen bliver betinget af, at kreditor bærer en vis del af afskrivningen, så kan det måske mindske de tilskyndelser til større gældsoptagelser, der måtte findes. Kreditor vil jo i så fald ikke risikofrit kunne låne ud eller undlade at forsøge at inddrive gæld.

Endelig skal det bemærkes, at den gæld, der måles i denne rapport, typisk er gæld meldt til inkasso, hvilket formentlig undervurderer den virkelige gæld. Hvis det bliver en betingelse for gældseftergivelse, at gælden meldes til inkasso, kan det betyde, at en større del af den samlede gæld kommer til at tilhøre denne kategori. Følgelig er gældsstørrelserne i denne rapport måske undervurderede.

4) Negative arbejdsudbudseffekter? Der er givetvis positive arbejdsudbudseffekter ved en gældseftergivelsesordning, der er konstrueret fornuftigt. Men lige som det ovenfor blev overvejet, om der var utilsigtede låneincitament i forslaget, kan man også overveje, om forslaget kan tænkes, at medføre negative arbejdsudbudseffekter. Problemstillingen er naturlig og klassisk, for helt overordnet set gør forslaget det lidt mindre økonomisk tungt at være uden for arbejdsmarkedet et stykke tid, lidt på samme måde som højere dagpenge eller kontanthjælp gør.

Det virker dog næppe rimeligt, at nogle, der netop er blevet ledige, vil 'spekulere' i gældseftergivelse, fordi den efter forslaget først vil finde sted efter en række år som

ledig. Det er vel også svært at forestille sig, at en lov om gældseftergivelse bliver så almindelig kendt, at det er naturligt for en nyligt afskediget at tage reglerne i betragtning. Hvis der i loven kommer en klar grænse om, at man kan få gældseftergivelse efter præcist fire år på kontanthjælp, kan der måske være nogle, der har været på kontanthjælp i tre år og 11 måneder, som har gæld, og som har fået et jobtilbud, der vil afvise eller udskyde jobbet for at håbe på senere gældseftergivelse. Det er svært at forestille sig, at der kan være mange, der kommer i en sådan situation, men tilfældet kan måske imødegås ved en opblødning af grænsen på de fire år.

5) Undergrænsen for gældseftergivelse. Man kan ikke realistisk forestille sig, at en lille gæld kan have negative beskæftigelsesincitamenter. Derfor er der grund til kun at lade personer med gæld over en vis størrelse være omfattet af reglerne. Der er også grund til kun at lade den gæld, der ligger ud over minimumsgrænsen være omfattet af gældserstatningsreglerne: ellers opstår der store tilskyndelser for personer, der har gæld lige under grænsen, til at lade gælden vokse til lige over grænsen. En del af de beregninger, der udføres nedenfor, vedrører gældsmasser over en minimumsgrænse.

6) Gældseftergivelse over tid. Hvis en person får eftergivet hele gælden, så snart vedkommende accepterer en ansættelse, vil den økonomiske gevinst for den første måneds ansættelse kunne blive meget høj. Tilskyndelsen til at blive i beskæftigelse bliver i så fald måske lavere, end hvad den kunne være, og der vil måske opstå kunstige ansættelser, der primært sigter på gældseftergivelse. Alternativt kan man eftergive gælden med en vis andel pr. måned, fx beregnet som den ydelse, personen ville betale under normale betingelser. En del af beregningerne i rapporten følger disse ideer.

3. Datamaterialet

I afsnittet beskrives data indsamlet til projektet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen

Fra Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-register er indhentet oplysninger om modtagelse af offentlige ydelser, og fra dette register er defineret en gruppe af 'langvarige kontanthjælpsmodtagere'.

En person er klassificeret som langvarig kontanthjælpsmodtager, hvis vedkommende i størstedelen af en vis periode har modtaget visse sociale ydelser.

Definition af langvarige kontanthjælpsmodtagere:

*De relevante ydelser: **kontanthjælp** (både for personer, der er tilmeldt arbejdsformidlingen og dem der ikke er), **introduktionsydelse, start-hjælp, en række løntilskudsordninger, uddannelsesorlov, servicejob og voksenlærlinge.***

*Hvis en person i et år skal klassificeres som langvarig kontanthjælpsmodtager, skal vedkommende i **4 år** (det pågældende år og i hvert af de tre foregående år) have modtaget en af disse ydelser i 83 % af årets uger (men ikke nødvendigvis samme ydelse gennem hele perioden).*

Den præcise definition af omfattede ydelser er givet i appendiks 1. Denne definition er inspireret af Arbejdsmarkedsstyrelsens tidligere anvendte definition. Definitionen i denne rapport er dog lidt bredere, idet især løntilskudsordninger også er medtaget. I appendiks 1 kan de to definitioner sammenlignes.⁵

⁵ I øvrigt er mange af rapportens beregninger i tidligere versioner af rapporten lavet med Arbejdsmarkedsstyrelsens smallere definition. De indskrænker naturligvis antallet af 'langvarige kontanthjælpsmodtagere' (fra 64.232 jf. tabel 3.1 til 40.381), men gældsforholdene for de to grupper er meget lig hinanden. En god approksimation for antal personer og samlede gældsstørrelser, der vil være omfattet af ordningen, hvis den er baseret på en snævrere definition af 'langvarige kontanthjælpsmodtagere', er derfor ganske enkelt at reducere de i rapporten viste størrelser med godt en tredjedel.

Tabel 3.1 viser antallet af personer, der er klassificeret som langvarige kontanthjælpsmodtagere. Tabellen er opsplittet på de kommuner, der indgår i denne undersøgelse, og resten af landets kommuner. Som det ses bor $(100-64,4) = 35,6$ % af den interessante personkreds i de kommuner, der indgår i undersøgelsen.

Tabel 3.1. Antal langvarige kontanthjælpsmodtagere, 2004.

	Antal	Procent
København	12.228	19,0
Frederiksberg	1.140	1,8
Gladsaxe	877	1,4
Odense	1.270	2,0
Løgumkloster	34	0,1
Esbjerg	1.673	2,6
Ølgod	43	0,1
Århus	5.510	8,6
Hanstholm	43	0,1
Møldrup	42	0,1
<i>Udvalgte kommuner</i>	<i>22.860</i>	<i>35,6</i>
Ikke udvalgte kommuner	41.372	64,4
I alt	64.232	100

Den centrale Inddrivelsesenhed

Fra Den centrale Inddrivelsesenhed er indhentet en række oplysninger om visse gældsposter. De største er DR-licens, misligholdt studiegæld, studiegæld, og DSB-billetter – altså en noget blandet type gældsforhold. Gældsarterne fra DCI er vist i tabel A3.2 i appendiks 3.

Kommuner

Der er søgt om gældsoplysninger i København, Frederiksberg, Odense, Esbjerg, Århus, Gladsaxe, Løgumkloster, Ølgod, Hanstholm og Møldrup.

De første fem er valgt, fordi det er store kommuner, og de sidste er valgt tilfældigt.

Der er totaltællinger fra København, Odense, Løgumkloster, Ølgod, Hanstholm og Møldrup og stikprøver i forskellige størrelse fra de øvrige kommuner.

I oplysningerne fra kommunerne er gælden opdelt på restancetyper – opdelingen er dog ikke helt identisk fra kommune til kommune. De største fordringstyper er børne- og underholdsbidrag og tilbagebetalingspligtig kontanthjælp.

Tabel 3.2 viser antallet af personer, der indgår i undersøgelsen fordelt på de deltagende kommuner. Som det fremgår, er udvalgsandelen meget forskellig fra kommune til kommune.

Tabel 3.2. Udvalgsandel særskilt på kommuner

	Antal personer, hvis gældsforhold er observeret	Antal langvarige kontant- hjælpsmodtagere (jf. tabel 1)	Udvalgsandel
København	12.228	12.228	1,000
Frederiksberg	188	1.140	0,165
Gladsaxe	54	877	0,062
Odense	1.168	1.168 ¹	1,000
Løgumkloster	34	34	1,000
Esbjerg	196	1.673	0,117
Ølgod	43	43	1,000
Århus	2.032	5.510	0,369
Hanstholm	36	36 ¹	1,000
Møldrup	42	42	1,000
I alt	16.021		

¹ Når tallet afviger fra tabel 3.1, er det fordi opgørelsen gælder forskellige tidspunkter.

I kommuner med udvalgsbrøk under 1 (Frederiksberg, Gladsaxe, Esbjerg og til dels Århus) er der en overrepræsentation af indvandrere.⁶ I de statistisk analyser nedenfor er der taget højde for dette ved at kontrollere for, om personerne er indvandrere.

⁶ De personer, der var udvalgt til undersøgelsen, var dem med fødselsdag først i året. Efterfølgende er det gået op for forfatteren af dette papir, at en del indvandrere ikke kender deres fødselsdato, og de derfor ofte får tildelt første eller anden januar.

Told og Skat

Fra Told og Skats 'kobra'-register haves oplysninger om restskat og rest-arbejdsmarkedsbidrag.

Generelt om gældsoplysningerne fra kommuner, DCI og Told og Skat

Nogle gældsposter er ikke med, fx ejendomsskatter og bøder. Ifølge opgørelsen i "Lovforslag nr. L 112" udgør disse poster ikke en væsentlig del af den samlede gæld (for alle) til det offentlige. Desuden vil gældseftergivelsesordningen ikke komme til at omfatte bøder.

Det væsentligste forhold er imidlertid nok, at gælden er indsamlet fra inkasso-kontorer og dermed kun udgør en del af den samlede gæld. Man kan nemlig forestille sig, at fx ubetalte regninger fra vuggestuen eller børnebidrag bliver forsøgt inddraget på mindre kontant facon inden gælden meldes til inkasso. For restskat er forholdet i hvert fald markant, fordi restskatten kan opbygges gennem mange år, inden den meldes.

Gældsoplysningerne er typisk fra ultimo 2004, fra nogle kommuner er oplysningerne dog mere aktuelle, og for København er der desuden oplysninger for årene 2001-2003.

Survey-analysen

For en stikprøve på godt 200 af de ovennævnte personer er også spurgt til privat gæld gennem telefoninterview. Telefoninterviewet indeholder desuden en række andre spørgsmål, der er relevante for projektet, fx direkte spørgsmål om hvorvidt gæld er barriere for beskæftigelse.

4. Arbejdsprocedure

Målet er en simpel beskrivelse af fordelingen af gæld på personer, således at man kan finde fx 90-procentfraktilen (90 % af personerne skylder mindre end 90-procentfraktilen) eller antallet af personer, der har over 20.000 kr. i gæld. Beskrivelserne kan opdeles på gældstyper og på demografiske forhold for de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Det er relativt ukompliceret for de undersøgte personer.

Opregningen fra de undersøgte personer til den samlede gruppe udsatte i hele landet kan imidlertid gøres på flere måder.

Standardmetoden for tilfældigt udvalgte klynger (kommuner) til hele landet er at lade hver kommune vægte svarende til populationen i kommunen (altså antallet af langvarige kontanthjælpsmodtagere i en udvalgt kommune i forhold til det samlede antal i hele landet).

I denne undersøgelse er fem af de 10 kommuner valgt deterministisk, nemlig som de fem største kommuner, der ville/kunne deltage i undersøgelsen. Det er der to grunde til. For det første er det en billig måde at skaffe data på. For det andet kan man ikke på forhånd afvise, at adfærden omkring gældsstiftelse er anderledes i de større byer, fx fordi forholdet til de kommunale myndigheder måske er mere anonymt (kontrol er sværere), eller fordi gruppen af udsatte er anderledes sammensat i større byer.

Hvis gældsadfærden er anderledes i de deterministisk valgte, store byer, vil det være naturligt at lade data fra de tilfældigt valgte kommuner være grundlaget for estimation af gældsforholdene i den resterende (den ikke-undersøgte) del af landet. Imidlertid er der en stor pris ved denne fremgangsmåde, nemlig at langt størstedelen af observationerne kommer fra de største og især fra Københavns Kommune.

Vi går derfor frem på følgende måde:

1. Først testes om gældsfordelingen er ens i de forskellige kommuner. Konkret testes om hver af de undersøgte kommuner er forskellige fra København.

2a. Hvis hypotesen om ens kommuner i 1) ikke afvises, så opregnes til landsniveau med alle udvalgte kommuner som datagrundlag for ikke-undersøgte kommuner.

2b. Hvis hypotesen om ens kommuner i 1) afvises, så opregnes til landsniveau med de tilfældigt udvalgte kommuner som datagrundlag for ikke-undersøgte kommuner.

5. Resultater

5.1. Beskrivelser af undersøgte kommuner

Tabel 5.1 viser simpel statistik om gæld til kommuner, gæld registreret i DCI og personlige skatterestancer. Tabellen viser den gennemsnitlige gæld blandt alle langvarige kontanthjælpsmodtagere, den andel, der har gæld, samt gennemsnit og tredje kvartil for dem, der har gæld (tredje kvartil: tre-fjerdedele skylder mindre end det beløb, som tredje kvartil angiver).

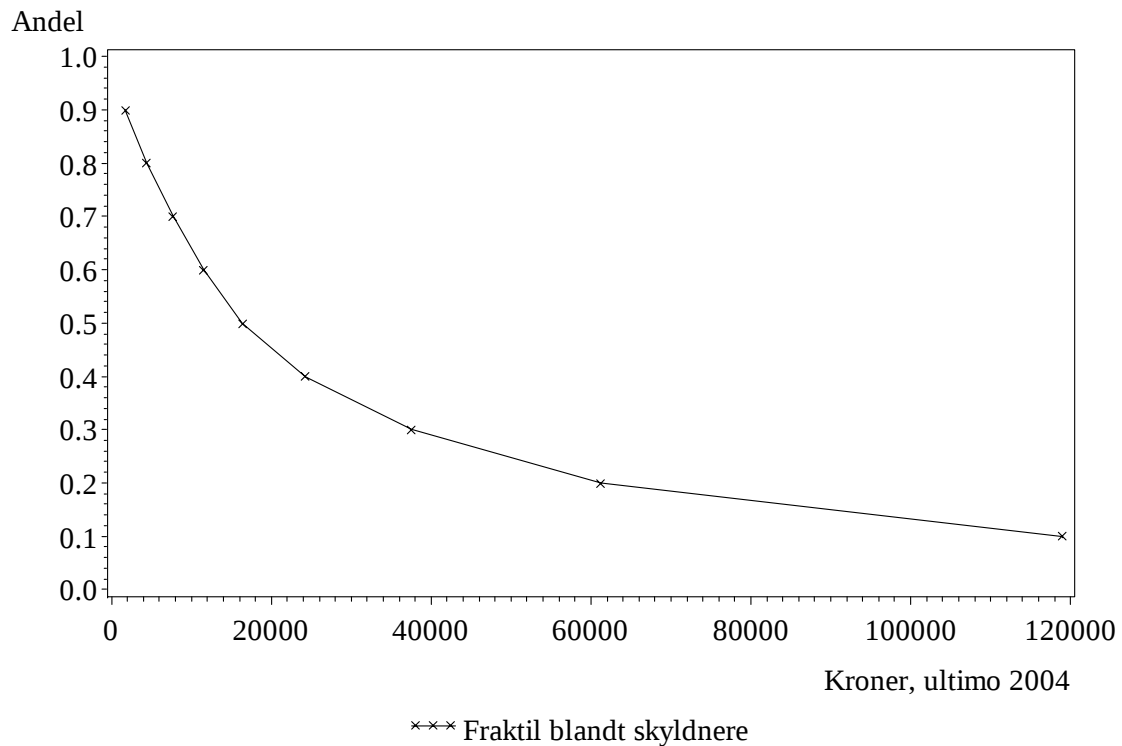
Tabel 5.1. Gennemsnitlige gældsforhold, 2004, særskilt på kommuner

	Antal observationer (langvarige kontanthjælpsmodtagere)	Gennemsnitlig gæld blandt alle kontanthjælpsmodtagere	Andel kontanthjælpsmodtagere, der har gæld	Gennemsnit blandt skyldnere	Tredje kvartil blandt skyldnere
København	12.228	27.528	0,52	52.569	46.757
Frederiksberg	188	35.305	0,54	65.716	66.209
Gladsaxe	54	30.639	0,52	59.089	53.200
Odense	1.168	17.872	0,47	38.022	40.221
Løgumkloster	34	18.338	0,38	47.961	47.735
Esbjerg	196	18.441	0,51	36.144	41.937
Ølgod	43	12.040	0,49	24.653	22.663
Århus	2.032	20.379	0,44	46.218	54.002
Hanstholm	36	17.762	0,69	25.577	23.295
Møldrup	42	25.806	0,57	35.187	40.614

Variationen i de statistiske størrelser over kommuner kan – udover kommuneforskelle – skyldes forskellige demografiske forhold blandt de undersøgte. For kommuner med få observationer er den statistiske usikkerhed naturligvis meget stor. Generelt anes, at fordelingen af gæld er meget skæv i den forstand, at mange skylder små beløb og få skylder meget store beløb (fordelingen er 'højreskæv'). Det indikeres ved, at gennemsnittet er tæt på – og for nogle kommuner større end – tredje kvartil.

Figur 5.1 viser fordelingen af gældens størrelse for alle skyldnere. Af figuren kan læses, at 90 % af skyldnerne skylder over 1.747 kr., 30 % skylder over 37.522 kr. og 10 % skylder over 118.955 kr. Husk, at der mangler nogle langvarige kontanthjælpsmodtagere, idet kun godt halvdelen skylder noget og derfor indgår i figuren.

Figur 5.1. Fordeling af gæld blandt skyldnere, 2004.



Fordelingens skævhed ses igen ved, at værdierne for de plottede punkter ('decilerne') springer stadig mere, desto højere gælden er.

5.2 Fordeling af gæld på udvalgte gældsposter og på forskellige delgrupper

I afsnittet beskrives gælden opdelt på forskellige delposter og på forskellige modtagere. Strengt taget bruges denne information om gældstyper ikke til noget i resten af rapporten, og i lovforslaget omfatter gældseftergivelse også al offentlig gæld (med enkelte undtagelser som fx ubetalte bøder). Ideelt set kunne typen af gæld måske sige noget om karakteristika for de personer, der har den pågældende type gæld. I så fald skulle gældseftergivelse rettes mod den type gæld, hvor skyldnerne er mest følsomme overfor, om øget ydelse er en barriere for beskæftigelse.⁷

Vi ser på gældstyperne 'kontanthjælp', 'bidrag' (underholds- og børnebidrag), 'DCI' (gæld registreret hos Den centrale Inddrivelsesenhed), 'restskat' og 'andet', og på de demografiske størrelser aldersgruppe, køn og civilstand (gift eller ej).

Tabel 5.2 viser andelen af alle de langvarige kontanthjælpsmodtagere, der har bestemte gældstyper, og statistik om gælden for skyldnerne.

Tabel 5.2. Andel af de langvarige kontanthjælpsmodtagere, der har forskellige arter gæld, 2004. Gennemsnit og kvartiler for skyldnere af pågældende arter

	Andel skyldnere	Gennemsnit blandt skyldnere	Første kvartil	Tredje kvartil	Relativ fordeling af gæld i alt
Kontanthjælp	0,26	14.815	3.842	18.050	0,15
Bidrag	0,11	42.170	4.072	53.757	0,19
Andet	0,23	7.588	500	8.819	0,07
Restskat	0,09	66.821	2.648	55.352	0,24
DCI	0,30	30.729	3.150	22.651	0,36
Total	0,51	50.666	5.968	47.055	1,00

⁷ På samme måde kunne man også raffinere gældseftergivelsen efter andre karakteristika, fx civilstand og alder. Der er klart, at sådan raffinering er vanskelig i praksis, fordi det kræver detaljerede estimer over, hvor de største incitamenteffekter findes. Men én form for raffinering kunne være at lade forventet indkomst påvirke gældseftergivelsen: Hvis den forventede indkomst er relativt stor, er det næppe troligt, at en mindre gæld kan virke som beskæftigelsesbarriere. En alternativ form for raffinering ville være at lade sagsbehandlerne skønne, om en konkret gæld er en barriere. Det er naturligvis også vanskeligt for sagsbehandleren at vide.

Relativt få personer skylder underholdsbidrag og restskat, men skyldnerne skylder til gengæld relativt store beløb. Omvendt skylder mange personer relativt små beløb i tilbagebetalingspligtig kontanthjælp. Sidste søjle viser fordelingen af det offentlige samlede tilgodehavende. Ud fra denne søjle er gæld registreret hos DCI af størst samlet betydning. Det skal dog bemærkes, at knap en sjettedel af denne gæld adskiller sig lidt i karakter fra de øvrige gældsposter i rapporten, idet denne sjettedel er studiegæld, der ikke er misligholdt.

I de tabel 5.3 og 5.4 vises det samme som i tabel 5.2, men opdelt efter demografiske forhold (så det hele kan ikke være i en tabel).

Tabel 5.3 viser andel skyldnere fordelt på gældsart og demografiske forhold.

Tabel 5.3. Andel af de langvarige kontanthjælpsmodtagere, der har forskellige arter gæld, særskilt for forskellige demografiske forhold, 2004.

	Kontanthjælp	Bidrag	Andet	Restskat	DCI	Total
Aldersgruppe						
20-29 år	0,31	0,04	0,25	0,03	0,32	0,54
30-39 år	0,27	0,10	0,24	0,06	0,31	0,51
40-49 år	0,27	0,16	0,24	0,12	0,31	0,53
50-59 år	0,21	0,11	0,17	0,16	0,26	0,46
60-65 år	0,14	0,09	0,16	0,22	0,18	0,40
Gift						
Nej	0,30	0,13	0,25	0,10	0,36	0,57
Ja	0,19	0,07	0,18	0,06	0,15	0,37
Køn						
Kvinde	0,23	0,03	0,21	0,05	0,25	0,44
Mand	0,32	0,22	0,26	0,14	0,37	0,61

Relativt få ældre har en eller anden form for gæld, men for restskat er aldersmønstret omvendt. Det er især de midaldrende, der skylder underholdsbidrag. Ikke-gifte skylder relativt ofte, uanset gældstype, og det samme gælder mænd.

Tabel 5.4 viser gennemsnit og tredje kvartil blandt skyldnere opdelt efter demografiske forhold for kontanthjælpsmodtagerne.

Tabel 5.4. Gennemsnit og tredje kvartil for gæld blandt skyldnere. Opdelt på gældstype og demografiske forhold for skyldnerne, 2004. 1000 kr.

	Kontanthjælp		Bidrag		Andet		Restskat		DCI		Total	
	Gns.	Q3	Gns.	Q3	Gns.	Q3	Gns.	Q3	Gns.	Q3	Gns.	Q3
Alders- gruppe												
20-29 år	13,6	16,8	13,3	16,9	6,4	8,8	11,3	8,0	15,3	14,7	21,7	25,6
30-39 år	14,5	18,6	30,7	37,9	7,5	8,6	46,9	32,7	24,8	25,3	38,1	42,9
40-49 år	16,0	18,9	45,0	59,2	8,6	9,3	59,3	44,9	35,2	23,8	59,6	58,0
50-59 år	14,7	17,0	66,8	97,3	6,6	8,3	84,0	89,5	52,6	20,1	82,8	67,5
60-65 år	12,3	12,2	69,6	91,5	6,6	8,3	144,6	176,5	55,0	24,3	125,1	159,4
Gift												
Nej	14,9	18,1	39,1	50,5	7,5	8,4	66,8	55,6	30,9	23,5	52,1	49,7
Ja	14,5	18,0	55,5	70,2	8,1	10,5	59,7	47,5	29,4	17,8	43,8	37,7
Køn												
Kvinde	14,6	18,4	27,4	32,7	9,2	10,6	38,0	28,9	24,4	20,5	32,7	33,2
Mand	15,0	17,8	45,0	57,4	5,9	7,1	79,6	71,0	36,2	25,1	67,1	65,7

Skyldnernes gæld i alt stiger med alderen (men tabel 5.3 viste, at der var relativt få ældre, der skyldte). Det gælder dog ikke for personer med tilbagebetalingspligtig kontanthjælp.

Ikke-gifte skyldnere skylder samlet mere end gifte, men mønstret varierer over gældstype. Mandlige skyldnere skylder mere end kvindelige skyldnere for de fleste gældsarters vedkommende.

Ovenstående tabeller lider af, at kommunerne næppe har klassificeret gælden på helt samme måde og der således nogen usikkerhed i opdelingen af gælden. I appendiks 3 er derfor tabeller med mere detaljeret statistik for København og for gælden der er registreret hos DCI.

5.3. Er kommunerne ens?

En simpel måde at teste, om kommunerne er ens, er at estimere de undersøgte personers gæld som funktion af simple demografiske forhold og borgerens bopælskommune. Hvis det statistisk set betyder noget for personens gæld, om han bor i kommune A, så kunne forklaringen være, at kommune A er anderledes end andre kommuner, enten fordi kommune A er relativt villig til at yde lån/mindre ivrige efter at kræve gæld betalt, eller fordi borgerne i kommune A er forskellige fra borgerne i andre kommuner (dvs. forskellige ud over de demografiske forhold, der statistisk er taget højde for).

Der er derfor estimeret en model for gældens størrelse og for sandsynligheden for om en person har gæld under hhv. 20.000 kr. og 50.000 kr. Resultaterne er vist i tabel 5.5 og 5.6.

Tabel 5.5 skal tolkes på følgende måde: Udgangspunktet er en kvindelig, dansk, ugift københavnere. Hvis en sådan person sammenlignes med en tilsvarende, der dog bor i Frederiksberg, så er forskellen i gælden lig med parameterestimatet for Frederiksberg, dvs. Frederiksberg-borgeren skylder 7.131 kr. mere. Det kan dog ikke afvises at være en statistisk tilfældighed, for 'signifikanssandsynligheden' er høj, nemlig 0,31. Man kan kun være sikker på, at parameterestimerne er forskellige fra 0, hvis signifikanssandsynligheden er under ca. 0,05. Således skylder forskellige udlændingegrupper signifikant mindre end danskere, mænd skylder mere end kvinder og gælden vokser med alderen.

Tabel 5.5. Gæld bestemt som funktion af borgerens kommune og demografiske forhold, regressionsmodel over alle observationer

Variabel	Parameter estimat	Signifikanssandsynlighed
Konstant	-3.289	0,35
Frederiksberg	7.131	0,31
Gladsaxe	8.748	0,51
Odense	-4.373	0,14
Esbjerg	-7.073	0,31
Løgumkloster	-12.835	0,44
Hanstholm	-12.851	0,42
Møldrup	-11.055	0,46
Ølgod	-16.116	0,27
Århus	-17	0,99
Udlænding 1	-23.369	<0,0001
Udlænding 2	-22.088	<0,0001
Mand	21.312	<0,0001
Gift	-4.149	0,02
Alder	838	<0,0001

Note. $R^2=0,04$, $N=16.021$.

Det relevante er dog ikke de demografiske størrelser, men at ingen af kommunevariablerne er signifikante: det peger på, at når der er taget højde for demografiske forhold, så ligner kommunerne hinanden.

Det tilsvarende er undersøgt i tabel 5.6, hvor det dog ikke umiddelbart er ligetil at tolke parameterestimerne på anden måde, end at en positiv parameter til fx gifte, betyder, at der er større sandsynlighed for, at en gift skylder under 20.000 kr.

Tabel 5.6. Sandsynligheden for at en kontanthjælpsmodtager har gæld under 20.000 eller 40.000 kr. bestemt som funktion af borgerens kommune og demografiske forhold, probitmodel over alle observationer

Variabel	Under 20.000 kr.		Under 50.000 kr.	
	Parameter- estimat	Signifikans-sandsynlig- hed	Parameter- estimat	Signifikans-sandsynlig- hed
Konstant	0,6830	<0,0001	1,5554	<0,0001
Frederiksberg	-0,0595	0,57	-0,1367	0,25
Gladsaxe	-0,2248	0,25	-0,1942	0,40
Odense	-0,0293	0,52	0,0241	0,67
Esbjerg	-0,0215	0,84	0,1922	0,16
Løgumkloster	0,1708	0,50	0,2558	0,42
Hanstholm	0,2173	0,37	0,5813	0,11
Møldrup	0,1044	0,63	0,0797	0,76
Ølgod	0,4379	0,08	0,3559	0,25
Århus	-0,0744	0,04	-0,1500	0,0003
Udlænding 1	0,5720	<0,0001	0,4934	<0,0001
Udlænding 2	0,6782	<0,0001	0,5879	<0,0001
Mand	-0,4404	<0,0001	-0,5275	<0,0001
Gift	0,1670	<0,0001	0,1462	<0,0001
Alder	-0,0016	0,19	-0,0094	<0,0001
Note.	N=16.021			

Igen er det alene signifikansniveauet for kommunerne, der er interessant. Det fremgår, at kun indikatorerne for Århus for, om en kontanthjælpsmodtager har under 20.000 kr. eller 50.000 kr. i gæld, er signifikant. På den anden side er andelen af personer med gæld i Århus relativt lille (jf. tabel 5.1), og i modellen for gennemsnitlig gæld ligger Århus på linje med København (tabel 5.5). Det er måske heller ikke så underligt, at en enkelt af 10 kommuner afviger fra det normale, så på trods af denne afvigelse, fortsættes analysen i næste afsnit under den antagelse, at det ikke spiller nogen rolle, hvilken kommune de undersøgte borgere bor i. (Afvigelsen i Århus kunne måske hænge sammen med, at der er mange studerende i Århus.)

5.4. Opregning til landsniveau af aggregeret gæld

Hensigten med afsnittet er at finde simple statistiske størrelser for aggregeret gæld for hele Danmark. Baseret på estimationer på stikprøven beregnes for hele populationen fraktilværdier for skyldneres gæld, gennemsnitlig gæld for alle og for skyldnere med gæld større end de beregnede fraktilværdier, og endelig beregnes samlede gældsmasser.

Et lille antal fraktilværdier estimeres i stikprøven som funktion af få demografiske variabler (alder, køn, gift, to kategorier af udlændinge), men ikke som funktion af bopælskommune (eftersom hypotesen om, at bopælskommunen ikke havde betydning, blev accepteret).⁸ Dernæst beregnes for hver person i hele populationen skønnede fraktilværdier på baggrund af kombinationen personens demografiske karakteristika og den estimerede sammenhæng mellem disse og fraktilværdierne. Med disse skønnede værdier kan de ønskede størrelser beregnes.

Tabel 5.7 viser de beregnede størrelser. Størrelserne i tabellen kan bruges til at vurdere hvor stor gældsmasse, der potentielt kan blive omfattet af reglerne for gældssanering, hvis man fastsætter minimumsgrænsen for gældssanering til et bestemt beløb (fx 50%-fraktilen).

⁸ Metodemæssigt er fraktilværdierne estimeret ved fraktil-regression (quantile regression). Kort fortalt minder det om almindelig lineær regression, blot med en model (et sæt parametre) for hver fraktil, der estimeres. Resultatet er fx, at variabelen X påvirker (fx) 75%-fraktilen via parameteren $b_{x,0.75}$, således at når X stiger en enhed, stiger 75%-fraktilen med $b_{x,0.75}$.

Tabel 5.7. Fraktilværdier (50%, 75%, 90%, 90%). Gennemsnitlig gæld for personer i delpopulationer. Gældsmasse for delpopulationer.

	Alle	Personer uden gæld	Delpopulation Personer med gæld større end fraktilværdi			
'Fraktilprocent' blandt skyldnere			50%	75%	90%	95%
Fraktilværdi (kr.) = tænkt undergrænse for eftergivelse	(0 kr.)		17.822	49.303	115.024	182.386
Gennemsnitlig gæld for personer med gæld lig med eller over nævnte fraktil (kr.)	28.820		84.730	138.181	236.170	341.773.
Gældsmasse ud over fraktilværdi (mio. kr.)	1.851		1.205	800	436	287
Antal personer (procentdel af population)	64.232	28.198 (43,9)	18.017 (28,5)	9.008 (14,0)	3.603 (5,6)	1.801 (2,8)

Tabellen viser, at halvdelen af skyldnerne skylder mere end 17.822 kr., 25 % skylder mere end 49.303 kr. osv. Man skal tænke på disse tal som forslag til den nedre grænse for gældseftergivelse, dvs. at alle med gæld under fx 17.822 kr. kan ikke få eftergivelse, og dem med gæld over beløbet, kan kun få eftergivet dem gæld, der ligger ud over beløbet, jf. punkt 5 i afsnit 2. (Man kan naturligvis i eftergivelsesreglerne vælge et mere rundt beløb, fx 20.000 kr. I så fald vil lidt under 50 % skylde over 20.000 kr.)

Næste række viser, at den gennemsnitlige gæld blandt dem, der skylder mere end 17.822 kr., er på 84.730 kr. Næstsidsste række viser den samlede gæld i landet blandt dem, der skylder mindst den pågældende fraktilværdi – den del af gælden, der ligger under fraktilværdien er dog ikke medregnet. De 1.205 mio. kr. er altså den samlede gæld udover 17.822 kr. for personer, der skylder mindst 17.822 kr. Hvis de 17.822 kr. vælges som undergrænse, er det omtrent 1.205 mio. kr., der er i søgelyset for gældseftergivelse.

Der er to praktiske problemer i at vurdere størrelserne i tabel 5.7. Dels er det vanskeligt at vurdere, hvor stor gælden skal være før den kan skabe et incitamentsproblem for beskæftigelse. Dels er vanskeligt at vurdere om de (fx) 1.205 mio. kr., der er målt på et bestemt tidspunkt, er et stort eller lille beløb, sammenlignet med 25 mio. kr., der er foreslået brugt på eftergivelsesordningen, hvert år.

For at løse disse problemer kan man forestille sig en 'normal ydelse' på gælden. Nedenfor er den 'normale' ydelse på en given gæld beregnet ud fra en tilbagebetalingstid på fem år og en rentefod på 4 %. De fem år svarer til typiske afdragsaftaler ved almindelig gældssanering, men naturligvis er antagelsen noget vilkårlig. Da renten spiller en lille rolle med så kort løbetid, kan den månedlige ydelse i øvrigt tilnærmes fornuftigt ved at dividere gælden med $5 \times 12 = 60$ måneder. Man kan dernæst forestille sig, dels at denne normale ydelse er det, som en skyldner skal betale mere i gældsudbetaling, hvis vedkommende kommer i arbejde (hvis eftergivelsesordningen ikke findes), dels at gældseftergivelsesordningen eftergiver netop dette beløb pr. måned (jf. punkt 6 i afsnit 2).

I tabel 5.8 beregnes, hvor store ydelserne på en given beholdningsstørrelse ville være under 'normale' omstændigheder. For eksempel beregnes, at en person, der skylder 17.822 kr. per måned, under normale omstændigheder skulle betale en ydelse på 327 kr. ('brutto': rentefradrag ikke medregnet). Denne størrelse kan bruges til at vurdere, om de 17.822 kr. er en gæld, der er stor nok at virke som beskæftigelsesbarriere. Hvis en person kun betaler ydelse på gælden, hvis vedkommende kommer i arbejde, skal indkomststigningen altså mindst være 327 kr. *efter* skat pr. måned for, at der er umiddelbar økonomisk gevinst ved at komme i arbejde.

Den normale ydelse på den aggregerede gældsstørrelse på 1.205 mio. kr. er 22 mio. kr. pr. måned. Hvis eftergivelsesordningerne omfatter aktivering, og hvis det antages, at hver femte af skyldnerne hvert år er i aktivering er den normale ydelse for disse $22 \times 0,2 = 4,4$ mio. kr. pr. måned.

Hvis yderligere hver tiende får ordinært beskæftigelsestilbud skal hele gælden for disse på langt sigt betales via eftergivelsesordningen. Det beløber sig til 120 mio. kr. om året, eller 10 mio. kr. om måneden (når der forenkles lidt ved at se bort fra renter). Således kan det samlede behov for eftergivelse under disse antagelser beløbe sig til $10 \cdot 4,4 = 14,4$ mio. kr. om måneden (i appendiks 5 er disse beregninger forklaret grundigere). I tabel 5.8 er tallene vist.

Tabel 5.8. Hypotetiske ydelser for personer med gæld og for samlet gældsmasse for delpopulationer.

		Delpopulation			
		Personer med gæld større end fraktilværdi			
Fraktilværdi/undergrænse og ydelse	Gæld (kr.)	17.822	49.303	115.024	182.386
	Ydelse (kr./mdn.)	327	903	2.108	3.342
Gennemsnitlig gæld for personer med gæld lig med eller over nævnte fraktil. Ydelse på gæld.	Gæld (kr.)	84.730	138.181	236.170	341.773
	Ydelse (kr./mdn.)	1.553	2.532	4.328	6.263
Gældsmasse ud over fraktilværdi. Ydelse på gæld.	Gæld (kr.)	1.205	800	436	287
	Ydelse (mio. kr./mdn.)	22	15	8	5
	Eftergivelsesbeløb til aktivering, hvis hver femte aktiveres	4,4	3,0	1,6	1,0
	Eftergivelsesbeløb til ordinær beskæftigelse, hvis hver tiende får job (pr. mdn.)	10,0	6,7	3,6	2,4
	I alt (pr. mdn)	14,4	9,7	5,2	3,4

Det beregnede behov skal holdes op om mod de ca. 2 mio. kr. om måneden, der er afsat til ordningen. Til denne sammenligning kan knyttes flere kommentarer. For det første vil gældseftergivelsesordningen i sig selv betyde, at den relevante gæld (fx de 1.205 mio. kr.) falder på langt sigt. For det andet vil den eftergivne gæld til dels alligevel ikke være blevet betalt, og udgifterne til eftergivelse afspejler derfor ikke omkostninger for skatteyderne, men er blot et spørgsmål om, hvor afskrivningen af gælden skal posteres (dvs. i hvilken grad, der overføres formue fra staten til fx kommunale kreditorer). Man kunne derfor – som diskuteret i afsnit 2 punkt 2 og 3 – overveje om eftergivelse via ordningen skal knyttes sammen med, at kreditorerne også eftergiver end del. For det tredje bliver behovet for gældseftergivelse naturligvis

mindre, hvis den nedre grænse øges – de knap 20.000 må vel siges, at være en lav grænse.

6. Størrelsen af den private gæld

Den påtænkte gældseftergivelsesordning er alene rettet mod offentlig gæld. Det er imidlertid tænkeligt, at mange langvarige kontanthjælpsmodtagere både har gæld til private og offentlige kreditorer. Privat gæld kan naturligvis virke som negativt incitament til at søge beskæftigelse på præcis samme måde som offentlig gæld. Forekomsten af privat gæld kan ydermere tænkes at påvirke effekten af gældseftergivelsesordningen af flere grunde.

For det første kan man forestille sig, at gældseftergivelsesordningen ingen effekt har for personer, hvis private gæld er meget større end den offentlige, ganske enkelt fordi de negative incitamenter fra den private gæld er for store.

For det andet kan det tænkes, at private kreditorer vil øge deres krav til skyldnerne, hvis de får gældseftergivelse. I dette tilfælde vil gældseftergivelsesordningen øge de negative incitamenter fra den private gæld, og hvis effekten er kraftig, vil den mindske beskæftigelsesvirkningen af gældseftergivelsesordningen. For de personer, der trods alt måtte komme i arbejde, vil effekten betyde, at en del af den økonomiske støtte fra gældseftergivelsesordningen tilfalder de private kreditorer. Det sidste er strengt taget ikke et problem, hvis meningen med gældseftergivelsesordningen først og fremmest er større beskæftigelse (snarere end bedre økonomiske vilkår for skyldnerne, jf. diskussionen i slutningen af punkt 1 i afsnit 2).

Endelig kunne man – ganske vist mere principielt og uden for rammerne af det aktuelle forslag – forestille sig, at man kunne få 'dobbelt effekt' af den offentlige gældseftergivelsesordning. Hvis virkeligheden nu er sådan, at mange har privat gæld, kunne man forestille sig, at eftergivelse af offentlig gæld blev betinget af, at skyldnerne kunne opnå lignende aftaler med deres private kreditorer, så hver offentligt krone, der gik til gældseftergivelse, ville være fulgt af en krones eftergivelse af privat gæld. I praksis er det svært at se, hvordan sådanne ordninger kan gennemføres for alle typer private kreditorer, men måske kunne man forestille sig en ordning etableret for bankgæld (og bankgæld udgør faktisk langt størstedelen af den private gæld.)

Afsnittet belyser derfor den private gæld. Oplysningerne er indhentet ved en lille spørgeskemaundersøgelse, hvor der er søgt oplysninger om personer, som der øvrigt er registeroplysninger om (et tilfældigt udvalg af de 16.021 personer fra tabel 3.2). Undersøgelsen er lavet ved telefoninterview, og målet har været at få svar fra godt 200 personer. Svarprocenten i sådanne undersøgelser må forventes at være relativt lav. Dels er svarprocenten helt generelt ofte lav blandt langvarige kontanthjælpsmodtagere, og dels vil en del falde fra, fordi de udtrukne personer ikke har telefon. Nedenstående tabel angiver fordelingen af udtrukne personer på forskellige kategorier af interviewets gennemførelse.

Tabel 6.1. Gennemførelser af interview for udtrukne personer

Resultat	Antal personer
Interviewede	233
Nægter at deltage	62
Sygdom	2
Bortrejst/hospital	4
Ikke truffet	96
Flyttet	6
Ikke telefon	472
I alt	885

Ydermere blev godt 100 personnumre udtrukket, men kunne ikke interviewes, fordi personerne var døde, havde forskerbeskyttelse, var emigrerede eller lignende. Det væsentligste problem er formentlig det relativt store antal personer, der ikke kunne træffes, fordi de ikke havde telefon. Disse personer kan sagtens tænkes at afvige systematisk med hensyn til gældsstiftelse fra de personer, hvor interviewet er gennemført (måske er telefonen lukket, fordi regningen ikke er betalt).

Blandt de interviewede er alle spørgsmål blevet besvaret for langt de fleste personer.

Blandt de 233 interviewede siger 23, at de har almindeligt job, og er derfor i det følgende udelukket fra gruppen af 'langvarige kontanthjælpsmodtagere'.

Der er spurgt til, om personerne har gæld til forskellige kreditorer, og i givet fald, hvor stor gælden er. Den gæld, der er spurgt til, vedrører ikke gæld mod pant i hus eller bil.

Indledningsvis er spurgt, om de har gæld til nogen kreditorer, og om denne gæld er over 10.000 kr. Hvis de interviewede siger de ikke har gæld over 10.000 kr., er de ikke blevet spurgt om flere spørgsmål. (Når gældsposterne efterfølgende er summeret for personer, der siger de har gæld over 10.000 kr., bliver summen alligevel under 10.000 kr. for nogle.)

Tabellen viser nogle overordnede resultater.

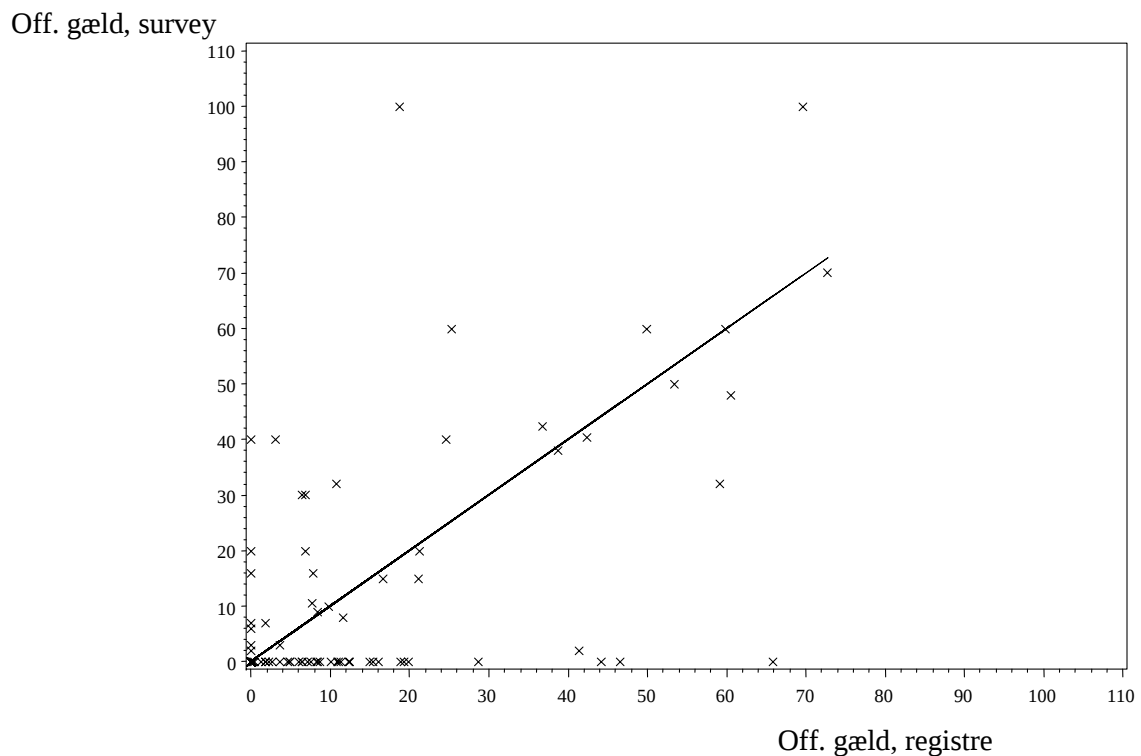
Tabel 6.2. Offentlig og privat gæld for interviewede langvarige kontanthjælpsmodtagere, medio 2005.

	Andel adspurgte, med gæld over 10.000 kr.	Gennemsnitlig gæld blandt alle	Gennemsnitlig gæld blandt skyld- nere	Tredje kvartil blandt skyldnere
Samlet gæld	0,35	27.798	81.806	110.000
Offentlig gæld	0,21	8.935	44.036	50.000
Privat gæld	0,30	19.028	64.144	81.500
Note	N=210			

Tallene for offentlig gæld synes at være mindre end dem, der fremgår af registerdataene. Tabellen viser også, at lidt flere har privat end offentlig gæld, og at den private gæld for skyldnere er større end den offentlige gæld.

Oplysningerne om offentlig gæld fra interviewet kan på individniveau sammenlignes med tilsvarende fra registre. Figuren viser en sådan sammenligning. I figuren er en ret '45-graders'-linje indtegnet, der markerer fuld overensstemmelse mellem de to måder at måle den offentlige gæld. Man skal erindre, at dem, der siger de har gæld under 10.000 kr., i figuren er blevet registreret som om, deres gæld er nul kr.

Figur 6.1. Offentlig gæld, målt via interview (medio 2005) og via registre (ultimo 2004), 1000 kr.

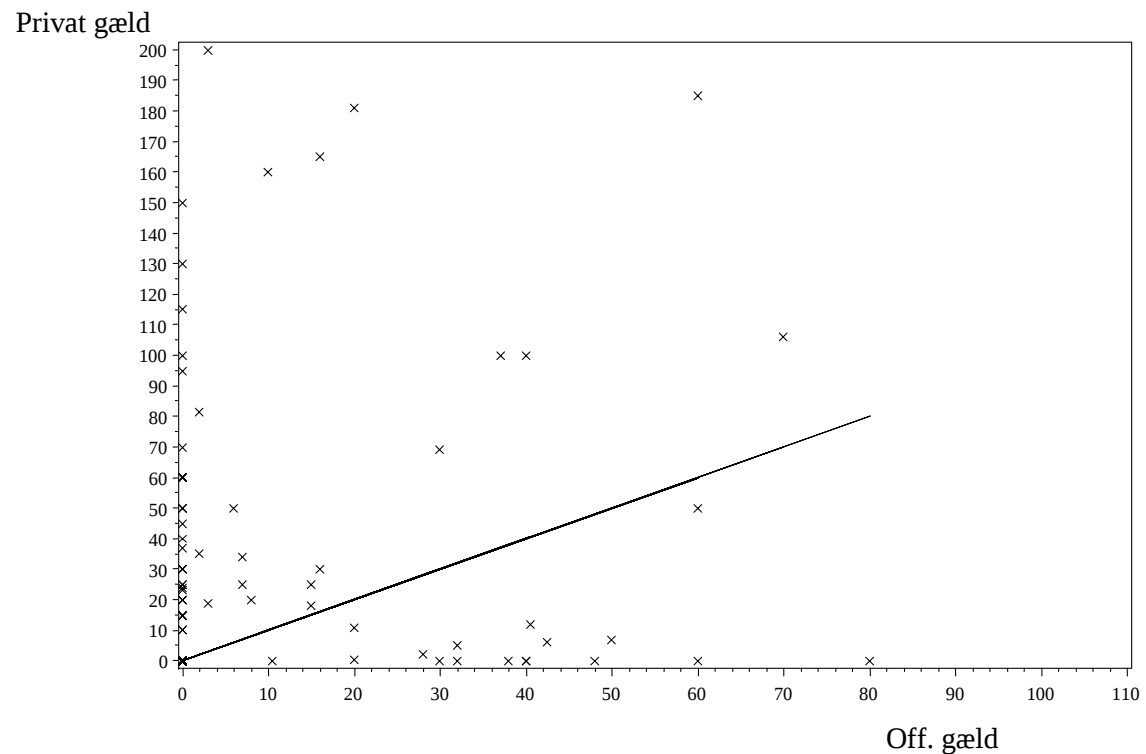


Umiddelbart skulle man tro, at interviewdata ville vise større gæld, fordi registrene alene er baseret på gæld meldt til inkasso. Der er da også en del personer, der siger, at de har større gæld, end registrene viser. En del, der står i registrene med offentlig gæld, siger, at de ikke har sådan gæld. Det kan dels skyldes forglemmelse, men måske også, at registrene bevarer nogle gældsposter, der reelt er afskrevet.

Den næste figur og tabel viser statistik for den private gæld, blandt dem, der også har offentlig gæld.

I figuren ses den private og offentlige gæld. Den rette 45-graders-linje illustrerer punkterne, hvor de to typer gæld har samme størrelse.

Figur 6.2. Privat og offentlig gæld, 1000 kr.



Mange med offentlig gæld har væsentligt større privat gæld, men der er dog også en del, der ingen privat gæld har. Tabellen viser den private gæld blandt personer med offentlig gæld.

Tabel 6.3. Privat gæld for personer der har offentlig gæld

	Andel adspurgte, med privat gæld	Gennemsnitlig privat gæld blandt alle	Gennemsnitlig privat gæld blandt skyldnere	Tredje kvartil blandt skyldnere
Privat gæld	0,76	46.316	61.755	100.000
Note	N=45			

Således viser ovenstående tabeller og figurer, at den private gæld er relativt stor i forhold til den offentlige, og at de problemer, som vi indledningsvist forestillede os, derfor kan være reelle. Det bør erindres, at hvis den private gæld er meget stor, er gælds-sanering gennem den allerede eksisterende ordning måske være en mere relevant mulighed.

Gæld som barriere for beskæftigelse

Spørgeskemaundersøgelsen indeholder nogle spørgsmål, der på enkel vis forsøger at afklare, om gælden virker som barriere for at søge beskæftigelse.

Tabellen viser svar på spørgsmål, om hvorvidt personerne betaler af på deres gæld, og om ydelserne vil stige, hvis indkomsten stiger. Tabellen viser også, hvor ihærdigt de interviewede skyldnere søger job, og om de opfatter gælden som en barriere.

Tabel 6.4. Ydelse på gæld og forventet ydelse på gæld. Jobsøgning og gæld som barriere.

Betaler du renter og/eller afdrag på din gæld?	Antal personer
<i>Ja</i>	55
<i>Nej</i>	18
<i>Ved ikke/uoplyst</i>	2
Lad os antage, at du får en større indkomst i fremtiden. Vil du så blive tvunget til at betale større renter og/eller afdrag end nu?	
<i>Ja</i>	33
<i>Nej</i>	34
<i>Ved ikke/uoplyst</i>	8
Lad os antage, at du får en større indkomst i fremtiden. Vil du så frivilligt betale større renter og/eller afdrag end nu?	
<i>Ja</i>	48
<i>Nej</i>	21
<i>Ved ikke/uoplyst</i>	6
Hvor ihærdigt har du søgt arbejde eller andet arbejde med større indkomst inden for det sidste år?	
<i>Ihærdigt</i>	14
<i>Har søgt noget</i>	8
<i>Ikke/næsten ikke</i>	51
<i>Ved ikke/uoplyst</i>	2
Hvis du ikke havde haft gæld, ville du så have søgt job eller andet job i endnu højere grad?	
<i>Ja</i>	10
<i>Nej</i>	61
<i>Ved ikke/uoplyst</i>	4

Note. N=75

Flertallet betaler ydelse på deres gæld, men mange forventer alligevel at være tvunget til at betale større ydelse på gælden, således som hypotesen om en gældsbarriere fordrer. (Endnu flere vil frivilligt øge deres ydelser, og beregninger viser også, at næsten alle (29 af de 33), der siger de er tvunget til at øge ydelserne vil gøre det frivilligt.) Et flertal søger ikke eller næsten ikke job. Et mindretal, men trods alt 10 ud af 75, svarer direkte, at gælden virker som barriere. Størrelsen af gælden for disse 10 personer svinger meget, men kun to har gæld over 100.000 kr.

Det viser sig, at blandt de skyldnere, der søger job ihærdigt og som svarer, at gælden ikke er en barriere for at søge job, er gælden relativt stor – altså en sammenhæng, der er modsat den, som gældshypotesen implicerer. Forklaringen er givetvis, at der blandt personerne med høj gæld er en del med relativt gode chancer på arbejdsmarkedet. Det kan måske være personer, der har mistet job og har stiftet relativt stor gæld i forbindelse med i hændelser som skilsmisser, konkurser eller lignende. Den statistiske korrelation betyder altså ikke, at hypotesen om gæld som barriere er afvist. Tabellen viser tendensen (der også kan bekræftes i egentlige statistiske tests, og når gælden opdeles på privat og offentlig gæld).

Tabel 6.5. Gæld og jobsøgning

Hvor ihærdigt har du søgt arbejde eller andet arbejde med større indkomst inden for det sidste år?	Gennemsnitlig samlet gæld (kr.)
<i>Ihærdigt</i>	129.923
<i>Har søgt noget</i>	72.625
<i>Ikke/næsten ikke/uoplyst</i>	69.128
Hvis du ikke havde haft gæld, ville du så have søgt job eller andet job i endnu højere grad?	
<i>Ja</i>	56.500
<i>Nej/ved ikke/uoplyst</i>	84.613

7. Konklusion

I rapporten er det forsøgt vist, hvor mange langvarige kontanthjælpsmodtagere, der kan blive berørt af en ordning for eftergivelse af offentlig gæld. Resultatet afhænger naturligvis af, hvordan ordningen udformes. Specielt er det relevant, hvor høj minimumsgælds-grænsen for gældseftergivelse bliver, og om aktiveringsordninger omfattes af ordningen. Desto større grænsen er, desto mindre er behovet for midler til gældseftergivelse naturligvis. Ved en undergrænse på knap 20.000 kr. skønnes ca. 18.000 at kunne komme på tale, hvis de i øvrigt opfylder betingelserne for at få eftergivelse, dvs. hvis de får et jobtilbud eller hvis de får et aktiveringstilbud (og aktiveringstilbud er omfattet af eftergivelsesordningen). Antallet falder til knap 4.000 personer, hvis undergrænsen sættes til godt 100.000 kr. (jf. tabel 5.7).

Undergrænsen for gældseftergivelse bør sættes med henblik på, hvor stor gælden skal være for at virke som beskæftigelsesbarriere. For at komme dette lidt nærmere er beregnet, hvor stor den normale ydelse ville være på gælden, hvis den skulle afbetales over fem år, jf. tabel 5.8. Ydelsen skal vurderes i forhold til den indkomststigning, kontanthjælpsmodtageren kan forvente, hvis vedkommende kommer i beskæftigelse.

Der er argumenteret for, at det ikke nødvendigvis fremmer ordningens effekt på overgangen til ordinær beskæftigelse, hvis der gives gældseftergivelse under aktivering.

Med antagelser om minimumsgrænse og om hvor mange, der kommer i beskæftigelse og aktivering, beregnes hvor stort behovet for gældseftergivelse er, jf. tabel 5.8. De beregnede beløb er væsentlig større end det beløb, der er afsat til gældseftergivelse. Det skal dog ses i forhold til, at indførelsen af eftergivelsesordningen på langt sigt i sig selv vil mindske gælden, og at en del af den eftergivne gæld alligevel ikke ville have været betalt. Det sidste taler for, at kreditorerne accepterer selv at afskrive en del af gælden. En sådan regel kan måske også mindske uheldige låneincitament, jf. punkt 3 i afsnit 2.

En mindre spørgeskemaundersøgelse viser, at den private gæld, der ikke er omfattet af eftergivelsesordningen, for mange kontanthjælpsmodtagere er større end den offentlige gæld. Hvis man kunne koble privat gældseftergivelse til den offentlige, må man forvente en større effekt af ordningen.

Appendikser

A1. Definition af langvarige kontanthjælpsmodtagere

Tabellen viser de ydelser, der indgår i definitionen af langvarige kontanthjælpsmodtagere, jf. afsnit 3.

Tabel A1.1. Ydelser i definition af langvarige kontanthjælpsmodtagere
(x=ydelsen er medtaget)

Offentlig ydelse	Definition anvendt i rapporten	Definition tidligere anvendt af Arbejdsmarkedsstyrelsen
111 = Fuld ledighed		
112 = Ledighed (>50 pct. i ugen)		
113 = Ledighed (<50 pct. i ugen)		
121 = Fuld ferieledighed		
122 = Ferieledighed (>50 pct. i ugen)		
123 = Ferieledighed (<50 pct. i ugen)		
131 = AF-tilmeldte kth.	x	x
132 = AF-tilmeldte kth., korte vejlednings- og afklaringsforløb	x	x
133 = AF-tilmeldte kth., særligt tilrettelagte projekter	x	x
134 = AF-tilmeldte kth., særligt tilrettelagte uddannelser	x	x
135 = AF-tilmeldte kth., ordinær uddannelse	x	x
136 = AF-tilmeldte kth., virksomhedspraktik	x	x
139 = AF-tilmeldte kth., uoplyst	x	x
141 = AF-tilmeldte introduktionsydelse	x	x
142 = AF-tilmeldte introduktionsydelse, aktivering	x	x
143 = AF-tilmeldte starthjælp	x	x
144 = AF-tilmeldte starthjælp, aktivering	x	x
145 = AF-tilmeldte løntilskud, privat arbejdsplads	x	x
146 = AF-tilmeldte løntilskud, offentlig arbejdsplads	x	x
211 = Løntilskud, privat	x	
212 = Løntilskud, kommunal	x	
213 = Løntilskud, amt	x	
214 = Løntilskud, stat	x	
215 = Løntilskud, selv.ej.in.	x	
216 = Løntilskud, særlig-uoplyst	x	
221 = Virksomhedspraktik	x	
222 = Korte vejl. og afklaringsforløb	x	

224 = Særligt tilrettelagt uddannelse	x	
225 = Ordinær uddannelse	x	
297 = Puljejob	x	
298 = ATB/UTB (før 1994)	x	
299 = Iværksætter- og etableringsydelse	x	
411 = Sabbat orlov	x	
412 = Børnepasningsorlov		
413 = Uddannelsesorlov	x	
414 = Uddannelsesorlov fra ledighed	x	
511 = Servicejob	x	
521 = Voksenlærlinge	x	
611 = Overgangsydelse		
621 = Efterløn		
651 = SU med ydelse		
652 = SU uden ydelse		
661 = VUS		
662 = SVU		
711 = Introduktionsydelse	x	x
712 = Introduktionsydelse, korte vejlednings- og afklaringsforløb	x	x
713 = Introduktionsydelse, særligt tilrettelagte projekter	x	x
714 = Introduktionsydelse, særligt tilrettelagte uddannelser	x	x
715 = Introduktionsydelse, ordinær uddannelse	x	x
716 = Introduktionsydelse, virksomhedspraktik	x	x
717 = Introduktionsydelse, danskundervisning	x	x
718 = Introduktionsydelse, særligt tilrettelagt danskundervisning	x	x
719 = Introduktionsydelse, samfundsforståelse	x	x
721 = Starthjælp	x	x
722 = Starthjælp, korte vejlednings- og afklaringsforløb	x	x
723 = Starthjælp, særligt tilrettelagte projekter	x	x
724 = Starthjælp, særligt tilrettelagte uddannelser	x	x
725 = Starthjælp, ordinær uddannelse	x	x
726 = Starthjælp, virksomhedspraktik	x	x
731 = Kontanthjælp	x	x
732 = Kontanthjælp, korte vejlednings- og afklaringsforløb	x	x
733 = Kontanthjælp, særligt tilrettelagte projekter	x	x
734 = Kontanthjælp, særligt tilrettelagte uddannelser	x	x
735 = Kontanthjælp, ordinær uddannelse	x	x

736 = Kontanthjælp, virksomhedspraktik	x	x
739 = Kontanthjælp, uoplyst	x	x
741 = Ledighedsydelse		
742 = Ledighedsydelse, korte vejlednings- og afklaringsforløb		
743 = Ledighedsydelse, særligt tilrettelagte projekter		
744 = Ledighedsydelse, særligt tilrettelagte uddannelser		
746 = Ledighedsydelse, virksomhedspraktik		
749 = Ledighedsydelse, uoplyst		
751 = Løntilskud, offentlig arbejdsplads, kontanthjælp/starthjælp	x	
752 = Løntilskud, privat arbejdsplads, kontanthjælp/starthjælp	x	
753 = Løntilskud (Praktikløn under udd), ordinær uddannelse, kontanthjælp/starthjælp	x	
754 = Løntilskud, offentlig arbejdsplads, introduktionsydelse	x	
755 = Løntilskud, privat arbejdsplads, introduktionsydelse	x	
756 = Løntilskud, uoplyst arbejdsplads, introduktionsydelse	x	
757 = Løntilskud, ordinær uddannelse, introduktionsydelse	x	
758 = Løntilskud, revalidering	x	
759 = Løntilskud, uoplyst	x	
761 = Skånejob, offentlig arbejdsplads		
762 = Skånejob, privat arbejdsplads		
769 = Skånejob, uoplyst		
771 = Fleksjob, offentlig arbejdsplads		
772 = Fleksjob, privat arbejdsplads		
773 = Fleksjob, selvstændige		
779 = Fleksjob, uoplyst		
791 = Forrevalidering	x	
792 = Revalidering	x	
793 = Førtidspension		
794 = Skoleydelse	x	
795 = Sociale service love	x	
796 = Fleksydelse	x	
881 = Barselsdagpenge		
891 = Sygedagpenge	x	
997 = Udvandret		
998 = Folkepension		
999 = Død		

Kilden til listen af ydelser er fra Arbejdsmarkedsstyrelsens dokumentation af DREAM-registret.

A2. Økonomiske incitamenter og gældssanering

De følgende tabeller forsøger at illustrere, hvordan en langvarig kontanthjælpsmodtagers rådighedsbeløb påvirkes af at få beskæftigelse. Ændringen i rådighedsbeløbet illustreres uden og med gældseftergivelsesordningen, og forskellen på de to ændringer er incitamenteffekten ved indførelse af ordningen.

Tabel A2.1. Gældseftergivelsesordningens effekt på økonomiske incitamer ved overgang af type 1 (=punkt 1 side 13).

	Uden gældseftergivelsesordning			Med ordning			Incitament af ordning (ændring i gevinst ved arbejde)
	Rådighedsbeløb		Gevinst ved arbejde	Rådighedsbeløb		Gevinst ved arbejde	
Gruppe af skyldnere	På kontant-hjælp (K)	I arbejde (løn (L) – gældsydelse (Yd))		På kontant-hjælp	I arbejde		
Ingen betaling af gældsydelse på kontanthjælp	K	$L - Yd$	$L - Yd - K$	K	L	$L - K$	Yd
Betaling af gældsydelse på kontanthjælp	$K - Yd$	$L - Yd$	$L - K$	$K - Yd$	L	$L - K + Yd$	Yd

Tabel A2.2. Gældseftergivelsesordningens effekt på økonomiske incitamenter ved overgang af type 2 (=punkt 2 side 13).
(Incitamentsberegning kun relevant, hvis aktivering ikke er tvungen)

	Uden gældseftergivelsesordning			Med ordning			Incitament af ordning
	Rådighedsbeløb		Gevinst	Rådighedsbeløb		Gevinst	
Gruppe af skyldnere	Kontant-hjælp	I aktivering (Aktiveringsydelse ¹ (A) – gældsydelse (Yd))		Kontant-hjælp	Aktivering		
Ingen betaling af gældsydelse på kontant-hjælp eller aktivering	K	A	$A - K$	K	A	$A - K$	0 (nul) (men nedskrivning af gæld)
Ingen betaling af gældsydelse på kontant-hjælp men på aktivering	K	$A - Yd$	$A - Yd - K$	K	A	$A - K$	Yd
Betaling af gældsydelse på kontanthjælp og aktivering	$K - Yd$	$A - Yd$	$A - K$	$K - Yd$	A	$A - K + Yd$	Yd

¹ Fx kontanthjælp, sygedagpenge, løn under løntilskudsordninger.

Tabel A2.3. Gældseftergivelsesordningens effekt på økonomiske incitamenter ved overgang af type 3 (=punkt 3 side 13), ingen eftergivelse under aktivering. (Tabellen er analog til som tabel A2.1)

	Uden gældseftergivelsesordning			Med ordning			Incitament af ordning
	Rådighedsbeløb		Gevinst	Rådighedsbeløb		Gevinst	
Gruppe af skyldnere	I aktivering (A)	I arbejde (Løn (L) – gælds- ydelse (Yd))		I aktivering	I arbejde		
Ingen betaling af gældsydelse under aktive- ring	A	L – Yd	L – Yd – A	A	L	L – A	Yd
Betaling af gældsydelse under aktivering	A – Yd	A – Yd	L – A	A – Yd	L	L – A + Yd	Yd

Tabel A2.4. Gældseftergivelsesordningens effekt på økonomiske incitamenter ved overgang af type 3 (=punkt 3 side 13), med eftergivelse under aktivering.

	Uden gældseftergivelsesordning			Med ordning			Incitament af ordning
	Rådighedsbeløb		Gevinst	Rådighedsbeløb		Gevinst	
Gruppe af skyldnere	I aktivering (A)	I arbejde (Løn (L) – gælds- ydelse (Yd))		I aktivering	I arbejde		
Ingen betaling af gældsydelse under aktive- ring	A	L – Yd	L – Yd – A	A	L	L – A	Yd
Betaling af gældsydelse under aktivering	A – Yd	L – Yd	L – A	A	L	L – A	0

A3. Detaljer om gældstyper

Tabellerne viser opgørelsen af specifikke gældstyper for kommunal gæld i København og for gæld registreret i DCI.

Tabel A3.1. Gæld blandt langvarige kontanthjælpsmodtagere i København, 2004.

Type restance	Antal personer med den pågældende restancetype	Gennemsnit blandt skyldnere	Første kvartil blandt skyldnere	Tredje kvartil blandt skyldnere	Samlet gældssum (1000 kr.)	Samlet gældssum (andele)
<i>Oplyst hos København</i>						
Personlig skat	731	83.191	4.553	73.788	60.813	0,209
Bidrag (underhold, børn)	1.229	43.722	6.076	54.167	53.735	0,185
Kontanthjælp, tilbagebetalingspligtig	3.426	14.497	3.804	18.050	49.667	0,171
Institutioner	352	3.745	187	4.045	1.318	0,005
Hjælp til bolig mv.	430	5.355	940	6.443	2.303	0,008
Andet	2.353	6.926	500	7.958	16.299	0,056
København, I alt	4.947	37.165	4.291	32.407	183.857	0,632
<i>Oplyst hos DCI</i>						
DCI i alt	3.638	29.437	2.759	20.473	107.095	0,368
<i>Fra Kbh el. DCI</i>						
I alt	6.098	47.688	5.617	42.515	290.804	1,000
Note	Den samlede population er 12.228.					

Tabel A3.2. Gæld registreret hos Den centrale Inddrivelsesenhed, 2004.

	Skyldnere		Statistik for skyldnere			Gældssum (andele af samlet gæld)
	Antal personer med gæld	Andel, der har gæld	Gennemsnit	Første kvartil	Tredje kvartil	
<i>Misligholdt</i>						
DR licens	5.232	20,6	8.788	2.593	12.272	0,209
Studielån	1.003	4,0	73.809	12.133	66.172	0,336
For meget betalt studielån	464	1,8	19.273	3.305	22.155	0,041
DSB s-togsbilletter	1.765	7,0	11.306	790	10.750	0,091
RUF ¹	98	0,4	266.923	27.657	294.814	0,119
Arbejdsløsheds- kasser	118	0,5	46.244	6.268	48.713	0,025
Biblioteks-fordrin- ger	25	0,1	1.328	380	1.220	0,000
Diverse fordringer	27	0,1	39.217	940	12.581	0,005
Personlige fordrin- ger med afregn.	116	0,5	954	550	1.050	0,000
Fakturaforordringer	277	1,1	9.250	646	4.323	0,012
Fælles-opkrævnin- ger	3	0,0	9.084	2.524	14.944	0,000
Misligholdt i alt	6.961	27,5	26.478	2.969	19.894	0,837
<i>Ikke misligholdt</i>						
SU-lån	663	2,6	51.779	8.946	75.958	0,156
For meget udbetalt studielån	52	0,2	7.008	3.218	6.767	0,002
Tidligere statsga- ranterede studielån	11	0,0	99.896	38.128	138.943	0,005
I alt (misligholdt og ikke mislig- holdt)	7.533	29,7	29.219	3.409	22.539	1,000
Antal observation- er ²	25.347	100,0				

¹ RUF-registret opgør gæld fra virksomheder, der er ophørt, hvor gælden er overført til tidligere ejere.

² Når antallet af observationer (personer) er væsentlig større end i rapportens øvrige tabeller, skyldes det at der er søgt oplysninger om personer flere personer, nemlig alle der var langvarige kontanthjælpsmodtagere fra 2002 til 2004.

A4. Udvikling i gældsmasse

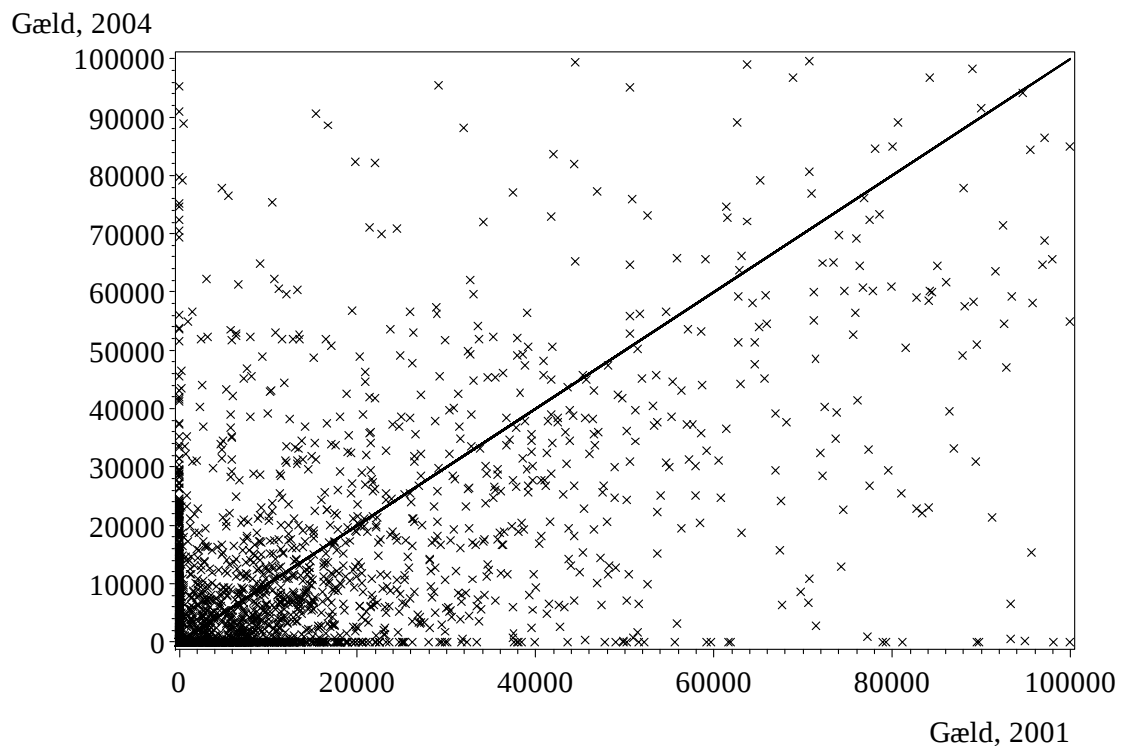
Hvor i det sociale system incitamentet fra eftergivelsesordningen ligger, afhænger bl.a. af om kontanthjælpsmodtagerne betaler af på gælden, jf. punkt 1 i afsnit 2 og appendiks A2.

Hvis der rent faktisk er nogle, der betaler af på deres gæld, mens de er på kontanthjælp, kan gældseftergivelsesordningen måske virke demotiverende på tilbagebetalingsviljen og på kreditorenes vilje til at inddrage gælden fra borgeren.

Af disse grunde beskrives derfor udviklingen i gælden over en kort årrække (fra 2001 til 2004). Der er kun data til at lave beregningerne kommunal gæld og personlige skatterestancer for Københavns Kommune. Gæld registreret hos DCI er ikke med i afsnittet.

Figur A4.1 viser udviklingen i gælden for personer, der er langvarige kontanthjælpsmodtagere i 2001 og 2004 og som bor i København i begge år.

Figur A4.1. Gældsudvikling for københavnske langvarige kontanthjælpsmodtagere, 2001-2004.



Figuren viser, at mange mindsker deres gæld, mens andre øger den. Figuren er tilsyneladende pænt symmetrisk omkring den rette 45-graders-linje, der markerer uændret gæld. Der kan naturligvis være mange grunde til, at mange er i stand til at mindske deres gæld selv om de er defineret som kontanthjælpsmodtagere. Måske er de blevet gift, måske har de altid været gift, men ægtefællens indkomst er øget. Måske er de kommet i en løntilskudsordning og deres indkomst er blevet langt større. Alternativt kan de have indskrænket deres private forbrug. Det kan også være, at gælden slet ikke er betalt tilbage, men afskrevet.

A5. Model

I appendikset opstilles en simpel model til illustration af, hvordan gældseftergivelsesordningen påvirker den samlede udestående gæld. Emnet er relevant i forbindelse med vurderingen i afsnit 5 af behovet for midler til ordningen.

Modellen beskriver en 'ligevægtsgæld', dvs. en størrelse, der ikke ændres over tid. Hvis 'tilgang' til gælden er lig med 'afgang' over en periode, må gælden være konstant. Ligevægtsgælden er derfor den gældsstørrelse, der sikrer, at tilgang er lig afgang.

Med tilgang menes dels, at nogle langvarige kontanthjælpsmodtagere optager ny gæld, dels, at nogle personer kommer ind i gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere med ny gæld. Afgang fra de langvarige kontanthjælpsmodtageres gæld skyldes tilsvarende dels afbetalinger eller afskrivninger og eftergivelse, dels at personer forlader gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere.

Formålet er ikke primært at bestemme kontanthjælpsmodtagernes ligevægtsgæld, men snarere det årlige behov for midler til gældseftergivelsesordningen. Dette behov afhænger ikke blot af kontanthjælpsmodtagernes gæld, men også af gælden hos de tidligere kontanthjælpsmodtagere med gæld, der har fået arbejde.

Før indførelse af gældseftergivelsesordningen

Ligevægtsgælden betegnes G . Tilgangen betegnes T og er et beløb målt i kroner pr. tidsenhed. Tilgangen antages i det følgende konstant. Vi skelner mellem to typer af afgang, nemlig afbetalinger for kontanthjælpsmodtagere og afgang fra gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Afbetalingerne bestemmes som en rate, a_g , af G . Tilsvarende antages andelen b af kontanthjælpsmodtagerne at forlade gruppen. Ligevægtsbetingelsen for G er altså

$$\begin{aligned}\text{Afgang} &= \text{tilgang} \\ (1-b)a_g G + bG &= T\end{aligned}$$

således at ligevægtsgælden er

$$(1) \quad G = \frac{1}{(1-b)a_g + b} T$$

Ligevægtsgælden stiger altså desto højere tilgangen er, og falder desto højere afgangsraterne er.

Til brug for næste afsnit bestemmer vi også gælden hos tidligere kontanthjælpsmodtagere. Størrelsen betegnes B og tilgangen bestemmes som afgang fra G . Afgangen fra B bestemmes som en afbetalingsrate a_b . Afbetalingsraten skal tolkes som normal tilbagebetaling af gælden for personer, der har fået beskæftigelse.

Ligevægten for B er altså

$$\begin{aligned} \text{Afgang} &= \text{tilgang} \\ a_b B &= bG \\ \Leftrightarrow \\ B &= \frac{b}{a_b} G \end{aligned}$$

Efter indførelse af gældseftergivelsesordningen

Antag at andelen p af de langvarige kontanthjælpsmodtagere er i aktivering. Antag at andelen b_1 bliver beskæftigede. Hvis gældseftergivelsesordningen som forventet fremmer beskæftigelse vil $b_1 > b$. Antag, at ordningen er indrettet, så eftergivelsen svarer til det normale afdrag, a_b (både under aktivering og i ordinær beskæftigelse). Tilgangen til G er som ovenfor T , mens afgangen nu dels er ændret, fordi b er afløst af b_1 (flere i beskæftigelse), dels fordi andelen p af kontanthjælpsmodtagerne bliver aktiverede (og deres gæld antages eftergivet i beregningerne). De aktiveredes gæld eftergives med raten a_b . Ligevægtsbetingelsen for G er derfor

Afgang = tilgang

$\Leftrightarrow$

$$(2) \quad (1-b_1)(1-p)a_g G + (1-b_1)pa_b G + b_1 G = T$$

$\Leftrightarrow$

$$G = \frac{1}{(1-b_1)((1-p)a_g + pa_b) + b_1} T$$

Ligevægtsgælden for dem, der har været langvarige kontanthjælpsmodtagere, er (næsten) som før

$$B = \frac{b_1}{a_b} G$$

Behovet for midler til ordningen betegnes O og består af eftergivelse for de aktiverede og eftergivelse på den udestående gæld blandt tidligere langvarige kontanthjælpsmodtagere, B . Behovet bliver derfor

$$\begin{aligned} O &= (1-b_1)pa_b G + a_b B \\ (3) \quad &= (1-b_1)pa_b G + a_b \frac{b_1}{a_b} G \\ &= (1-b_1)pa_b G + b_1 G \end{aligned}$$

Det er denne formel, der er afspejlet i hovedteksten, hvor hver femte antages at være i aktivering (skal dække over $(1-b_1)p = 0,2$) og hver tiende kommer i beskæftigelse ($p = 0,1$). Som skrevet i hovedteksten er der set bort fra, at ligevægtsgælden G falder, når gældseftergivelsesordningen har virket nogle år svarende til, at G i formel (2) er mindre end i (1). Hvis eksempelvis $b = 0,05$, $a_g = 0,1$, $b_1 = 0,1$, $p = 0,2$, $a_b = 0,2$, så falder G ca. 30 %, når eftergivelsesordningen har virket i lang tid.