

EVALUERING AF DE ØKONOMISKE STYRINGSMEKANISMER PÅ BESKÆFTIGELSESONRÅDET

OKTOBER 2010

AF SLOTSHOLM OG
MICHAEL SVARER
& MICHAEL ROSHOLM

FOR ARBEJDSMARKEDSSTYRELSEN

Indhold

1.	Indledning og sammenfatning	3
2.	Statens økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen	7
3.	Evalueringsmetode.....	14
4.	Kvalitativ undersøgelse	17
4.1	Styringssystemet som helhed	18
4.2	Rettidighed – bortfald af refusion	28
4.3	Sygedagpenge – bortfald af refusion	32
4.4	Ledighedsydelse – bortfald af refusion.....	36
4.5	Differentieret refusion – aktiv eller passiv.....	37
4.6	Driftsloftet	45
4.7	Serviceammen – konto 5 og konto 6.....	47
4.8	Beskæftigelsestilskud og udligningsordninger mv.....	49
4.9	Puljer og tilskud	51
4.10	Andre styringsredskaber	53
5.	Kvantitativ undersøgelse	57
5.1	Kvantitativ analyse af refusionsændring på kontanthjælpsområdet pr. 1. juli 2006	58
5.2	Kvantitativ analyse af refusionsændring for fleksjob og ledighedsydelse pr. 1. januar 2002	95
5.3	Kvantitativ analyse af refusionsreform på sygedagpengeområdet pr. 5. juli 1999	107
5.4	Litteraturliste.....	120
Bilag 1	Den kvalitative undersøgelses metode	121
Bilag 2	Resultater fra spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer	126
Bilag 3	Resultater fra tjek af holdninger blandt interviewpersoner	132
Bilag 4	Resultater fra kvantitativ undersøgelse	136

1. Indledning og sammenfatning

Denne sammenfatning indeholder hovedresultaterne af evalueringen af statens økonomiske styring af den kommunale beskæftigelsesindsats, som er gennemført i første halvdel af 2010.

Evalueringen, der er bestilt af Arbejdsmarkedsstyrelsen, bygger på to undersøgelser. Den ene er en kvalitativ undersøgelse af den økonomiske styrings betydning for kommunernes indsats samt kommunernes holdninger til styringen. Den anden er en kvantitativ undersøgelse, der belyser effekter af centrale reformer af den økonomiske styring.

Den kvalitative undersøgelse bygger især på en interviewundersøgelse i en række kommuner. Den kvantitative undersøgelse, som er gennemført af Michael Svarer og Michael Rosholm – begge professorer på Aarhus Universitet – er baseret på registerdata. Begge undersøgelser er gennemført i første halvdel af 2010.

Der er 23 konklusioner i evalueringen:

Konklusionerne baseret på den *kvalitative undersøgelse*:

A. Statens økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen virker. På en række områder er der dog brug for udvikling og forenkling af styrings-systemet.

B. Tre styringsredskaber påvirker for alvor kommunernes beskæftigelsesindsats, nemlig rettidighed, refusionsbortfald for sygedagpenge efter 52 ugers sygdom og differentieringen af refusion for aktive og passive perioder. Andre redskaber spiller en mere begrænset rolle.

C. Samlet set er der for mange styringsredskaber. Der er en grænse for, hvor mange økonomiske mål kommunerne kan forfølge på samme tid. Styringsredskaber, der er svære at forstå, gennemskue og måle på, har kun lille eller ingen betydning for beskæftigelsesindsatsen.

D. Statens refusion på forsørgelsesydelse mv. varierer fra ydelse til ydelse. Det har afledte og utilsigtede konsekvenser. Både i forhold til kommunernes satsning på et givet område og på kontinuiteten for borgerne.

E. En række af de tilbud, borgerne får, synes at have for ringe kvalitet. Årsagerne er mange – fx administrative og lokalpolitiske. Men også den statslige styring kan spille en rolle.

F. Kommunerne har forståelse for, at staten ønsker styring af beskæftigelsesområdet, fordi det har stor landspolitisk betydning. Men kommunerne finder, at styringen er for rigid og vidner om statslig mistillid til kommunerne.

G. På alle niveauer i kommunerne har man fokus på rettidighed og på bortfald af refusionen, hvis ikke indsatsen sker til tiden. Disse regler bidrager til, at borgerne får en indsats til tiden. En lempelse af reglerne må forventes at svække rettidigheden.

H. De økonomiske sanktioner, der er forbundet med manglende rettidighed, virker som et sikkerhedsnet under jobcentrenes normeringer. I fravær af reglerne vil der formentlig blive flyttet ressourcer fra beskæftigelsesindsatsen til mere højtprofilerede kommunale områder.

I. Kommunerne har stort fokus på at undgå, at sygedagpengesager bliver så langvarige, at statsrefusionen bortfalder.

J. Den økonomiske styring bidrager til, at sygedagpengeområdet får både større bevågenhed og flere ressourcer end kontanthjælpsområdet.

K. Reglerne om refusionsbortfald for sygedagpenge efter mere end 52 ugers fravær skaber fokus på at få lukket sager. Fokus er ikke i samme grad på, hvad sagerne lukkes til.

L. Reglen om, at refusionen på ledighedsydelse bortfalder efter 18 måneder, får kommunerne til at intensivere søgningen efter fleksjob, når grænsen nærmere sig. Eller til, at de genovervejer, om borgeren skal have en anden type ydelse, fx førtidspension.

M. Den høje refusion i aktivperioder har den konsekvens, at kommunerne giver flere aktive tilbud, end de ellers ville have gjort. Borgere går mindre passivt end tidligere.

N. Høj refusion i aktivperioden har særlig betydning for den svageste gruppe borgere. De bliver i langt mindre grad end tidligere overladt til passivitet.

O. Kommunerne aktiverer til tider borgere alene med henblik på at hente den høje refusion hjem.

P. Driftsloftet er vanskeligt at styre efter og har begrænset betydning for beskæftigelsesindsatsen.

Q. De økonomiske styringsregler begunstiger aktivering i forhold til samtaler, hvilket giver en skævhed i valget mellem forskellige former for indsats. Reglerne medfører uproduktiv kommunal tænkning i kontering.

R. Hverken beskæftigelsestilskud, bloktilskud, udligningsordninger eller budgetgaranti spiller nogen nævneværdig rolle som styringsredskaber i forhold til beskæftigelsesindsatsen.

S. Puljer og tilskud er effektive statslige redskaber til at dreje kommunernes indsats i en bestemt retning.

T. Staten har andre virkningsfulde styringsredskaber end de økonomiske, fx ministermål og benchmarking. Disse ikke-økonomiske styringsredskaber virker, om end i forskelligt omfang.

Konklusionerne baseret på den *kvantitative undersøgelse*:

Konklusion 1 – aktiveringsomfang, kontanthjælp: 1. juli 2006 blev refusion til kommunerne for udgifter til kontanthjælp ændret. Med ændringen blev statens refusion gjort afhængig af, om den ledige var i et aktivt tilbud eller ej. Den kvantitative undersøgelse viser, at aktiveringsomfanget er steget med ca. 8 pct. som følge af reformen, og at det især er brugen af vejledning og opkvalificering, der har trukket udviklingen. I 2009 var der ca. 103.000 kontanthjælpsmodtagere og ca. 30.000 aktiverede. Undersøgelsens resultat kan omsættes til, at der i stedet for 30.000 aktiverede ville have været mellem 22.000 og 24.000 aktiverede i fravær af reformen. Resultaterne tyder endvidere på, at den øgede aktivering på den ene side har fastholdt ledige længere på kontanthjælp og på den anden side ført til mindre tilgang til kontanthjælp således, at det samlede antal kontanthjælpsmodtagere er upåvirket af reformen.

Konklusion 2 – tilgang til fleksjob: Fra 1. januar 2002 ændredes refusionsprocenten for løntilskud til fleksjob fra 100 pct. til 65 pct., og for ledighedsydelse ændredes refusionsprocenten fra 0 pct. til 35 pct. Undersøgelsen tyder ikke på, at refusionsændringen vedrørende fleksjob har medvirket til at begrænse tilgangen til fleksjob. I forhold til ændringen i refusion for ledighedsydelse er der for få personer til at lave en statistisk analyse af effekten af reformen. Analysen kan hverken af- eller bekræfte, at reformen har påvirket tilgangen til førtidspension. Udviklingen i antallet af fleksjob er steget markant i perioden fra 2000 og frem, og analysens resultater er som følge deraf følsomme over for, hvordan der korrigeres for denne vækst.

Konklusion 3 – afgang fra sygedagpenge: Fra 5. juli 1999 ændredes den statslige refusion af sygedagpenge. Mens der tidligere var refusion på 50 pct. af sygedagpengene fra ottende sygdomsuge og frem, bortfalder refusionen nu efter 52 uger. Analysen viser, at afgang fra sygedagpenge til andre offentlige ydelser øges omkring det tidspunkt, hvor den statslige refusion ophører. Der findes dog ikke nogen effekt på afgang fra sygedagpenge til selvforsørgelse som følge af refusionsændringen. Resultatet implicerer, at for hver 100 sygemeldte, der opnår 52 ugers sygefravær, vil antallet, der opnår 1½ års sygefravær (inden de afgår til anden offentlig forsørgelse), reduceres fra ca. 68 til ca. 62. Til gengæld er afgang fra sygedagpenge til anden offentlig forsørgelse reduceret som følge af reformen tidligt i sygdomsforløbet hvilket bevirker, at flere personer opnår 52 ugers sygdom.

Det bemærkes, at den kvalitative konklusion M og den kvantitative konklusion 1 omhandler samme emne. Konklusionerne understøtter hinanden. På samme måde har den kvalitative konklusion K samme emne som den kvantitative konklusion 3. Også disse konklusioner understøtter hinanden.

Læsevejledning til denne evaluering: Kapitel 2 er en oversigt over statens økonomiske styringsredskaber i forhold til beskæftigelsesindsatsen. Dermed definerer kapitlet centrale begreber, der anvendes gennem evalueringen. Kapitel 3 er en kort gennemgang af de metoder, der er anvendt i såvel den kvalitative som den kvantitative undersøgelse. Kapitel 4 er evalueringens ene hovedkapitel og indeholder de kvalitative resultater. Kapitel 5 er evalueringens andet hovedkapitel og indeholder de kvantitative resultater.

2. Statens økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen

En kommunes økonomi på beskæftigelsesområdet er påvirket af fem typer af økonomiske relationer til staten:¹

1. *Refusion*: Staten refunderer helt eller delvist forsørgelsesydelse til borgere.² Desuden yder staten refusion til driftsudgifter til aktive tilbud.
2. *Driftsloft*: Der er et loft over, hvilken refusion staten yder til driftsudgifter til aktive tilbud til kontanthjælpsmodtagere, a-dagpengemodtagere og revalidender.³
3. *Servicerammen*: Det er fastlagt i de årlige aftaler mellem KL og Folketinget, hvor meget kommunerne må bruge på serviceudgifter, fx skoler, ældrepleje, administration mv. Udgifterne til driften af jobcentret, herunder sagsbehandling, indgår under servicerammen.
4. *Tilskuds- og puljeordninger*: Staten afsætter ind imellem midler til at fremme bestemte mål og indsats. Kommunerne kan få del i midlerne ved at søge dem eller ved at foretage sig bestemte handlinger.
5. *Beskæftigelsestilskud, bloktilskud, udligning og budgetgaranti*: Kommunerne modtager et ledighedsafhængigt beskæftigelsestilskud til udgiften til a-dagpenge. Bloktilskuddet dækker blandt andet udgifter til øvrige forsørgelsesydelser. Samtidig påvirker beskæftigelse og indtjening den udligning, der sker kommunerne imellem. Endelig har kommunerne en budgetgaranti, der sikrer dem mod udsving i de fleste forsørgelsesydelser.

2.1 Refusion

Staten yder refusion til kommunernes udgifter til forsørgelsesydelser. Der gælder fire overordnede principper for refusion.

For det første, at refusionens størrelse afhænger af, *hvilken type ydelse* borgeren modtager. For det andet, at refusionen – i forhold til nogle ydelser – har en aftagende profil, dvs. at refusionen falder i takt med varigheden af forsørgelsen af den enkelte borger. For det tredje, at refusionen for en given forsørgelsesydelse er differentieret, alt efter om borgeren er i en *aktiv eller passiv periode*. Og endelig – for det fjerde – at refusionen kan bortfalde, hvis kommunen *ikke* yder en rettidig indsats⁴ i forhold til borgerne.

¹ Beskrivelsen tager udgangspunkt i gældende regler den 1. januar 2010.

² A-dagpenge udbetales af a-kasserne, men finansieres af staten. Kommunerne yder et medfinansieringsbidrag. I det følgende skelnes der ikke mellem medfinansiering og refusion, idet nettoresultatet under alle omstændigheder er, at kommunerne finansierer en del af forsørgelsesydelserne.

³ Loftet benævnes ind imellem også som rådighedsbeløbet.

⁴ Rettidighed er egentlig regelstyring og ikke økonomisk styring. Men rettidighed indgår i denne evaluering, da kommunerne har et økonomisk incitament til at overholde rettidigheden.

a) *Typen af ydelse:* Refusionens størrelse afhænger af, hvilken ydelse borgeren modtager. Eksempelvis får kommunen 65 pct. i refusion, når der udbetales revalideringsydelse, mens refusionen er på 35 pct. for førtidspension. For kontanthjælp, starthjælp og ledighedsydelse modtager kommunerne 35 pct. i refusion, når borgeren er passiv, og 65 pct. når borgeren er i aktive tilbud.

b) *Tiden, en borger har modtaget en ydelse:* For tre ydelser – a-dagpenge, ledighedsydelse og sygedagpenge – er der en tidsdimension i refusionssystemet. Betalingen fra staten bliver mindre over tid, eller bortfalder helt efter en bestemt periode.

Staten yder 100 pct. refusion de første uger af en a-dagpengeperiode. I 2010 er der fuld refusion de første 18 uger. Det aftrappes til 12 uger i 2011, 8 uger i 2012 og 4 uger fra 2013 og frem. Efter perioden med 100 pct. refusion falder refusionen til 50 pct. eller 75 pct. alt efter, om den ledige er passiv eller aktiv.

Refusionen til ledighedsydelse bortfalder efter 18 måneder. Satsen for refusion til sygedagpenge knækker tre gange. I de første fire uger betaler staten de fulde udgifter. I de næstfølgende fire uger falder refusionen til 50 pct. Herefter, fra uge 9 til uge 52, er refusionen på 65 eller 35 pct. alt efter, om borgeren er aktiv eller passiv. Når borgerens sygefravær har varet i 52 uger, bortfalder refusionen.

c) *Aktiv eller passiv periode:* For fem ydelser gælder, at statens betaling er differentieret, alt efter om borgeren er aktiv eller passiv. Det drejer sig om a-dagpenge, kontanthjælp, starthjælp, ledighedsydelse og sygedagpenge. For a-dagpenge finansierer staten i aktive perioder 75 pct.⁵ mens der er tale om 50 pct. for passive perioder. Satserne for de øvrige ydelser er henholdsvis 65 pct. og 35 pct.

Udover refusionen af forsørgelsesydelse får kommunen refunderet halvdelen af de driftsudgifter, den har til at aktivere borgeren (inden for driftsloftet, jf. nedenfor). I borgernes aktive perioder er der derfor tale om, at kommunerne får refusion fra to kilder, dels til ydelsen, dels til driftsudgifterne. Af tabel 2.1.1 fremgår de vigtigste refusionssatser.

⁵ Formelt set er der tale om, at kommunen medfinansierer a-dagpenge. For at lette fremstillingen bruges begrebet refusion i denne undersøgelse.

Tabel 2.1.1: Refusion fra stat til kommuner i procent

Forsørgelsesudgifter		
A-dagpenge	de første 18 uger	100
A-dagpenge	efter 18 uger – aktive timer	75
A-dagpenge	efter 18 uger – passive timer	50
A-dagpenge – ikke rettidig aktivering	passive timer	(fra 2011) 0
Uddannelsesydelse (seks ugers selvvalgt uddannelse)		100
Kontant-/starthjælp	aktive perioder	65
Kontant-/starthjælp	passive perioder	35
Kontant-/starthjælp – ikke rettidig aktivering	hele ydelsen	0
Kontant-/starthjælp – ikke rettidig samtale	hele ydelsen	0
Sygedagpenge	de første 4 uger	100
Sygedagpenge	5.-8. uge	50
Sygedagpenge	9.-52. uge – aktive perioder	65
Sygedagpenge	9.-52. uge – passive perioder	35
Sygedagpenge	efter 52 uger	0
Sygedagpenge – ikke rettidig samtale	hele ydelsen	(fra 2012) 0
Ledighedsydelse	første 18 måneder – aktive perioder	65
Ledighedsydelse	første 18 måneder – passive perioder	35
Ledighedsydelse	efter 18 måneder	0
Ledighedsydelse – manglende revurdering		0
Revalidering		65
Førtidspension		35
Driftsudgifter til aktive tilbud		
A-dagpenge (visse udgifter inden for driftsloft)		Højst 50
Kontant-/starthjælp (visse udgifter inden for driftsloft)		Højst 50
Revalidering (visse udgifter inden for driftsloft)		Højst 50
Sygedagpengemodtagere (intet driftsloft)		50
Personer visiteret til fleksjob (intet driftsloft)		50
Løntilskud		
A-dagpenge		75
Kontanthjælp		65
Sygedagpenge		65
Fleksjob		65

Note: Regler pr. 1. januar 2010. Kun de vigtigste satser er medtaget. Fx fremgår det ikke, at kommunerne, når en ledighedsydelsesmodtager holder ferie, får 50 pct. i refusion.

d) *Rettidighed*: Kommunerne skal gøre bestemte ting – holde samtaler og give aktive tilbud – inden for bestemte frister. Der er tale om proceskrav, fastsat i lovgivningen, men det har i en række tilfælde økonomiske konsekvenser for kommunerne, hvis de ikke overholder kravene. Derfor må rettidighed også betragtes som en del af den økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen.

Hvornår en indsats er rettidig afhænger typisk af, hvilken type ydelse der er tale om, hvilken alder ydelsesmodtageren har, og hvilken målgruppe vedkommende tilhører. I forhold til aktive tilbud skal tilbuddet desuden leve op til bestemte krav om timetal og varighed.

Rettidighedskravet har i forhold til nogle ydelser større økonomiske konsekvenser end de andre principper, der styrer økonomien omkring beskæftigelsesindsatsen. I forhold til rettidighed er udgangspunktet nemlig, at kommunen simultant skal overholde alle regler for en given borger for overhovedet at få refusion. Hvis én af reglerne tilsidesættes – fx hvis tilbuddet ikke har den krævede varighed – bortfalder refusionen, indtil kommunen har levet op til reglerne.

Tabel 2.1.2: Sanktioner ved manglende indsats til tiden

	Samtaler	Aktivering
A-dagpenge	Ingen økonomisk sanktion	Kommunen får refunderet 0 pct.*
Sygedagpenge	Kommunen får refunderet 0 pct.**	Ingen økonomisk sanktion
Kontant- og starthjælp	Kommunen får refunderet 0 pct.	Kommunen får refunderet 0 pct.
Ledighedsydelse	Kommunen skal revurdere, om betingelserne for fleksjob fortsat er opfyldte efter 12 måneders ledighedsydelse inden for 18 måneder. Der er 0 pct. refusion i 36 måneder, hvis revurderingen ikke foretages, eller hvis der ikke er tilkendelsesgrundlag	Ingen økonomisk sanktion

Note: * Træder i kraft den 3. januar 2011. ** Er suspenderet fra 1. januar 2010 til og med 31. december 2011.

2.2 Driftsloftet

Når kommuner giver aktive tilbud, har de to typer udgifter. Dels udgiften til borgerens ydelse, dels udgiften til drift af aktiviteten, fx køb af kurser og egne projekter. Kommuner får refusion for driftsudgifter til aktive tilbud til borgere på en række forsørgelsesudgifter. Hovedreglen er, at staten refunderer halvdelen af de udgifter, kommunen har til aktive tilbud.

Dog er der for a-dagpenge, kontanthjælp og revalidering et loft over, hvor store driftsudgifter kommunen kan få refunderet for visse udgiftstyper. Det kaldes driftsloftet. Der er et loft for a-dagpengemodtagere på 18.873 kr. pr. helårsperson i 2010. Dvs. at kommunen kan få refunderet 9.437 kr. pr. fuldtidsledig. For kontant- og starthjælpsmodtagere og revalidender er driftsloftet 21.236 kr. Når et loft nås, får kommunen ingen yderligere refusion.

Visse refusionsbelagte udgifter til aktive tilbud mv. indgår ikke under driftsloftet. I forhold til nogle udgifter kan kommunerne derfor få 50 pct. i refusion uanset udgiftsniveaue. Det gælder blandt andet for følgende udgifter:

- driftsudgifter til aktive tilbud til sygedagpengemodtagere og personer visiteret til fleksjob
- hjælp til opkvalificering af revalidender, sygedagpengemodtagere og ansatte i skånejob
- udgifter til befordring til revalidender, sygedagpengemodtagere og visiterede til fleksjob
- udgifter til selvvalgt uddannelse til forsikrede ledige og til personer visiteret til fleksjob
- udgifter til mentorordninger for alle målgrupper
- udgifter til hjælpemidler til revalidender, sygedagpengemodtagere, ansatte i fleks- og skånejob, handicappede og til personer, der opnår eller skal fastholde ordinær beskæftigelse (ved forsikrede ledige omfatter det ikke undervisningsmateriale).

2.3 Servicerammen

Kommunerne finansierer fuldt ud udgifterne til løn mv. til personalet i job-centrene, dvs. personer, der holder samtaler med borgerne og udfører den administration, der er forbundet med henvisning til aktive tilbud mv. Disse udgifter konteres på den såkaldte *konto 6 (fælles udgifter og administration)*, der ikke er refusionsbelagt.

Udgifter på konto 6 er underlagt den serviceramme, som er en del af den generelle statslige styring af kommunernes økonomi. Staten styrer servicerammen med et krav om udviklingen for kommunerne under ét. Denne begrænsning gælder formelt ikke for den enkelte kommune. Men hvis en

kommune øger de samlede serviceudgifter – fx fordi den ønsker flere medarbejdere i jobcentret til at holde samtaler med borgerne – skal andre kommuner tilsvarende sænke udgifterne.

Udgifter til aktive tilbud og forsørgelsesydelse konteres på konto 5. Her er der statslig refusion, og udgifterne er ikke begrænset af servicerammen.

Konsekvensen af reglerne er, at det har ret forskellige kommunal-økonomiske konsekvenser, om man bruger en ekstra krone på aktive tilbud eller i stedet på flere sagsbehandlere i jobcentret (fx til at tale hyppigere med borgerne). Det første er som udgangspunkt meget billigere end det sidste.

2.4 Tilskuds- og puljeordninger

Staten afsætter fra tid til anden midler til at fremme bestemte mål og indsats. Kommunerne kan få del i midlerne ved at søge dem eller ved at foretage sig bestemte handlinger, som automatisk udløser et tilskud.

Et eksempel på en sådan indsats er *Ny chance til unge*, som er en pulje på 70 mio. kr., der er afsat fra medio 2010 til ultimo 2011. Jobcentre kan få ekstra penge, hvis de sætter ekstra gang i de virksomhedsrettede tilbud til unge.

2.5 Beskæftigelses- og bloktilskud, budgetgaranti og udligning

En række andre regler påvirker den økonomiske virkning af beskæftigelsesindsatsen. Der er fire ordninger: Beskæftigelsestilskuddet, bloktilskuddet, budgetgarantien og udligning.

Beskæftigelsestilskuddet kompenserer kommunerne under ét for udgifterne til a-dagpenge. Tilskuddet består primært af to elementer: For det første et grundtilskud, der er baseret på ledigheden blandt forsikrede i den enkelte kommune to år forinden. For det andet en regulering, der er baseret på de seneste to års ledighedsudvikling blandt forsikrede i den landsdel, hvor kommunen ligger. Reguleringen er positiv, når ledigheden stiger, og negativ når ledigheden falder.

Bloktilskuddet er et generelt og ubundet statsligt tilskud til kommunerne. Tilskuddet går til generel drift. En del af bloktilskuddet fordeles til kommunerne i forhold til indbyggertal. En anden del er med til at finansiere den økonomiske udligning mellem rige og fattige kommuner.

Budgetgarantien – der er en regulering af bloktilskuddet – kompenserer kommunerne for ændringer i konjunkturfølsomme områder samt udgifterne til førtidspension. Det kommunale bloktilskud reguleres årligt i forhold til

ændringerne i udgifterne på landsplan. Reguleringen kan både være positiv og negativ.

Bloktilskuddet (inkl. budgetgarantien) finansierer sammen med den mellemkommunale udligning det samlede udligningssystem. Udligningssystemet består primært af tre ordninger: Landsudligning, hovedstadsudligning og udligningstilskud til kommuner med højt strukturelt underskud. Derudover findes ni mindre supplerende ordninger.

Udligningssystemet er baseret på det, der betegnes som en kommunes beregnede strukturelle over- eller underskud. Det strukturelle over- eller underskud opgøres som forskellen mellem en kommunes beregnede udgiftsbehov – baseret på række demografiske og sociale indikatorer – og kommunens beregnede skatteindtægter ved en gennemsnitlig skatteprocent. Kommuner med strukturelle overskud (rige kommuner) bidrager til ordningen, mens kommuner med strukturelle underskud (fattige kommuner) modtager penge fra ordningen.

3. Evalueringens metode

Evalueringen er gennemført via en kvalitativ og en kvantitativ undersøgelse. Herved evalueres den økonomiske styring fra to perspektiver. Den kvalitative undersøgelse belyser den økonomiske styrings betydning for kommunernes beskæftigelsesindsats samt kommunernes holdninger til styringen. Den kvantitative undersøgelse behandler virkningerne på aktiveringsgrad, selvforsørgelse mv. af konkrete ændringer i refusions-systemet.

Michael Rosholm og Michael Svarer, som begge er professorer på Aarhus Universitet, har stået for den kvantitative undersøgelse.

Kapitel 4 viser resultaterne af den kvalitative undersøgelse, mens kapitel 5 viser resultaterne af den kvantitative undersøgelse.

3.1 Kvalitativ undersøgelse

Det vigtigste element i den kvalitative undersøgelse er en interviewundersøgelse gennemført i 12 kommuner.

Formålet med interviewundersøgelsen i de 12 kommuner er at skabe viden om, hvordan statens økonomiske styring af kommunerne på beskæftigelsesområdet virker i praksis. Desuden skal undersøgelsen afdække kommunernes holdninger til styringssystemet.

Slotsholm har interviewet ca. 200 repræsentanter fra de 12 kommuner. Der er tale om topledere, beskæftigelseschefer, jobcenterchefer og sagsbehandlere.

Toledelsen er i de fleste kommuner repræsenteret ved samtidig deltagelse af kommunaldirektøren og økonomidirektøren – og i de fleste kommuner også borgmesteren. Beskæftigelseschefen er den øverste forvaltningschef for beskæftigelsesområdet i kommunen. Jobcenterchefen er lederen af et jobcenter. Sagsbehandlerne repræsenterer flere forskellige områder. De fleste arbejder med kontanthjælp og sygedagpenge, men der er også medarbejdere, der arbejder med a-dagpenge, ledighedsydelse, fleksjob og førtidspension.

I forbindelse med interviewene har interviewpersonerne angivet deres opfattelser af centrale dele af styringen på en tjekliste med udsagn, som man kan erklære sig enige eller uenige i. Derudover har sagsbehandlerne udfyldt en liste, hvor de har skullet angive, hvilke refusionssatser der er gældende. Formålet er at tjekke sagsbehandlernes faktiske viden om styringsredskaber inden for deres arbejdsområde.

Tabel 3.1.1: De 12 deltagende kommuner

Ballerup Kommune	Mariagerfjord Kommune
Egedal Kommune	Lolland Kommune
Faxe Kommune	Odense Kommune
Haderslev Kommune	Rudersdal Kommune
Holstebro Kommune	Thisted Kommune
Ikast-Brande Kommune	Århus Kommune

De 12 deltagende kommuner er valgt med henblik på at skabe spredning på følgende parametre: Rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen, kommune-størrelse og region.

Der er – som et supplement til interviewundersøgelsen i de 12 kommuner – gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt alle jobcenterchefer. Den har til formål at skabe et landsdækkende billede af jobcenterchefernes opfattelser af og holdninger til den økonomiske styring. Spørgeskemaet består primært af spørgsmål med lukkede kategorier.

De fleste jobcenterchefer – nemlig 82 ud af 93 adspurgte – har besvaret spørgeskemaet.

Det skal understreges, at der er en naturlig grænse for, hvor håndfast man kan konkludere på spørgeskemaundersøgelsen. For det første fordi den statslige styring er kompleks og vanskelig at sammenfatte i et spørgeskema. For det andet fordi undersøgelsen kun dækker et ud af flere led i kommunerne, der har indflydelse på beskæftigelsesindsatsen.

Metoden for den kvalitative undersøgelse er nærmere beskrevet i bilag 1. Bilag 2 indeholder svarene på samtlige spørgsmål, der er stillet i spørgeskemaundersøgelsen.

3.2 Kvantitativ undersøgelse

Den kvantitative undersøgelse er gennemført på registerbaserede individ-data, der indeholder oplysninger om personer på overførselsindkomster. Konkret indeholder data ugentlige oplysninger om ydelsestyper, aktiverings-tilbud samt socioøkonomiske karakteristika.

Formålet med den kvantitative undersøgelse er at kortlægge effekterne af ændringer af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet. Målet er at undersøge, om det påvirker kommunernes aktiviteter, at der sker ændringer i den refusion, kommunerne modtager fra staten.

Undersøgelsen vedrører tre konkrete ændringer af refusionssystemet:

For det første den ændring af refusionen for kontanthjælp, der blev gennemført i 2006. Ændringen medførte, at statens refusion af kontanthjælp blev gjort afhængig af, om den ledige var i et aktivt tilbud eller ej. Undersøgelsen fastslår, om refusionsændringen har påvirket aktiveringsomfanget, aktiveringstyper og overgangen til selvforsørgelse.

For det andet den ændringen af refusionen for ledighedsydelse og løntilskud til fleksjob, der blev gennemført i 2002. Ændringen betød, at refusionen blev lavere for løntilskud til fleksjob og højere for ledighedsydelse. Undersøgelsen fastslår, om refusionsændringerne påvirker afgang fra kontanthjælp og sygedagpenge til enten førtidspension, fleksjob eller ledighedsydelse.

For det tredje den ændringen af refusionen for sygedagpenge, der blev gennemført i 1999. Ændringen medførte, at den statslige refusion for sygedagpenge bortfalder efter 52 ugers sygdom. Undersøgelsen fastslår, om afgang fra sygedagpenge til henholdsvis selvforsørgelse og andre offentlige ydelser bliver påvirket af ændringen.

Som led i undersøgelsen er der gennemført en række følsomhedsberegninger, jf. kapitel 5.

4. Kvalitativ undersøgelse

Slotsholm A/S

4.1 Styringsystemet som helhed

I dette afsnit gennemgås de konklusioner, som ikke binder sig op på de enkelte styringsredskaber, men som derimod drejer sig om det samlede styringssystem. Visse af disse tværgående konklusioner tager afsæt i konkrete styringsredskaber, hvorfor der forekommer argumenter og vurderinger her, som efterfølgende – ved behandlingen af de enkelte redskaber – igen vil blive gennemgået og uddybet.

4.1.1 Styringen virker

A. Statens økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen virker. På en række områder er der dog brug for udvikling og forenkling af styringssystemet.

Den overordnede konklusion på denne undersøgelse er, at statens økonomiske styring af kommunerne på beskæftigelsesområdet virker.

Ideen med statens økonomiske styring er at bruge økonomiske incitamenter til at fremme bestemte handlinger. Det virker overordnet set. Kommunerne søger at optimere økonomien i deres indsats. De reagerer altså generelt på økonomiske incitamenter.

Virkningen af styringen er dog begrænset på en række områder og af en række forhold. Især er det et problem, at den nuværende version af den økonomiske styring har fokus på processer. Altså at kommuner holder samtaler, at der gives aktive tilbud, at det sker til et bestemt tidspunkt etc. Kommunerne ser ikke en direkte kobling mellem disse proceskrav og en hurtigere vej til beskæftigelse for borgerne. Samtidig kan de ikke gennemskue økonomien i at få borgerne i job. I kommunerne kender alle relevante parter reglerne for refusion i henholdsvis aktive og passive perioder og konsekvenserne af manglende rettidighed, men de har ikke overblik over, hvad det økonomisk betyder for kommunen, at en borger bevæger sig fra en offentlig overførsel til ustøttet job.

På det overordnede plan synes der ikke i nævneværdig grad at være andre mekanismer i kommunerne, der konkurrerer i betydning eller ligefrem overtrumfer de økonomiske incitamenter omkring beskæftigelsesindsatsen.

Dog kan en særlig politisk interesse for et givet område føre til, at beskæftigelsesindsatsen i perioder sker i spring. Der er eksempler på, at nogle kommunalbestyrelser i perioder har haft særlige ønsker til udviklingen i fleksjob eller antallet af arbejdsmarkedsparate, og at dette har haft følger-virkninger for jobcentrenes visitationspraksis. I sådanne perioder kan det

være vanskeligt at se en kobling mellem handlinger i jobcentrene og statens økonomiske styring.

Ligeledes vælger nogle kommuner en meget tidlig aktivering af a-dagpenge-modtagere til trods for, at staten betaler 100 pct. af ydelsen i de første 18 uger, hvorfor der ikke eksisterer noget kortsigtet økonomisk incitament for en sådan aktivering.

Men generelt er statens økonomiske styring et forholdsvis effektivt redskab til at dreje kommunerne i en bestemt retning.

I den kvantitative undersøgelse af den økonomiske styring er refusionsændringer i forhold til fleksjob og ledighedsydelse undersøgt. Undersøgelsen viser, at det ikke er muligt at konkludere, om refusionsændringen har haft nogen effekt. Et bidrag til at forklare den manglende sammenhæng kan være, at der er tale om et område, der til tider har haft betydeligt politisk fokus – nationalt og lokalt. Dette fokus kan have overtrumpet de økonomiske incitament.

4.1.2 Tre redskaber er helt centrale

B. Tre styringsredskaber påvirker for alvor kommunernes beskæftigelsesindsats, nemlig rettidighed, refusionsbortfald for sygedagpenge efter 52 ugers sygdom og differentieringen af refusion for aktive og passive perioder. Andre redskaber spiller en mere begrænset rolle.

Statens styringsredskaber kan deles op i *de helt centrale* og *de andre*. De centrale påvirker på alle niveauer, hvad kommunen i forhold til beskæftigelsesindsatsen fokuserer på, hvordan den organiserer sig, og hvor den retter sin indsats hen. De andre har mere begrænset, om nogen, virkning. De *kan* spille en rolle, men de gør det ikke nødvendigvis.

Tre redskaber er centrale. Det er refusionsbortfald ved manglende rettidighed, refusionsbortfald for sygedagpenge efter 52 ugers sygdom og differentieringen af refusion i forhold til borgernes aktive og passive perioder. Disse tre styringsredskaber gennemsyrrer generelt kommunernes indsats på beskæftigelsesområdet. På alle niveauer påvirker de kommunernes fokus, organisering og indsats.

Mens de tre store dominerer, forholder det sig anderledes for de øvrige. Hvad enten det drejer sig om puljer, tilskud, driftsloft eller andet, så har de ikke nær samme kraft til at gennemsyre kommunernes indsats. Nogle gange har de en styringsmæssig effekt, andre gange er de blot et vilkår, som kommunerne vælger at leve med.

Denne konklusion understøttes af den spørgeskemaundersøgelse blandt landets jobcenterchefer, der er gennemført som en del af denne kvalitative undersøgelse. Jobcentercheferne har svaret på, hvad de oplever, at lokale politikere lægger vægt på i forhold til beskæftigelsesindsatsen.

Som det fremgår af figur 4.1.1 er det jobcenterchefernes vurdering, at de tre store styringsredskaber især er i fokus hos politikerne. Næsten alle mener, at politikerne i høj grad lægger vægt på, at kommunen ikke går glip af statsrefusion, og på at færrest mulig modtager sygedagpenge ud over de 52 ugers sygefravær. Og ca. seks ud af ti mener, at politikerne i høj grad fokuserer på rettidighed og aktiveringsgrad.



Note: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer, jf. bilag 2.

4.1.3 For mange og for uigennemskuelige redskaber

C. Samlet set er der for mange styringsredskaber. Der er en grænse for, hvor mange økonomiske mål kommunerne kan forfølge på samme tid. Styringsredskaber, der er svære at forstå, gennemskue og måle på, har kun lille eller ingen betydning for beskæftigelsesindsatsen.

Med henblik på at opnå en mere optimal styring er der behov for at udvikle og forenkle styringsystemet.

Antallet af styringsredskaber i beskæftigelsespolitikken er så stort, at de til tider står i vejen for hinanden og overskygger hinanden. Det samlede antal af statslige styringsredskaber er utvivlsomt for stort. Der er for mange redskaber til, at man i kommunerne – på tværs af beslutningsniveauer – er i stand til at have fokus på alle.

Konsekvensen er, at kommunerne, bevidst eller ubevidst, lader sig påvirke af nogle redskaber, mens andre ingen rolle spiller. Et særligt problem eksisterer omkring de styringsredskaber, der er svære at forstå, gennemskue og måle på.

Et eksempel: Inden for den enkelte kommune er der stor variation i, hvor meget man kender til beskæftigelsestilskuddet. Der er ingen indre konsensus om centrale spørgsmål i forbindelse med tilskuddet: Hvad er det overhovedet for noget, hvordan beregnes det, hvornår beregnes det, i forhold til hvad beregnes det, hvad kan man gøre for at påvirke det, og hvor lang tid går der før den endelige afregning etc. I de kommuner, hvor emnet er berørt, gives der – inden for kommunen – forskellige svar på disse spørgsmål.

Når man ikke kan skabe en fælles forståelse af et styringsredskab, kan man heller ikke kommunikere om det. Man kan heller ikke udstikke, eller handle efter, klare retningslinjer i forhold til det. Derfor har den slags styringsredskaber i praksis lille eller ingen betydning. De har selvfølgelig økonomiske konsekvenser, men de påvirker ikke adfærden.

De mange og konkurrerende styringsredskaber har en anden uheldig konsekvens. Nemlig at de levner rum for mange forskellige fortolkninger af, og fortællinger om, hvad kommunen kan og bør gøre. Eksemplerne på de varierende fortolkninger er mange. Her følger et mindre udvalg.

En leder forklarer udførligt, hvordan kommunens udgifter til a-dagpenge har betydning for budgetgarantien. Det til trods for at budgetgaranti og a-dagpenge intet har med hinanden at gøre.

Flere borgmestre udtrykker oprigtig og dybfølt forargelse over, at staten tvinger kommunerne til at give aktive tilbud til meget syge mennesker. En sådan tvang eksisterer ikke.

En leder understreger, at kommunen *til punkt og prikke overholder driftsloftet*. Opfattelsen er, at driftsloftet er en slags maksimumsgrænse fastsat ved lov. En anden forklarer, at kommunen de senere år har holdt sig under driftsloftet, uagtet at opgørelser viser, at samme kommune har overskredet driftsloftet markant. En tredje fremhæver, at kommunen har brudt driftsloftet i forhold til sygedagpenge – hvor der ikke eksisterer et driftsloft.

En topchef forklarer, hvordan hans embedsmænd (*det er, hvad de siger og jeg har ingen grund til at tvivle på dem*) har klargjort, at kommunen skal holde lidt igen i beskæftigelsesindsatsen. Kommunen skal passe på, at ledigheden ikke bliver for lav, fordi det bliver straffet ved en eller anden udligning. Derfor skal man lave en balanceret indsats, hvor man nok anstrenger sig, men ikke for meget.

En sådan variation i fortolkninger af styringsredskaberne betyder – i bedste fald – at incitamenterne ikke virker så stærkt, som de ville have virket, hvis de blev forstået. I værste fald kan konsekvensen være kontraproduktive tiltag, baseret på decideret fejlagtige opfattelser af, hvordan regelsættet er i forhold til beskæftigelsesindsatsen. På grund af kompleksiteten i styrings-systemet er det muligt – side om side – at have mange parallelle og konkurrerende (og *de facto* lige gyldige) opfattelser af, hvad der er det rigtige at gøre.

4.1.4 Ydelsesspecifik økonomisk styring har utilsigtede konsekvenser

D. Statens refusion på forsørgelsesydelse mv. varierer fra ydelse til ydelse. Det har afledte og utilsigtede konsekvenser. Både i forhold til kommunernes satsning på et givet område og på kontinuiteten for borgerne.

Når forskellige ydelser har forskellige refusionsprocenter, kan der opstå utilsigtede bevægelser mellem ydelser. Det har to vigtige konsekvenser.

Den ene er, at kommunerne investerer – opretter stillinger – inden for områder, hvor statens betaling er relativt lav, mens man på områder med relativt høj statslig betaling har mere begrænset fokus.

En ydelsesspecifik differentiering af refusioner drejer fokus hen mod én ydelse, og væk fra en eller flere andre. Den ene halvdel af ligningen – fokus på en ydelse – er i statens interesse. Men den anden del – begrænset fokus på andre ydelser – er næppe.

Den anden konsekvens af ydelsesspecifikke refusionsprocenter er, at det fremmer bevægelser mellem ydelser. For ansatte, der håndterer sygedagpengeforløb, hvor fraværet nærmer sig 52 uger, vil et succeskriterium typisk være at få afsluttet sygedagpengeforløbene. Hvorvidt de afsluttes til førtidspension, kontanthjælp eller noget tredje har i den sammenhæng mindre fokus.

4.1.5 Kvalitetsproblem i aktiveringen

E. En række af de tilbud, borgerne får, synes at have for ringe kvalitet. Årsagerne er mange – fx administrative og lokalpolitiske. Men også den statslige styring kan spille en rolle.

Kommunerne giver, efter eget udsagn, en række tilbud, der ikke har en tilfredsstillende kvalitet. Det gælder både aktive tilbud og samtaler.

Især fremhæves kommunale projekter som noget, en del sagsbehandlere gerne ville være foruden. Tilbuddene er for standardiserede, og borgerne kommer ikke i kontakt med rigtige arbejdspladser. Sagsbehandlere er generelt overbeviste om, at virksomhedsrettet aktivering virker langt bedst, og at kommunale projekter ofte kun har ringe, hvis overhovedet nogen, effekt.⁶ Flere finder også, at jobsøgningskurserne er for dårlige, og at for mange borgere kommer på det ene jobsøgningskursus efter det andet.

Der er mange forklaringer på, at sagsbehandlere alligevel vælger en del mindre virkningsfulde løsninger i praksis.

En forklaring er, at tilbuddene, fx kommunale projekter eller jobsøgningskurser, er hurtige og lette at få etableret. Sagsbehandleren kan på meget kort tid give et tilbud, og administrationen er minimal. Jobcentret har typisk et antal pladser, der kan fyldes op. Det er langt mere besværligt at etablere pladser i virksomhederne, og ofte er der ventetid.

En anden forklaring er, at politikerne i kommunen brænder for de kommunale projekter. Derfor kan der være en – ofte udtalt – forventning om, at jobcentret sørger for at bruge pladserne.

En tredje forklaring er, at rettidighedskravene tvinger sagsbehandlere til at vælge de hurtige løsninger. Hvis de skal nå at aktivere alle til tiden og undgå at blive klippet i refusion, er de nødt til at gå efter det, der er enkelt og

⁶ Den overbevisning er ikke nødvendigvis en, som de lokale politikere deler. Ifølge jobcentercheferne står den virksomhedsrettede indsats relativt langt nede på lokalpolitikernes prioriteringsliste. Som det fremgår af figur 4.1.1, der baserer sig på den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer, er lokalpolitikere mere interesseret i, at kommunen ikke går glip af refusion, at kommunen har så få langvarige sygedagpengeforløb som mulig, at de sygemeldte får aktive tilbud, at samtaler holdes rettidigt, at aktive tilbud gives rettidigt og at aktiveringsgraden i kommunen er høj.

standardiseret. Staten får altså mere eller mindre direkte tildelt et medansvar for den for lave kvalitet.

Der er en tendens til, at de mange procesregler og sanktioner afføder en kommunal så-kan-det-også-være-lige-meget-reaktion. Eller: Når det er processtyring, Folketinget vil have, så lever vi op til de krav. Vi gør det, vi bliver målt på. Det var noget helt andet, hvis de målte os på kvalitet. Sidstnævnte forklaring står i nogen kontrast til, at de fleste angiver, at kommunen ikke ville aktivere mindre, hvis proceskravene forsvandt.

I forhold til samtaler er der eksempler på, at man masseindkaldelser borgere og tildeler dem personlige samtaler af fem minutters varighed. Konsekvensen af et sådant arrangement er, at samtalerne bliver overfladiske, og at man ingen mulighed har for at differentiere efter den enkelte borgers behov. Kravet om rettidighed får skylden af kommunen. Staten får, hvad den forlanger. Samtalen er holdt. Krydset kan slås. Refusionen kan hjemtages. Dette synspunkt står, som ovenfor, i kontrast til, at de fleste angiver, at de ikke ville holde færre samtaler, hvis staten droppede kravet.

4.1.6 Kommunale holdninger til styringssystemet

F. Kommunerne har forståelse for, at staten ønsker styring af beskæftigelsesområdet, fordi det har stor landspolitisk betydning. Men kommunerne finder, at styringen er for rigid og vidner om statslig mistillid til kommunerne.

Holdningen i kommunerne til statens styring er sammensat.

På den ene side eksisterer der i kommunerne en modvilje mod at blive styret af staten, og styringen forekommer at være et udtryk for mistillid til kommunerne. Styringen hæmmer kommunernes indsats og gør det umuligt at foretage lokale prioriteringer.

Det er fx en holdning flere steder, at der ikke er plads til lokal politik omkring den kommunale beskæftigelsesindsats. Mens der er frihedsgrader til at føre lokal politik i forhold til fx ældreplejen, skolevæsenet eller børneinstitutionerne, så opleves båndene betydeligt mere snærende for beskæftigelsesindsatsen. Man kan ikke noget, må ikke noget, og alt er styret.

På den anden side accepterer mange, at der er kommet fastere regler end tidligere. Der er forståelse for, at staten vil spille en rolle, og flere oplever også, at styringen kan være et plus for beskæftigelsesindsatsen. Og man mener, at der fortsat plads til lokale beslutninger.

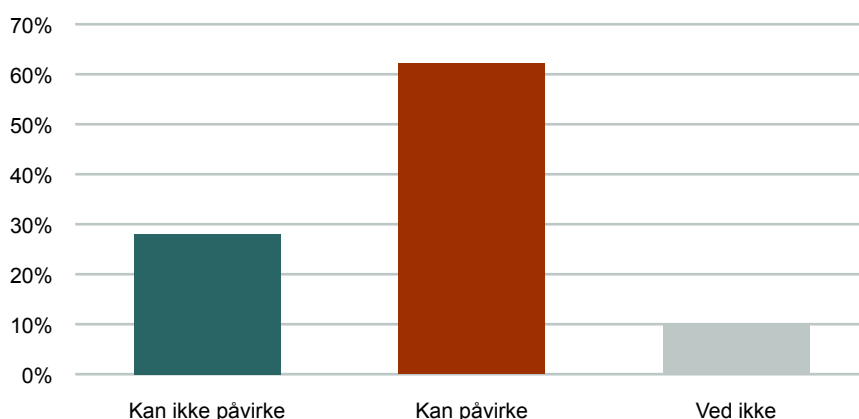
Denne accept af en vis styring forekommer at være lige så udbredt, som modviljen mod samme. Man accepterer, at der er minimumskrav til samtaler og aktivitet. Man har forståelse for, at netop beskæftigelsesområdet har så væsentlig national betydning, at det må være omgærdet af regler. Ellers ville der komme for store huller i indsatsen. Især i forhold til de svage, hvor det kan forekomme at være en dårlig investering at gøre noget.

En række ledere påpeger, at kommunerne – trods udbredt styring – lige netop har retten til at påvirke alt det, der betyder noget. Fx hvor mange ydelsesmodtagere kommunen har, hvilke tilbud der er til borgerne, hvilke grupper man satser på, om man skal straksaktivere eller ej, etc.

At kommunen rent faktisk har muligheder for at træffe beslutninger og føre politik i forhold til beskæftigelsesindsatsen, er en udbredt holdning blandt jobcentercheferne. I den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse har de svaret på, om de kommunale politikere mener, at kommunen selv kan påvirke, om de kommunale forsørgelsesudgifter stiger.

Som det fremgår af figur 4.1.2, er den generelle vurdering, at man kan påvirke forsørgelsesudgifterne. Godt seks ud af ti mener, at man kan påvirke, mens knap tre ud af ti mener det modsatte. Med andre ord: Jobcentercheferne bekræfter, at der træffes lokale politiske beslutninger, som man oplever kan gøre en forskel.⁷

Figur 4.1.2: Lokale politikeres evne til at påvirke udvikling i forsørgelsesudgifter



Note: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer, jf. bilag 2.

Der er altså en modvilje på den ene side og en accept på den anden. Samlet set synes holdningen at være, at det er o.k. med en vis statsstyring, men at

⁷ Spørgeskemaundersøgelsen viser i øvrigt også, at jobcentercheferne typisk mener, at refusionsystemet samlet set bidrager positivt til at bringe borgere i beskæftigelse. 46 pct. mener, at systemet bidrager positivt, 34 pct. at det har en neutral effekt, og 17 pct. at det bidrager negativt.

den er gået for vidt. Der er kommet for mange regler, og det er for skematisk og bureaukratisk.

En typisk indsigelse er, at det er ufornuftigt, at der a priori er sat præcise datoer på, hvornår man skal holde samtaler med borgerne. Hvorfor ikke bare lade det være op til sagsbehandlerens socialfaglige vurdering?

Et sådant forslag om blødere regler bliver dog stort set altid mødt af modreaktioner fra kolleger. De advarer mod, at en opblødning af reglerne vil føre til en udsultning af jobcenteret, til slaphed og til at man – som det skete tidligere i kommunen – lader de mere besværlige borgere være i fred.

En række interviewpersoner kritiserer styringen og fastholder på samme tid, at de hverken ville reducere samtaler eller aktivering, hvis styringen forsvandt. Det rejser det naturlige spørgsmål om, hvorfor de så opfatter reglerne som et problem? Svaret er tit det noget ukonkrete, at man i fravær af den statslige styring ville lave en mere effektiv og gennemtænkt indsats.

På samme måde er det svært at få konkrete svar fra de, der på en gang kritiserer styringen på rettidighed, og samtidig forklarer, at de overopfylder kravene, dvs. giver flere samtaler og tilbud, end loven foreskriver. Hvorfor er de negative over for styringen, når de nu frivilligt gør mere, end staten forlanger?

Modviljen på den ene side, accepten på den anden og oplevelsen af, at det er gået for vidt, giver et billede af en problematisk mangel på forståelse for og opbakning til selve kernen i styringssystemet. Holdningen er, at staten retter sit skyts mod det forkerte: Man måler processer og straffer kommunerne, hvis de overtræder proceskrav. I stedet burde man måle kommunerne på deres resultater.

I denne undersøgelse er det i øvrigt ofte ganske vanskeligt at konkludere, hvad de enkelte kommuner rent faktisk gør på beskæftigelsesområdet. Samme spørgsmål giver tit – i en og samme kommune – helt forskellige svar, alt efter hvem man spørger. På tværs i kommunerne – sagsbehandlere, jobcenterchef, beskæftigelseschef, topledelse – er der forskellige opfattelser af kommunens beskæftigelsesindsats og betydningen af de økonomiske styringsredskaber.

Der er ikke noget bestemt mønster i, hvilke led der svarer hvad. Det forholder sig tværtimod ofte sådan, at en fortælling springer et eller flere led over, så fx top- og jobcenterchefer siger ét, beskæftigelseschefer udtrykker det modsatte, mens sagsbehandlere måske siger noget helt tredje.

Denne manglende interne kommunale konsensus viser, at man skal være varsom med at undersøge beskæftigelsesområdet via ét bestemt kommunalt

niveau. Der synes ikke at være nogen vej uden om at forholde sig til flere niveauer i kommunerne, når man skal skabe sig et billede af den kommunale beskæftigelsesindsats. Og selv da kan det være vanskeligt at skabe et præcist billede.

4.2 Rettidighed – bortfald af refusion

Rettidighedskravet er et krav om, at kommuner foretager sig bestemte ting på bestemte tidspunkter i forhold til den enkelte borger. Kravene er forskellige alt efter hvilken ydelse, borgeren modtager, og hvilken alder vedkommende har.

Statens mål med disse regler er fx beskrevet i udmøntningen af velfærdsaftalen. Det fremgår, at kommuner skal overholde ”deres pligt til at give tilbud til den tid, der er fastsat i loven, så ledige ikke overlades til passiv forsørgelse. Det foreslås derfor, at kommunen mister refusionen for udgifter til kontant- og starthjælp, når tilbuddet ikke er givet i overensstemmelse med reglerne i kapitel 17 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.”⁸

Rettidighedskravet har generelt større økonomiske konsekvenser end mange af de andre statslige styringsredskaber. Forklaringen er, at refusionen helt bortfalder, hvis en deadline overskrides. Kommunen bærer altså hele forsørgelsesudgiften i den periode, der går fra skæringsdatoen, til den indhenter det forsømte.

4.2.1 Rettidigheden styrkes af potentielt refusionsbortfald

G. På alle niveauer i kommunerne har man fokus på rettidighed og på bortfald af refusionen, hvis ikke indsatsen sker til tiden. Disse regler bidrager til, at borgerne får en indsats til tiden. En lempelse af reglerne må forventes at svække rettidigheden.

Der er ingen tvivl om, at refusionsbortfald ved manglende rettidighed yder et væsentligt bidrag til, at borgerne får en indsats til tiden. Ligesom det er klart, at en lempelse af reglerne vil svække rettidigheden i indsatsen.

På alle niveauer i kommunen er der opmærksomhed på rettidighed eller mangel på samme. Fokus er på, om tingene bliver gjort til tiden. Og på, hvad manglende rettidighed konkret koster kommunen – eller alternativt, hvad kommunen kan vinde ved at øge rettidigheden. Selv på det politiske niveau fylder rettidigheden. Man styrer efter det, og bruger fx rettidigheden i vurderingen af beskæftigelseschefen og jobcenterchefen.

Jobcentrene er gennemsyret af ønsket om at nå så høj en rettidighed som muligt. Cheferne er opmærksomme på, at der er stor politisk interesse om netop den del af deres ansvar. I mange kommuner informeres kommunalbestyrelsen løbende om, hvordan udviklingen i rettidigheden er. Politikerne er opmærksomme på betydningen for kommunens samlede økonomi. En

8 Lovforslag L105, samling 2006/7, almindelige bemærkninger.

leder siger: *Rettidighed styrer hele hverdagen. Og den skal overholdes, ellers vælter budgettet.*

Rettidighed er et omdrejningspunkt for organiseringen af jobcentrene. Man skaber diverse administrative procedurer, opretter controllerenheder (der skal sikre, at sagsbehandlerne husker at skrive de rigtige datoer i sagerne eller sætte de rigtige krydser), har automatiserede it-rettidighedsalarmer, afholder interne undervisningsforløb, producerer lister, skriver plusser og minusser på centralt placerede whiteboards, holder møder og informerer jævnligt medarbejderne om, hvordan det går med rettidigheden.

I et jobcenter er kravet om rettidighed så håndfast, at sagsbehandlere – hvis der er problemer med rettidigheden – kan miste retten til at styre deres egen kalender. Chefen for jobcenteret siger: *Aktivering og samtaler til tiden er et vilkår ved at være ansat i et jobcenter. Hvis ikke sagsbehandlerne kan finde ud af det, så sætter vi en administrativ medarbejder til at indkalde. Så står sagsbehandleren for at tale med borgeren, men hun bestemmer ikke selv, hvornår døren går op og i.*

Redskabet virker altså, men det vækker ikke udelt begejstring i kommunerne. Modstanden går ikke så meget på, at der er regler om rettidighed. Det, der til gengæld giver stor modstand, er en oplevelse af, at reglerne er alt for rigide. Mange kan give eksempler på situationer, hvor en samtale skal afholdes, selvom den ikke giver mening – fordi manden skal på efterløn om tre uger, fordi kvinden nedkommer om 14 dage, fordi manden skal opereres i overmorgen etc.

En række interviewede mener, at det er for skrap, at der både er lovkrav om rettidighed og økonomiske sanktioner ved manglende opfyldelse. De argumenterer for, at man bevarer reglerne, men dropper sanktionerne. En topchef siger: *Hvis de økonomiske sanktioner forsvandt, ville kommunen alligevel fastholde tankesættet og opnå det samme – men blive frigjort fra rigiditeten.*

Argumentet – at man kan opnå det samme uden styringen – forekommer dog problematisk. Det er ikke til at få forklaret, hvordan man kan fastholde tankesættet og opnå det samme, hvis man handler mindre rigidt. Hvad, helt konkret, gør man mindre rigidt? Har man færre samtaler, eller springer man nogle borgere over? Hvis loven er den samme, og man bare har fjernet den økonomiske sanktion, vil man så i højere grad begynde at bøje loven?

Mange understreger da også, at det netop er sanktionerne – ikke lovkravet – der har den disciplinerende effekt. Uden sanktioner ville både medarbejdere og ledelse miste tilskyndelse til at være effektive. Indsatsen vil blive slappere, man ville reducere sagsbehandlingen og acceptere længere

ventetid. Det var da også på baggrund af lav rettidighed, at reglerne blev indført.

Samlet set er der ingen tvivl om, at penge har en disciplinerende effekt. Det er da også en vurdering, som langt de fleste erklærer sig enige i. I forlængelse af interviewene er deltagerne blevet stillet over for en række udsagn, som de skulle erklære sig enige eller uenige i. Et af spørgsmålene handler om refusionsklip. Som det fremgår af nedenstående boks, er der i alle interviewede led i kommunerne stor enighed om, at risikoen for at miste penge fremmer rettidigheden.

Tab af refusion ved manglende rettidighed fremmer aktivering til tiden

Ved interviewene er deltagerne blevet bedt om at erklære sig enige eller uenige i, at tab af refusion ved manglende rettidighed fremmer, at aktivering sker til tiden. Det synspunkt erklærer otte ud af ti top- og beskæftigelseschefer sig enige i, mens det samme gør sig gældende for ni ud af ti jobcenterchefer. Blandt sagsbehandlerne er seks ud af ti er enige, en ud af ti er uenig, mens resten hverken er enige eller uenige.

Note: Tjek af holdninger til udsagn, jf. bilag 3.

4.2.2 De potentielle økonomiske sanktioner sikrer en vis normering i jobcentrene

H. De økonomiske sanktioner, der er forbundet med manglende rettidighed, virker som et sikkerhedsnet under jobcentrenes normeringer. I fravær af reglerne vil der formentlig blive flyttet ressourcer fra beskæftigelsesindsatsen til mere højtprofilerede kommunale områder.

Kravet om rettidighed er et krav om en vis minimumsproduktion. Hvis kommunerne producerer mindre, bliver de straffet økonomisk. Denne straf er så betydelig, at kommunerne søger at leve op til minimumsproduktionen. Denne produktion kræver en vis normering. De økonomiske sanktioner giver med andre ord en sikkerhed for, at der er en vis normering i jobcentrene. Denne sikkerhed kan der være brug for i en kommunal verden, hvor mange borgere og interessegrupper kæmper om bevillinger, opmærksomhed og service.

Netop på beskæftigelsesområdet er der god grund til at skabe en sådan sikkerhed. Flere af de interviewede peger på, at beskæftigelsespolitik ikke er noget, man kan vinde et lokalt valg på. Området har ikke nogen høj lokalpolitisk profil.

Som en borgmester udtrykker det, så er det svært for alvor at være uenig med sin borgmester om beskæftigelsespolitikken. Og hvis ikke man kan være uenig med borgmesteren, så kommer man ikke i lokalpressen, og dermed får borgerne heller ingen argumenter for eventuelt at vælge en ny borgmester. Lokalpolitikere bliver heller ikke standset ved supermarkedets køledisk af borgere, der ønsker at diskutere beskæftigelsesindsatsen. Ved køledisken skal politikere stå til regnskab for folkeskolen, børneinstitutionerne, behandlingen af ældre, indsatsen over for handicappede og den slags.

Derfor kan det være fristende for lokalpolitikere at flytte penge og ansatte fra det lidt usynlige beskæftigelsesområde til et af de områder, som kan påvirke udfaldet af næste valg.

Rettidighedskravet og de dermed forbundne potentielle økonomiske tab ved manglende opfyldelse, gør det omkostningsfuldt at flytte ressourcer væk fra jobcenteret. Det gør beskæftigelsesområdet mindre udsat for besparelser end det ellers ville være. Rettidighedskravet beskytter de ansatte, sagsbehandlingen og borgerne.

En sagsbehandler siger: *Det er en sikring af borgernes rettigheder. En sikring af, at man ikke skærer sagsbehandlere væk. Det er et bolværk mod uansvarlige kommunalpolitikere.*

Specielt én gruppe borgere har gavn af denne beskyttelse, nemlig de svageste borgere. En effekt af rettidighedskravet er, at sagsbehandlerne skal håndtere *alle* borgere. Sagsbehandlerne skal igennem hele sagsbunken. Det går ikke (mere) at glemme de samme tre-fire sager, hver gang man vender bunken.

En kontanthjælpsmedarbejder siger: *Uden kravet om rettidighed ville man miste den kontrollerede kontakt med borgeren, der sikrer, at borgeren ikke bare kommer på græs.*

At komme på græs betyder, at kommunen, i årevis, betaler en ydelse til borgeren, uden at beskæftige sig yderligere med vedkommende. Det har man gjort tidligere. Der kunne være mange grunde til, at man bare lod dem gå, fx fordi man var overbevist om, at der alligevel ikke kom noget ud af at tage fat på dem, eller fordi det ganske enkelt var ubehageligt at få besøg af dem på sit kontor. Med kravet om rettidighed og den dermed forbundne risiko for økonomisk straf er det slut (se i øvrigt afsnit 4.5.2 for en tilsvarende observation i forhold til differentieret refusion).

4.3 Sygedagpenge – bortfald af refusion

Efter at borgeren har været sygemeldt i 52 uger, bortfalder statens refusion. Kommunen bærer herefter den fulde udgift til sygedagpenge. Sådan har reglen været siden 1999.

Statens mål med denne regel følger af bemærkningerne til loven: "En afskaffelse af den statslige medfinansiering af sygedagpengeudgifterne efter den 52. uge vil medvirke til at fremme kommunernes tilskyndelse til så hurtigt som muligt at iværksætte en indsats med henblik på den enkelte sygedagpengemodtagers tilbagevenden til arbejdsmarkedet."⁹

4.3.1 Stor fokus på 52-ugers reglen

I. Kommunerne har stort fokus på at undgå, at sygedagpengesager bliver så langvarige, at statsrefusionen bortfalder.

Sygefraværsløb, der er længere end 52 uger, koster kommunen rigtig mange penge. Derfor er der i alle led i kommunerne – lige fra sagsbehandlere til borgmester – fokus på at reducere antallet af sager, der går ud over 52 uger.

Sygefraværsløb må ikke gå ud over 52 uger

Ved interviewene er deltagerne blevet bedt om at erklære sig enige eller uenige i følgende udsagn: *Kommunen skal selv betale den fulde udgift til sygedagpenge, når fraværet går ud over 52 uger. Derfor er kommunen optaget af at sikre, at forløb ikke må gå ud over 52 uger.* Ikke en eneste top-, beskæftigelses- eller jobcenterchef erklærede sig uenig i dette synspunkt. Blandt sagsbehandlere var det otte ud af ti, der erklærede sig enige.

Kilde: Tjek af holdninger til udsagn, jf. bilag 3.

Der er ingen tvivl om, at mange sagsbehandlere oplever et betydeligt pres fra ledelsens side i forhold til at få lukket sager. En sagsbehandler siger: *Jeg bliver målt på, hvor mange sager jeg har ud over de 52 uger. Om jeg kan nå at afklare de borgere, jeg har med at gøre. Vi har en tavle, hvor der en gang om ugen bliver skrevet, hvor mange sager vi har over de 52 uger. Vores teamleder sætter en lille streg, hver gang vi har lavet en indstilling til forlængelse. Jeg føler det som kontrol.*

De interviewede er blevet spurgt om, hvad de mener, det vil betyde, hvis de 52 uger blev fremrykket, så refusionen bortfaldt allerede efter 26 uger.

⁹ Lovforslag L135 i samling 1998/99, almindelige bemærkninger.

En sådan fremrykning ville utvivlsomt føre til en endnu mere fremrykket indsats end i dag. Men det er ikke muligt at vurdere, hvilke konsekvenser det ville have for varigheden af sygedagpengeforløb. Kommunerne udtrykker samstemmende, at ventetider i sundhedsvæsenet er en væsentlig forklaring på, at forløbene bliver langvarige. Og sundhedsvæsenet vil kommunen fortsat skulle vente på, uanset hvor stram en tidsgrænse, den selv står med.

4.3.2 Sygedagpengeområdet får – på bekostning af andre områder

J. Den økonomiske styring bidrager til, at sygedagpengeområdet får både større bevågenhed og flere ressourcer end kontanthjælpsområdet.

De besøgte kommuner har gjort sig erfaringer med at ansætte flere sagsbehandlere til at nedbringe antallet af langvarige sygedagpengesager. Overalt har der været tale om, at de ekstra sagsbehandlere er blevet ansat inden for sygedagpengeområdet.¹⁰ Forklaringen er, at man har været overbevist om, at det ville være en god forretning for kommunen at foretage en sådan investering.¹¹

Merbevillingerne til sygedagpengeområdet bygger på det, der mange steder kaldes en god *business-case*. Man har over for kommunalbestyrelsen kunnet sandsynliggøre, at investeringen ville give et overskud på grund af sparede ydelser. En tilsvarende god *business-case* på kontanthjælpsområdet er sværere at opstille på grund af statens refusion. I denne undersøgelse er der ingen eksempler på en sådan kanalisering af ressourcer over til kontanthjælpsområdet.

At det politiske og administrative fokus rettes så entydigt mod sygedagpenge betyder, at arbejdet med andre ydelsesmodtagere er mere overset. Specielt synes kontanthjælp at være et overset område. Mens kommunerne har overblik over antallet af langvarige sygedagpengesager, så gør det samme sig ikke gældende for kontanthjælp. Antallet af langvarige kontanthjælpsager er typisk ikke kendt.

I undersøgelsen er sygedagpengemedarbejdere og kontanthjælpsmedarbejdere blevet interviewet samtidig. I flere kommuner har kontanthjælpsmedarbejderne givet udtryk for en undren, når sygedagpengemedarbejderne har forklaret, hvordan vilkårene for deres arbejde er.

¹⁰ I et enkelt tilfælde mente en interviewet at kunne huske, at der vistnok havde været tale om udvidelser på kontanthjælpsområdet. Men det var lang tid siden, og der var tale om en uklar erindring.

¹¹ Den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer bekræfter, at en sådan investeringstankegang bestemt ikke er kommunerne fremmed. Otte ud af ti svarer ja til spørgsmålet: *Sker det i din kommune, at der bliver afsat flere penge til sagsbehandling eller aktivering med henblik på at spare forsørgelsesudgifter?*

Flere kommuner beskriver, at de har et formaliserede alarmberedskab i forhold til langvarige sygedagpengesager. Det vil sige, at de får advisering eller andet, når en sygedagpengesag når en varighed på et bestemt antal uger. Samme alarmberedskab er ikke set på kontanthjælpsområdet. Der er generelt lav bevidsthed om antallet af langvarige kontanthjælpssager.

4.3.3 Overgang fra sygedagpenge til andre offentlige ydelser

K. Reglerne om refusionsbortfald for sygedagpenge efter mere end 52 ugers fravær skaber fokus på at få lukket sager. Fokus er ikke i samme grad på, hvad sagerne lukkes til.

Der er ingen tvivl om, at bortfald af refusion på sygedagpenge efter 52 ugers fravær har betydning for, hvor mange borgere der overgår fra sygedagpenge til andre ydelser.

Kommunerne er fokuserede på at få lukket langvarige sygedagpengesager. Begrebet *at lukke en sag* kan, ud over raskmeldinger, handle om at overveje, om sygedagpenge fortsat er den rette ydelse. En beskæftigelseschef siger: *Det er lettere at få pension, når grænsen nærmer sig.*

På samme måde kommer borgere på kontanthjælp, eller tilbage på a-dagpenge, når varighedsgrænsen nærmer sig. Eller de bliver bevilget fleksjob. En sygedagpengemedarbejder siger: *Vores opgave er at lukke sager. Vi er lidt ligeglade med, om de ryger over på kontanthjælp. Vi har gjort som chefen siger. Ud med dem – de skal ikke tælle hos os.*

Det er da også en af konklusionerne i den kvantitative undersøgelse (kapitel 5), at afgang fra sygedagpenge til andre offentlige ydelser øges signifikant omkring det tidspunkt, hvor den statslige refusion ophører. Det viser sig, at der ingen effekt er på afgang fra sygedagpenge til selvforsørgelse, men alene til andre offentlige ydelser.

Som det fremgår af tabel 4.3.1, kan der for kommunerne være god økonomi i at flytte sygedagpengemodtagere med langvarige forløb bag sig over på andre ydelser. Fx er besparelsen betydelig, hvis en borger i stedet for sygedagpenge får bevilget kontanthjælp. En kontanthjælpsmodtager, der er passiv, giver en besparelse på ca. 111.000 kr. på et år i forhold til, hvis vedkommende modtog sygedagpenge. Er vedkommende i stedet aktiv, er der tale om en besparelse på ca. 150.000 kr.

Tabel 4.3.1: Kommunale udgifter og besparelser på forsørgelsesydelsen ved at flytte borgere fra sygedagpenge til andre ydelser, pr. år, 2010

	Udgift	Besparelse
Sygedagpenge, efter 52 ugers sygeforløb	Kr. 196.000	–
Førtidspension (enlige)	Kr. 127.000	Kr. 68.000
Ledighedsydelse, passiv ydelse	Kr. 116.000	Kr. 80.000
Kontanthjælp, passiv ydelse	Kr. 85.000	Kr. 111.000
Revalidering (fyldt 25 år)	Kr. 68.000	Kr. 127.000
Ledighedsydelse, aktiv ydelse	Kr. 62.000	Kr. 133.000
Kontanthjælp, aktiv ydelse	Kr. 46.000	Kr. 150.000

Note: Opgjort i hele tusinde. Kontanthjælpssatsen er sat til 2/3 af den maksimale a-dagpenge-sats. Opgørelsen dækker kun udgifter og besparelser til selve forsørgelsesydelsen.

Overgange mellem ydelser, som har sit udgangspunkt i kommuners tænkning i refusion, er problematiske af flere grunde.

Dels er det et problem for samfundsøkonomien, at det, der var ment som en varighedsbegrænsning, reelt ikke virker som sådan.

Dels kan en ydelsesovergang fastholde borgeren unødigt i offentlig forsørgelse. Fx kan et treårigt revalideringsforløb ud fra en kortsigtet kommunal økonomisk betragtning forekomme fordelagtig, men det kan være en forkert løsning for borgeren.

Dels kan det være svært for borgeren at forstå og acceptere et ydelseskift, som ikke sker med udgangspunkt i borgerens situation. Det svækker det offentlige legitimitet, hvis borgeren oplever, at han eller hun skal flytte ydelse og sagsbehandler blot på grund af den statslige regulering af kommunerne.

4.4 Ledighedsydelse – bortfald af refusion

L. Reglen om, at refusionen på ledighedsydelse bortfalder efter 18 måneder, får kommunerne til at intensivere søgningen efter fleksjob, når grænsen nærmer sig. Eller til, at de genovervejer, om borgeren skal have en anden type ydelse, fx førtidspension.

Ligesom på sygedagpengeområdet gælder det for ledighedsydelse, at refusionen bortfalder efter en periode. Når borgeren har været på ledighedsydelse i 18 måneder, bortfalder refusionen. Kommunen bærer herefter den fulde udgift til ledighedsydelsen.

Der er en helt central forskel mellem de to refusionsstop. Mens stoppet af refusion for sygedagpenge er bredt kendt i kommunerne og har en dominerende rolle i forhold til jobcentrenes organisering, så gør det samme sig ikke gældende i forhold til ledighedsydelse. Det har en langt mere marginal betydning. En sandsynlig forklaring på denne forskel er, at sygedagpenge er en langt større ydelse målt på antallet af modtagere.

Men der er også ligheder mellem reaktionerne på de to refusionsstop. For eksempel overvejer en del kommuner op til 18-måneders grænsen, om borgeren bør visiteres til en anden ydelse, fx førtidspension. I nogle kommuner har man organiseret sig efter denne grænse. Der afsættes ekstra mandskab til at nedbringe antallet af langvarige ledighedsydelsessager.

Når de 18 måneder nærmer sig, gør flere kommuner en ekstra indsats for at finde et fleksjob. Der er eksempler på, at der oprettes midlertidige kommunale fleksjob. Borgerne tilbydes en fleksjobansættelse i kommunen i ni måneder, hvorefter de igen har ret til ledighedsydelse i nye 18 måneder.

4.5 Differentieret refusion – aktiv eller passiv

Kommunerne modtager differentieret refusionssats, alt efter om borgeren er aktiv eller passiv. For a-dagpenge, kontanthjælp, starthjælp, ledighedsydelse og sygedagpenge gælder, at kommunerne i aktive perioder får en relativt høj refusion, mens den i passive perioder får en relativt lav refusion.

Statens mål med denne regel er at sikre, at ydelsesmodtagerne får aktive tilbud. Fx fremgår det af bemærkningerne til lovforslaget i forbindelse med indførelsen af differentieret refusion i forhold til sygemeldte, at "kommunerne får dermed et økonomisk incitament til at fremme, at flere sygemeldte vender gradvist tilbage i arbejde eller får tilbud om at være aktive, som kan lette vejen tilbage til arbejde."¹²

4.5.1 Differentieret refusion fører til flere aktive tilbud

M. Den høje refusion i aktivperioder har den konsekvens, at kommunerne giver flere aktive tilbud, end de ellers ville have gjort. Borgere går mindre passivt end tidligere.

Princippet om, at *passivt er dyrt, og aktivt er billigt* er bredt kendt i kommunerne. Der er ingen tvivl om, at reglen har ført til, at der bliver givet flere aktive tilbud end ellers.

Enkelte kommuner finder, at udgifterne til aktive tilbud bevirker, at den økonomiske fordel ved at aktivere er begrænset. Langt de fleste mener imidlertid, at den højere refusion i aktive periode tilskynder til aktivering, og at den er vigtig for kommunens økonomi som helhed. En chef siger: *Den høje refusion gavner kommunens økonomi. De kommuner, der har en lav aktiveringsgrad, kan ikke regne.*

Ingen argumenterer for, at man *alene* giver aktive tilbud for at hente den høje refusion hjem. Der er almindelig opbakning til, at aktive tilbud er vigtige i forhold til at få bragt borgerne videre. Dertil kommer, at borgerne skal aktiveres ifølge gældende lov.¹³ Men uden den høje refusion ville der blive givet færre aktive tilbud.

Sagsbehandlerne har generelt stor viden om den differentierede refusion, og dens betydning for kommunen.¹⁴ Langt de fleste kender de konkrete satser,

¹² Lovforslag L165 i samling 2008/9, almindelige bemærkninger

¹³ Der eksisterer eksempler på, at man giver a-dagpengemodtagere tidligt tilbud, til trods for at staten i forvejen finansierer 100 pct. Der er på kort sigt tale om en ren underskudsforretning for kommunen, men den gør det alligevel, fordi den tror på, at aktive tilbud har en effekt i forhold til at komme tilbage i job.

¹⁴ Der er dog a-dagpengemedarbejdere, som giver udtryk for, at de aldrig tænker i kommunal-økonomi. De kender ikke til refusionssatser for aktive og passive perioder. De er alene

som er relevante for deres arbejde. Sagsbehandlerne er i forbindelse med interviewet blevet bedt om at notere refusionssatser inden for deres område. Som det fremgår af tabel 4.5.1, er der for kontanthjælps- og sygedagpenge-medarbejdere tale om en betydelig træfsikkerhed i forhold til at kende de relevante aktive og passive satser.¹⁵

Tabel 4.5.1: Sagsbehandlerenes kendskab til refusionssatser				
Primært arbejdsfelt	Antal svar	Periode og sats		Andel, der kender satsen
Sygedagpenge-modtagere	22	Uge 1 til 4	100 pct.	6 ud af 10
		Uge 5 til 8	50 pct.	1 ud af 10
		Uge 9 til 52, aktiv	65 pct.	10 ud af 10
		Uge 9 til 52, passiv	35 pct.	9 ud af 10
		Uge 53 og frem	0 pct.	10 ud af 10
Kontanthjælps-modtagere	38	Uge 1 og frem, aktiv	65 pct.	9 ud af 10
		Uge 1 og frem, passiv	35 pct.	10 ud af 10
A-dagpenge-modtagere	15	Uge 1 til 18	100 pct.	8 ud af 10
		Uge 19 og frem, aktiv	75 pct.	3 ud af 10
		Uge 19 og frem, passiv	50 pct.	3 ud af 10

Note: Sagsbehandlerenes viden om refusionssatser er undersøgt ved at lade de interviewede angive satserne ud for ydelserne på en tjekliste.

Ifølge sagsbehandlerne har den differentierede refusion en central betydning for, hvor mange aktive tilbud borgerne får. Sætninger som *vi skal aktivere for enhver pris, og den højere refusion er altafgørende* går igen blandt sagsbehandlerne.

Fx peger flere kontanthjælpsmedarbejdere på, at de har helt konkrete måltal for, hvor stor en andel af deres borgere, der skal være i aktivitet. Det gælder fx i en modtagelse, at 95 pct. af borgerne som udgangspunkt straks skal gives aktive tilbud. Baggrunden for et sådant måltal kan ikke være, at man giver aktive tilbud ud fra en vurdering af den enkelte borgers situation og muligheden. Man kender ikke de enkelte borgere på det tidspunkt, hvor måltallet sættes. En vigtig forklaring er derimod, at den høje refusion er

fokuseret på rettidighed og borgeres retskrav. Som det fremgår af tabel 4 har de da også en relativt ringe træfsikkerhed i forhold til at angive de korrekte refusionssatser for deres område. 15 Resultatet bekræftes af den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse, hvor jobcentercheferne har svaret på, hvor stor viden sagsbehandlerne har om refusionssatser. Ni ud af ti mener, de har *stor* eller *nogen* viden, mens kun en ud af ti mener, de har *lille* viden. Se i øvrigt bilag 2.

vigtig kommunaløkonomisk. Også sygedagpengemedarbejdere peger på, at differentiering af refusionen har en markant betydning for kommunens interesse i at give mange aktive tilbud.

Refusion tilskynder til aktive tilbud

Ved interviewene er deltagerne blevet bedt om at erklære sig enige eller uenige i følgende udsagn: *Højere refusion i aktivperioden tilskynder kommunerne til at aktivere.* Syv ud af ti beskæftigelseschefer erklærer sig enige i synspunktet. Blandt topchefer, jobcenterchefer og sagsbehandlere erklærer ni ud af ti sig enige.

Kilde: Tjek af holdninger til udsagn, jf. bilag 3.

Denne konklusion underbygges af den kvantitative undersøgelse (kapitel 5). Et resultat i denne er, at indførelsen af den differentierede refusion for kontanthjælpsmodtagere i 2006 har før til, at aktiveringsomfanget er steget med mellem seks og otte procentpoint. Omsat til 2009-tal betyder det følgende: I 2009 var der ca. 103.000 kontanthjælpsmodtagere, regnet som fuldtidspersoner på årsbasis. De var aktiveret i et omfang, så det svarer til ca. 30.000 personer. Uden den differentierede refusion ville der i stedet have været tale om 22.000-24.000.

Interviewene i kommunerne viser i øvrigt, at der er store indre uoverensstemmelser i de enkelte kommuners vurdering af, i hvilket omfang de differentierede refusionssatser har betydning for indsatsen. Der er simpelthen en minimal sammenhæng mellem det, de forskellige led i kommunerne siger. Spørgsmålet forekommer at være meget følsomt, og man fornemmer, at svar bliver givet på en skala, der går fra det faktisk korrekte til det politisk korrekte.

Fx giver man i cheflaget udtryk for, at refusionen kun spiller en lille rolle, mens sagsbehandlere oplever, at hele styringsfilosofien er baseret på at hente mest mulig refusion hjem. Der er også eksempler på, at vurderinger springer led over: Topcheferne mener, at refusionen er en afgørende drivkraft, mens beskæftigelseschefen og jobcenterchefen forklarer, at tilbud kun gives, hvis borgerens situation tilsiger det, hvorimod sagsbehandlere udtrykker det samme som topcheferne.

4.5.2 Ekstra penge til aktive perioder fremmer aktive tilbud til de svageste

N. Høj refusion i aktivperioden har særlig betydning for den svageste gruppe borgere. De bliver i langt mindre grad end tidligere overladt til passivitet.

Den højere refusion i aktive perioder giver en større sikkerhed for, at kommuner også giver aktive tilbud til de svageste borgere. Hvis ikke der var forskel på refusionsprocenten for passive og aktive perioder, ville kommunerne have en tendens til at friholde flere borgere.

Forklaringen er, at man i høj grad handler økonomisk rationelt, og at investeringen ville formodes at være dårlig. Det koster penge at give aktive tilbud, og for en gruppe af svage borgere har man ingen som helst tiltro til, at et aktivt tilbud virker. Derfor ville der, uden differentieringen, være en tendens til at lade dem gå.

Men netop fordi refusionen øges i aktivperioder, sker dette ikke. Med differentieret refusion kan der være god økonomi i at give tilbud til de svageste, uanset om man har en forventning til, om det virker eller ej.

En beskæftigelseschef forklarer: *Netop på grund af den høje refusion har vi aktiveret nogle svage, som vi slet ikke troede på. Og nogle af dem er rent faktisk kommet i job.*

Den differentierede refusion bidrager, i lighed med rettidighedskravet (se afsnit 4.2.2), til at sikre, at kommunerne også forholder sig til de svageste borgere.

4.5.3 Visse aktive tilbud er uden klart perspektiv

O. Kommunerne aktiverer til tider borgere alene med henblik på at hente den høje refusion hjem.

De fleste sagsbehandlere mener, at de aktive tilbud planlægges ud fra borgerens individuelle behov. Drejer emnet ind på økonomisk styring, giver en del sagsbehandlere dog samtidig udtryk for, at de i større eller mindre udstrækning er styret af chefernes krav om, at statsrefusionen skal være så høj som muligt. Det fører til, at sagsbehandlerne ind imellem giver aktive tilbud, uden at de selv kan se perspektivet.

Nogle chefer lægger helt åbent op til, at aktive tilbud bliver givet, uanset om der er perspektiv i dem eller ej. Fx fremhæver en gruppe af topledere

(borgmester, kommunaldirektør og økonomidirektør), at de bare forholder sig til de regler, der er, og forsøger at få den bedst mulige økonomi ud af det. De siger: *Vi går efter at få den højeste refusion og de laveste nettoudgifter. Vi sender nogle ud, selvom vi ved, at de aldrig kommer i arbejde. Vi har ikke råd til medfølelse.*

I visse kommuner udtrykker topledelsen, at spørgsmålet om aktive tilbud ikke giver kommunerne noget valg. Argumentet er, at kommunen *skal* give tilbud, og så må de finde på noget – klart perspektiv eller ej.

Flere topchefer forklarer, at kommunen er tvunget til at finde på et aktivt tilbud til alvorligt syge kræftpatienter, alvorligt ulykkesramte mennesker og andre. Det vidner om, at de statslige regler bliver overfortolkede visse steder. De bliver tolket sådan, at staten tvinger kommunerne til at vælge løsninger, der er uheldige, og som derfor ikke har kvalitet i sig (jf. også afsnit 4.1.5).

Der er imidlertid ikke noget lovkrav om, at kommunen skal give tilbud til alle sygemeldte. Der gælder ingen ret-og-pligt regler i forhold til disse grupper. Sygemeldte, der ikke kan klare et aktivt tilbud, skal således ikke have tilbud. Det er dog korrekt, at kommunen skal give aktive tilbud, såfremt den ønsker at hente den høje refusion hjem.

Mange mener, at aktivering sker for at hente den høje refusion hjem

Ved interviewene er deltagerne blevet bedt om at erklære sig enige eller uenige i følgende udsagn: *Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunerne til at aktivere for aktiveringens skyld, og ikke fordi man mener, det virker.*

Både top- og beskæftigelseschefer deler sig stort set ligeligt i to grupper. Halvdelen er enig, den anden halvdel uenig. Blandt jobcentercheferne er holdningen typisk, at den højere refusion tilskynder til aktivering for aktiverings skyld. Fem ud af ti er enige, mens tre ud af ti er uenige. Også blandt sagsbehandlere erklærer de fleste sig enige i, at refusionen tilskynder kommunen til aktivering for aktiveringens skyld. Syv ud af ti er enige.

Kilde: Tjek af holdninger til udsagn, jf. bilag 3.

En del kommuner har – især i forhold til kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere – skabt standardiserede tilbud i kommunalt regi. I disse tilbud er timetallet ofte præcis det, der skal til, for at kommunen kan få den høje refusion. Det vil sige, at tilbuddene ofte er 25 timer om ugen for kontanthjælpsmodtagere og 10 timer for sygedagpengemodtagere.

Der er eksempler på, at kommunen som udgangspunkt visiterer alle sygemeldte til det samme kommunale tilbud. Der kan fx være fire standardforløb at vælge imellem: (1) Et afklaringsforløb for sygemeldte, der kommer fra

ledighed, (2) et fastholdelsesforløb, hvor sygemeldte fra et job modtager vejledning fra en fysioterapeut, en socialrådgiver, en ergoterapeut og en jobkonsulent, (3) et udredningsforløb for de, der er i fare for at miste jobbet og (4) et sundheds- og trivselsforløb, hvor der er fokus på konflikthåndtering, stress, smertehåndtering, motion og sundhed. Fælles for aktiviteterne er, at de har en varighed på præcis de ti timer pr. uge som lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kræver for at udløse den høje refusion. Ikke ni timer. Ikke elleve. Ti timer.¹⁶

Typisk er det i princippet frivilligt, om jobcentret bruger pladserne. Men flere steder er man bevidst om, at det kan skabe politiske problemer, hvis projektet ikke bliver brugt.

Det er normalt nemt rent administrativt for sagsbehandleren at melde en borger til de kommunale projekter. Samtidig har mange sagsbehandlere en oplevelse af, at disse tilbud er gratis. Hvis en sagsbehandler ønsker at tilbyde en borger noget mere individuelt tilpasset, kan det være langt mere administrativt besværligt. Hos virksomhedskonsulenten er der ofte ventetid, og der skal udfyldes blanketter. Det samme gør sig gældende, hvis et uddannelsesforløb skal skræddersys.

Den slags projekter er typisk billige for kommunen at drive. Er de tilpas billige, kan aktiveringen være indtægtsgivende for kommunen. Det gælder i særlig grad aktivering af sygedagpengemodtagere på grund af det lave timekrav og fraværet af et driftsloft (jf. boks næste side).

Der er altså ingen tvivl om, at den differentierede refusion påvirker kommunerne i retning af at give aktive tilbud til langt flere end tidligere. Til gengæld synes nogle aktive tilbud at bære præg af, at der er for lidt fokus på at give tilbud med effekt.

¹⁶ De aktiviteter, der rettes mod sygedagpengemodtagere, er på ti timer. Det betyder dog ikke, at alle sygedagpengemodtagere modtager aktive tilbud på ti timer. Tilbud på færre timer benyttes også. Fulgt af en socialfaglig vurdering kan få timers aktivitet give anledning til høj refusion. Der ses også eksempler på sygedagpengemodtagere, der får aktive tilbud på 25 timer, nemlig de tilbud, som kommunen i forvejen har til kontanthjælpsmodtagere.

Økonomi i at give aktive tilbud til sygedagpengemodtagere

Kommunaløkonomisk kan det være en god forretning for kommunerne at aktivere sygedagpengemodtagere. Et eksempel kan illustrere dette:

En kommune har knap 800 fuldtidspersoner på sygedagpenge, der har været fraværende på grund af sygdom mellem 9 og 52 uger. Hvis alle er passive, er kommunens forsørgelsesudgifter ca. 100 mio. kr. om året. Får alle i stedet et aktivt tilbud i 10 timer om ugen, kan kommunen skifte lav refusion ud med høj. Det skaber en kommunal ekstraintægt på ca. 45 mio. kr. om året.

Forudsættes, at et 10-timers tilbud koster omkring 25.000 kr. om året, kan kommunen give tilbud til alle sygedagpengemodtagerne for ca. 20 mio. kr. Staten finansierer halvdelen, så den kommunale udgift til tilbuddet vil være 10 mio. kr. Som nævnt er gevinsten på refusionen ved aktive tilbud ca. 45 mio. kr. Den kommunale nettogevinst er altså omkring 35 mio. kr. om året.

Når det er relativt let at få god økonomi i aktivering af sygedagpengemodtagere, skyldes det, at der kun skal præsteres 10 aktiveringstimer, for at kommunen får udløst de ekstra 30 pct. af den fulde sygedagpengeydelse.

Sammenlignet med andre ydelser har jobcenteret langt den største indtægt ved at give en ekstra aktiv time til sygedagpengemodtagere, indtil grænsen på 10 timer er nået. Dette fremgår nedenfor.

Indtægt pr. aktiv time ved 10, 25 og 37 timer med aktive tilbud pr. uge

Indtægt pr. aktiv time gennemsnitlig/marginal	10 timer	25 timer	37 timer
A-dagpenge	25 kr./25 kr.	25 kr./25 kr.	25 kr./25 kr.
Kontanthjælp	0 kr./0 kr.	30 kr./750 kr.	20 kr./0 kr.
Sygedagpenge	115 kr./1.130 kr.	45 kr./0 kr.	30 kr./0 kr.

4.5.4 Konkurrerende bud på, hvad effekt er

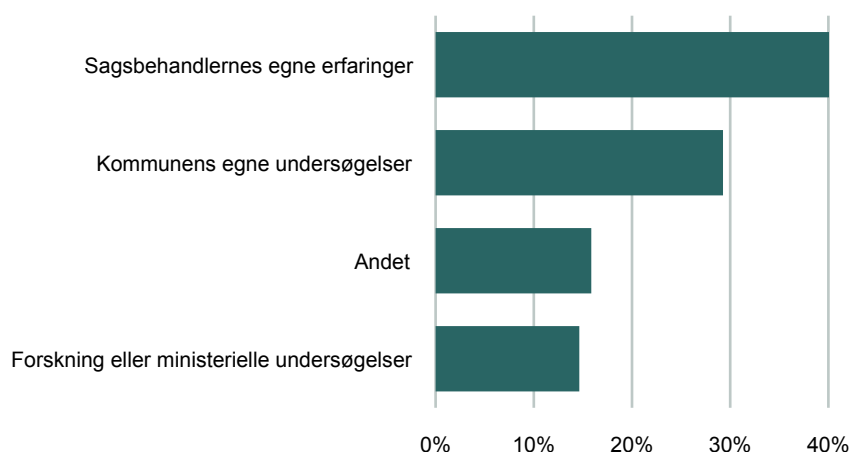
Det er en meget kompleks opgave at måle effekterne af aktive tilbud. Mange kommuner mangler da også et instrument til at måle effekten. Når man spørger til måling af effekter, er et typisk svar, at kommunen p.t. ikke har overblikket, men at et sådant måleinstrument er under udvikling.

Der er heller ikke noget entydigt bud på, hvad man skal forstå ved en effekt. Alle ved, at fast udstøttet arbejde er det ultimative mål, og dermed en ønsket effekt. Men for en del sagsbehandlere er afklaringen af en borger et slags mål for effekt. Uanset om en sygedagpengemodtager afklares til førtidspension, eller alternativt til udstøttet job, så er der for dem tale om en effekt. Logikken er, at sagsbehandlere, der på den måde formår at lukke sager, yder en effektiv sagsbehandling. De nedbringer den såkaldte sagsstamme. Deres arbejde har effekt.

I den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse har jobcentercheferne svaret på, hvor sagsbehandlernes viden om effekter stammer fra. Resultatet bekræfter det noget brogede billede, der tegner sig, i forhold til spørgsmålet om effekter i beskæftigelsesindsatsen.

Som det fremgår af figur 3, mener fire ud af ti jobcenterchefer, at sagsbehandlernes viden om effekter af aktive tilbud beror på deres egne erfaringer. Ud fra en videnskabelig synsvinkel ligger *egne erfaringer* langt fra *måling*, idet hver enkelt sagsbehandler kan have sit eget bud på, hvad der virker. Tre ud af ti siger, at viden kommer fra kommunens egne undersøgelser,¹⁷ mens godt hver tiende giver udtryk for, at sagsbehandlernes viden om effekter kommer fra evidensbaserede, nationale undersøgelser.

Figur 4.5.1: Kilden til sagsbehandlernes viden om effekter af aktive tilbud



Note: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer, jf. bilag 2.

¹⁷ Hertil kommer, at 13 jobcenterchefer svarer "Andet". Af disse angiver otte, at sagsbehandlernes viden beror på en kombination af egne erfaringer og kommunens egne evalueringer.

4.6 Driftsloftet

P. Driftsloftet er vanskeligt at styre efter og har begrænset betydning for beskæftigelsesindsatsen.

Staten finansierer – som hovedregel – 50 pct. af de udgifter, kommunerne bruger på at aktivere borgere, de såkaldte driftsudgifter. Der er loft for, hvor høje driftsudgifter staten yder refusion for. Det kaldes driftsloftet.

Kommunale udgifter, der ligger over dette loft, giver staten ingen refusion for.

Driftsloftet spiller en begrænset rolle som styringsredskab. Det synes der at være to hovedforklaringer på. Den ene handler om manglende gennemskuelighed. Den anden handler om relativt begrænset økonomisk betydning.

Med hensyn til manglende *gennemskuelighed*, så er driftsloftet en så kompleks størrelse, at det er vanskeligt at kommunikere om og styre efter. Derfor bliver den direkte pris, dvs. den kommunale bruttoudgift, til tilbuddet i praksis ofte styrende for valget mellem tilbud. Det forståelige bliver det styrende.

En pris pr. uge på 2.000 kr. er konkret og forståelig. Blander man driftsloftet ind i regnestykket, bliver det en del mere kompliceret. Så skal kommunen forholde sig til, om 2.000 kr. er en høj eller lav pris, givet at staten betaler en andel. En andel som staten dog kun betaler, hvis kommunens samlede udgifter til aktive tilbud ikke overstiger et-eller-andet beløb (som siden kan udregnes på baggrund af antallet af helårspersoner). Såfremt udgifterne overstiger dette beløb, vil statens betaling udgøre nul kroner. Det er vanskeligt at træffe konkrete beslutninger ud fra.

I flere kommuner har man et meget diffust forhold til prisen på kommunale projekter, og flere steder giver man udtryk for, at projekter er gratis aktivering. Omvendt er der ofte en direkte og kendt pris pr. uge for virksomhedsrettede tilbud (fx en standardudgift til mentor) og kurser hos andre aktører mv. Ofte fører en sammenligning af de rå priser til, at kommunale projekter er det mest fordelagtige – nogle steder fordi projektprisen, der er sat til nul, bliver sammenlignet med de kommunale bruttoudgifter til andre tilbud, uagtet at de i praksis giver refusion.

Driftsloftet forekommer at være for komplekst til at have nogen reel styrende rolle. At det forholder sig sådan understreges af, at mange giver diffuse svar, når de bliver spurgt til driftsloftet. Der er, i de enkelte kommuner, ikke nogen generel enighed om, hvad driftsloftet betyder for kommunen, og hvordan kommunen forholder sig til det.

De fleste topchefer – herunder borgmestre – har højest en vag forestilling om driftsloftet.¹⁸ Når de giver et bud på, hvordan kommunen ligger i forhold til det, stemmer svarene ofte ikke overens med fakta. Og ofte afviger de fra, hvad andre interviewede i samme kommune forklarer.

Med hensyn til den *økonomiske betydning*, så spiller driftsloftet en forholdsvis begrænset rolle, når det holdes op mod den økonomi, der for kommunen er i at overholde rettidighed og modtage refusion for aktive frem for passive perioder. Det er en medvirkende forklaring på, at driftsloftet bliver underordnet. Uanset om man har ramt driftsloftet eller ej, vil kommunerne ud fra en økonomisk betragtning vælge at give rettidige aktive tilbud. Alternativet er for dyrt.

Økonomi i at give aktive tilbud trods overskridelse af driftsloft

Til trods for en overskridelse af driftsloftet kan det være indtægtsgivende for en kommune at fortsætte med at give aktive tilbud.

Et eksempel: For en enlig forsørger på kontanthjælp koster manglende overholdelse af rettidighed ca. 8.500 kr. om måneden for kommunen. Det er, hvad den taber i refusion sammenlignet med, hvad kommunen kunne have fået med et aktivt tilbud. Kommunen modtager 0 pct. i stedet for 65 pct. i refusion.

Der er økonomi i at aktivere vedkommende, hvis kommunen kan skabe eller købe et aktivt tilbud til en lavere pris. Beskæftigelsesregion Syddanmark benytter for eksempel en beregningsforudsætning i deres analyser om en gennemsnitlig tilbudspris på 5.000 kr. pr. måned ved fuldtidsaktivering af kontanthjælpsmodtagere.

Det står, med andre ord, ganske klart, at driftsloftet højest spiller en begrænset rolle i forhold til kommunernes styring af beskæftigelsesindsatsen. En rolle, der ligger langt fra de roller, som de tre store styringsredskaber spiller.

¹⁸ Sagsbehandlere kender endnu mindre til driftsloftet end topchefer. De fleste har aldrig hørt om det. De styringsmæssige ideer, der ligger bag loftet, har ingen plads i deres hverdag.

4.7 Servicerammen – konto 5 og konto 6

Q. De økonomiske styringsregler begunstiger aktivering i forhold til samtaler, hvilket giver en skævhed i valget mellem forskellige former for indsatser. Reglerne medfører uproduktiv kommunal tænkning i kontering.

Kommunernes udgifter til løn til det personale, der arbejder med samtaler og sagsbehandling, skal konteres på den såkaldte *konto 6*, som vedrører kommunernes administrationsudgifter. Der er ikke statsrefusion til udgifter på denne konto, og kontoen er underlagt servicerammen, som kommunerne under ét skal overholde. Aktiveringsudgifter (og udgifter til forsørgelsesydelse) konteres på konto 5. Den er ikke underlagt servicerammen, og der ydes refusion til udgifterne.

Reglerne betyder, at det – alt andet lige – er dyrere for kommunerne at øge kontakten med borgerne sammenlignet med at øge aktiveringen.

Flere jobcentre har fået ekstrabevillinger til sagsbehandling i forventning om, at dette vil nedbringe udgifterne til overførselsindkomster. Det er således muligt at få flere ressourcer til sagsbehandling. Men ofte har kommunerne været igennem en vanskelig proces. Dels fordi servicerammen lægger en begrænsning på, hvor meget kommunens udgifter kan stige. Dels fordi den manglende refusion af udgifterne til sagsbehandling gør det sværere at vise en positiv *business-case*, altså vise, at en investering i sagsbehandling vil tjene sig hjem gennem kortere ydelsesforløb.

Der er eksempler på, at kommunerne vælger discountløsninger for at leve op til rettidigheden for samtaler – fx ved at indkalde mange ledige til kollektive samtaler efterfulgt af en helt kort registrering af og samtale med den enkelt. Denne undersøgelse giver ikke grundlag for at kæde dette direkte sammen med de økonomiske rammer omkring konto 6. Der kan lige så vel være tale om dårlig planlægning eller for lille fokus på opgaven. På den anden side trækker reglerne alt andet lige i retning af, at kommunerne holder mest muligt igen med at ansætte sagsbehandlere.

Evalueringen af forsøget *Hurtigt i gang*, hvor der blev givet en tidlig indsats til a-dagpengemodtagere, viser, at den mest effektive indsats i forhold til denne gruppe er samtaler i jobcentret. Derfor forekommer det uheldigt, at reglerne trækker i retning af, at kommunerne vælger aktivering frem for samtaler. Både fordi samtaler virker bedre for nogle ydelsesmodtagere og fordi det – samfundsøkonomisk – er langt billigere.

Kommunerne bruger en del uproduktiv tid som følge af konterings- og refusionsreglerne omkring konto 5 og 6. Dels er reglerne vanskelige at forstå

og arbejde med – flere kommuner peger på at snittet mellem de to konti lægges efter tæt konsultation af kommunens revision. Dels bruges der kræfter på at bøje reglerne.

Kommunerne bruger energi på at overveje, hvad der egentlig kan konteres hvor. Inden for lovens rammer søger man at flytte aktivitet fra konto 6 til konto 5. Det har ligget uden for denne undersøgelses emnefelt at lave en egentlig afdækning af, hvor meget og hvordan kommunerne får aktiviteter til at skifte kontonummer. Men der er ingen tvivl om, at man mange steder bruger energi på at få tilrettelagt det optimale snit mellem de to konti.

Et eksempel på trafikken mellem konto 5 og konto 6 er at spalte sagsbehandlernes arbejde i egentlig kommunal myndighedsudøvelse og almindelig sagsbehandling. Det sidste behøver ikke nødvendigvis at foregå i jobcentret. En model er, at man reducerer antallet af ansatte på konto 6 og flytter dem til et projekt. I projektet arbejder en del af medarbejderne med at lave sagsbeskrivelser og andet socialfagligt arbejde, men uden at have myndighedsansvar. Når der så senere er brug for, at kommunen træffer beslutninger, så indgår dette materiale.

Samme mulighed er der i forhold til den virksomhedsrettede indsats. En del af det administrative arbejde i forbindelse med fx virksomhedspraktik, løntilskudsjob og etablering af et fleksjob bliver flyttet til konto 5.

Samtidig benytter kommunerne sig af at lægge samtaler over til andre aktører, altså private firmaer. De gennemfører en del af sagsbehandlingen, og de aflønnes fra konto 5.

I mange kommuner ved man, hvilke andre kommuner der har gode erfaringer med at organisere sig i forhold til de to konti. Det kan give anledning til studieture.

4.8 Beskæftigelsestilskud og udligningsordninger mv.

Udover de direkte refusioner på beskæftigelsesområdet er der en række andre betalingsstrømme mellem stat og kommune – og kommuner imellem – som påvirker den økonomiske effekt af beskæftigelsesindsatsen. Fire ordninger har betydning for den kommunale økonomi. Det er beskæftigelsestilskuddet, bloktilskuddet, udligningsordninger og budgetgarantien.

4.8.1 Uden betydning for beskæftigelsesindsatsen

R. Hverken beskæftigelsestilskud, bloktilskud, udligningsordninger eller budgetgaranti spiller nogen nævneværdig rolle som styringsredskaber i forhold til beskæftigelsesindsatsen.

Hvor meget de fire tilskuds- og udligningsordninger end betyder for pengestrømmene fra stat til kommuner og mellem kommuner, så er der ingen af dem, der reelt har nogen nævneværdig betydning for beskæftigelsesindsatsen. I stort set alle kommuner beskrives ordningerne som værende uden betydning for den konkrete budgetlægning og hverdag i jobcenteret.

Et simpelt spørgsmål kan illustrere, hvorfor ordningerne er svære for interviewpersonerne at forholde sig til. Spørgsmålet er: "Hvad betyder det økonomisk i forhold til disse ordninger, hvis I får en ekstra kontanthjælpsmodtager i arbejde?" De interviewpersoner, der svarer på dette spørgsmål, har – stort set uden undtagelse – svaret *ved ikke*. Ingen af dem kan overskue ordningerne. Flere kender end ikke fortegnet.

Tabel 4.8.1 giver et fingerpeg om, hvorfor det er så svært at overskue for respondenterne. Som det fremgår, retter tilskuddene sig mod udviklingen i forskellige ydelser og udgifter. Og de beregnes på baggrund af forskellige kriterier.

Fx er beskæftigelsestilskuddets størrelse afhængigt af ledighedsudviklingen i landsdelen, budgetgarantien handler om, hvorvidt der på landsplan har været merudgifter i forhold til det budgetterede, og udligningen tager udgangspunkt i den enkelte kommunes økonomi sammenlignet med andre.

Tabel 4.8.1: Beskæftigelsestilskud, bloktilskud, udligningsordninger og budgetgaranti

	Det gives tilskuddet til	Kriterier for tilskud
Beskæftigelsestilskud	A-dagpenge	Den konkrete kommunes forudgående ledighed og tilskud samt landsdelens ledighedsudvikling
Bloktilskud og kommunal udligning	Kommunale udgifter	Den konkrete kommunes indbyggertal (bloktilskud) samt strukturel saldo (begge)
Budgetgaranti	Overførsler bortset fra udgifter til a-dagpenge, fleksjob, skånejob og sygedagpenge	Alle kommuners samlede merudgifter i forhold til budget

De mange forskellige tilskuds- og udligningsordninger gør det meget vanskeligt for den enkelte kommune at udregne konsekvensen af at bringe en overførselsmodtager i beskæftigelse.

Kommer en person i beskæftigelse, er beskæftigelsestilskuddet stort set uændret, da det afhænger af ledighedsudviklingen i hele den landsdel, hvor kommunen ligger. Omvendt betyder stigende beskæftigelse, at udligningen falder, da den blandt andet tager udgangspunkt i kommunens skattegrundlag. Er kommunen omfattet af flere udligningsordninger, kan der være flere parallelle ændringer.

Det er derfor overordentligt vanskeligt for den enkelte kommune at beregne den samlede kommunaløkonomiske konsekvens af en investering i en anden indsats, der bringer en overførselsmodtager i beskæftigelse.

Dertil kommer, at der er betydelig forsinkelse på, hvornår konsekvenserne af en handling bliver synlige. I nogle tilfælde efterreguleres kommunens statstilskud i tre år efter tilskudsåret.

4.9 Puljer og tilskud

S. Puljer og tilskud er effektive statslige redskaber til at dreje kommunernes indsats i en bestemt retning.

Staten afsætter penge til at fremme bestemte mål og indsatser. Kommunerne kan få del i pengene ved at søge dem, eller ved at foretage sig bestemte handlinger, som udløser et tilskud.

Sådanne puljer og tilskud virker. De får kommunerne til at styrke indsatsen i den ønskede retning. Puljer og tilskud kan bidrage til at sætte noget i gang, som ellers ikke ville blive sat i gang. Og de kan bidrage til at rette kommunernes fokus mod områder, man hidtil ikke har haft så stor opmærksomhed på.

Fx opfattes indsatsen *Ny Chance* som et eksempel på en vellykket satsning. Med *Ny Chance* kunne kommunerne i perioden 1. juli 2006 til 30. juni 2008 få del i ekstra midler, såfremt de igangsatte aktivitet over for kontanthjælpsmodtagere, der havde gået passive i mindst et år. Initiativet gav kommuner anledning til at organisere sig efter formålet, og opfattelsen er, at det faktisk lykkedes at finde job til borgere, som man ellers havde anset for at være håbløse tilfælde.

Puljer og tilskud vækker ikke udelt begejstring i kommunerne. Tværtimod er der irritation over den administration, der er forbundet med at få pengene. Kommunernes oplevelse er, at det kræver mange ressourcer at søge puljer og tilskud samt at afrapportere. Nogle kommuner har ansatte, der alene skal finde, søge, administrere og eventuelt afrapportere i forhold til puljer og tilskud. Andre kommuner etablerer fællessekretariat til opgaven.

I nogle kommuner understreger man, at man *kun* går efter puljer, som har et formål, der passer ind i de igangværende aktiviteter. I forhold til disse kommuner kan det ikke afvises, at puljerne indebærer et dødvægtstab – dvs. at tilskuddet går til at udføre handlinger, der alligevel ville blive udført.

Forskel på holdning til puljer og tilskud mellem kommunale niveauer

Ved interviewene er deltagerne blevet bedt om at erklære sig enige eller uenige i følgende udsagn: *Kommunen finder det positivt, at staten giver tilskud og puljemidler til at fremme bestemte indsatser.* Uenig, siger de fleste topchefer, nemlig otte ud af ti. Beskæftigelsescheferne er mere splittede – halvdelen er enige, halvdelen uenige. Blandt jobcentercheferne er fire ud af ti enige, tre ud af ti uenige. Sagsbehandlerne mener, at puljer og tilskud er en god idé – syv ud af ti er enige i udsagnet.

Deltagerne er også blevet præsenteret for udsagnet: *Tilskud og puljer får kommunen til at satse ekstra på at nå målene.* Fem ud af ti topchefer erklærer sig enige. Det samme gør seks ud af ti beskæftigelseschefer. Blandt jobcenterchefer og sagsbehandlere er otte ud af ti enige i, at tilskud og puljer får kommunerne til at satse ekstra på at nå målene.

Note: Tjek af holdninger til udsagn, jf. bilag 3.

4.10 Andre styringsredskaber

T. Staten har andre virkningsfulde styringsredskaber end de økonomiske, fx ministermål og benchmarking. Disse ikke-økonomiske styringsredskaber virker, om end i forskelligt omfang.

Begrebet *andre styringsmekanismer* dækker i denne sammenhæng ikke-økonomiske redskaber, som staten benytter til at styre kommunernes beskæftigelsesindsats. Der er tale om styring via revision, beskæftigelsesregionen, benchmarking og ministermål.

4.10.1 Anmærkninger fra revisionen

Alle led i kommunerne har respekt for anmærkninger fra revisor. Hovedforklaringen er, at de typisk har økonomisk betydning for kommunen. Den direkte sammenhæng mellem revisionskritik og økonomi gør det svært at isolere effekten af revisionen fra de økonomiske incitament. Revisionen bidrager til at sætte fokus på nogle væsentlige incitament i den økonomiske styring såsom rettidighed.

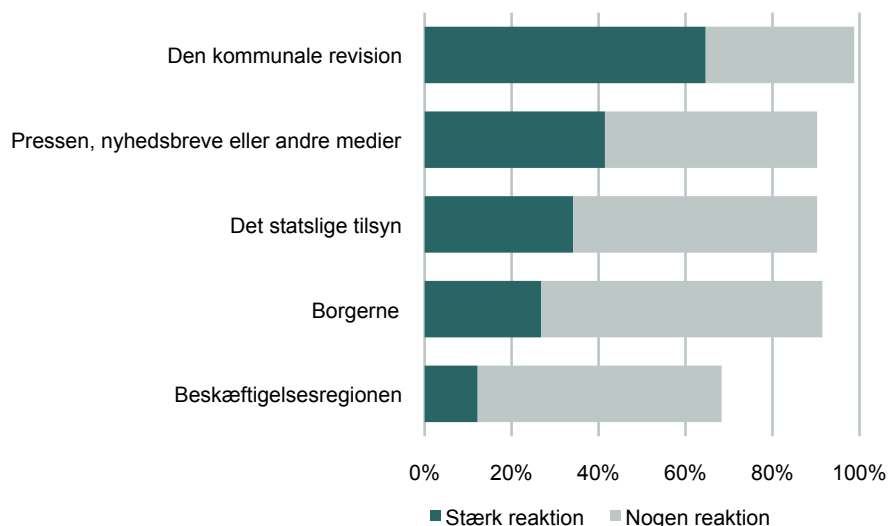
Kritik fra anden side har ikke samme fokus. Hvis en kommune bliver kritiseret af fx Agenda, A4, lokalpressen eller Samspil.info, vil alvorligheden i langt højere grad bero på en konkret vurdering. Det samme gælder kritik fra borgere fremsat via medierne.

Billedet af de forskellige reaktioner, alt efter hvor kritikken kommer fra, understøttes af spørgeskemaundersøgelsen blandt jobcenterchefer. De er blevet spurgt om, hvilke politiske reaktioner der er på udefra kommende kritik, alt efter hvor kritikken kommer fra.¹⁹

Som det fremgår af figur 4.10.1, mener 65 pct. af jobcentercheferne, at kritik fra revisionen afføder stærke politiske reaktioner. Bliver der i stedet fremført kritik via presse, nyhedsbreve eller andre medier, er det 41 pct., der mener, at det giver anledning til stærke politiske reaktioner. Kritik fra beskæftigelsesregionen er noget, politikerne tager lettere på. Kun 12 pct. svarer, at en sådan kritik giver anledning til stærke politiske reaktioner.

¹⁹ Dog mener jobcentercheferne ikke, at kritik fra borgere har samme betydning, som det fremgår af interviewene ved besøg i kommunerne.

Figur 4.10.1: Politiske reaktioner på udefra kommende kritik



Note: Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer, jf. bilag 2.

4.10.2 Benchmarking på tværs af kommuner

Med Arbejdsmarkedsstyrelsens portal *jobindsats.dk* er det blevet muligt at sammenligne kommunerne på beskæftigelsesområdet. Man kan fx undersøge varigheden af forløb, antal ydelsesmodtagere, udviklingen i beskæftigelsen, rettidigheden og aktiveringsgraden og så videre.

De fleste kommuner bruger *jobindsats.dk* til at sammenligne sig med andre kommuner. Overalt er der opmærksomhed om den slags sammenligninger. Ingen ønsker at påkalde sig negativ opmærksomhed i sammenligningerne.

En topchef siger, at *styringen har banet vej for en stor valid dataproduktion, der gør det muligt for kommunerne at følge med i, hvor godt de klarer sig. Det skaber politisk opmærksomhed, fordi politikerne ønsker at klare sig godt i forhold til de andre kommuner.*

Som udgangspunkt er benchmarking derfor et effektivt redskab i styringen af beskæftigelsesindsatsen. Der er dog visse forhold, der lægger en begrænsning på virkningen.

I de fleste kommuner er der en opfattelse af, at netop deres egen kommune har så specielle vilkår, at den falder i en kategori for sig selv. Derfor giver det ikke rigtig mening at sammenligne den med andre. Det specielle kan være, at kommunen altid har haft ualmindeligt mange førtidspensionister, at den har flere ufaglærte end andre, at den er meget mere Udkantsdanmark

end nogen anden kommune, at den er ramt særligt hårdt af finanskrisen, at den har helt specielle erhvervsvilkår etc.

Mens der er varierende forklaringerne på, hvorfor en kommune er helt speciel, så synes forklaringerne at føre til samme konklusion: På grund af helt specielle forhold kan man ikke rigtig sammenligne kommunen med andre kommuner.

Hvis udgangspunktet for en sammenligning er, at den – på grund af udkantsbeliggenhed, erhvervsstruktur, uddannelsesniveau, størrelse etc. – er uretfærdig eller misvisende, så er der også grænser for, hvilken betydning den vil blive tillagt.

Derudover vælger kommunerne i praksis ofte selv sammenligningsgrundlag. Som bekendt har Arbejdsmarkedsstyrelsen på *jobindsats.dk* skabt ti klynger, inden for hvilke kommunerne er sammenlignelige. Klyngerne bevirker, at man sammenligner kommuner, der rent faktisk minder om hinanden i forhold til rammevilkårene for beskæftigelsesindsatsen.

Ideen i klyngerne er altså, at kommuner bør sammenligne sig med sammenlignelige kommuner, men det sker langt fra altid. Ligger en kommune eksempelvis i Nordjylland, vil kommunen alt andet lige have en tendens til at sammenligne sig med andre nordjyske kommuner. Uanset om det mest relevante sammenligningsgrundlag er Køge, Næstved eller Ballerup, så ligger de så langt væk, at de kan forekomme irrelevante i en lokal kontekst.

4.10.3 Samarbejde med beskæftigelsesregionerne

Kommunerne er delte i deres vurdering af samarbejdet med beskæftigelsesregionen. Nogle betegner relationen som konstruktiv, og i disse kommuner er man lydhøre over for kritik fra beskæftigelsesregionen. Andre har en mere negativ opfattelse af beskæftigelsesregionens styring.

Der er tendens til, at de kommuner, der er tilfredse med samarbejdet med beskæftigelsesregionen, er kommuner, der har det sværere end andre. Omvendt er de mere gunstigt stillede kommuner mere end forbeholdne over for det udbytte, de kan høste af samarbejdet. Synspunktet er, at beskæftigelsesregionernes ressourcer bør overføres til jobcentrene eller Arbejdsmarkedsstyrelsen.

De, der er negative over for beskæftigelsesregionerne, kan typisk berette om, at regionen graver sig ned i hjørner af en kommunes beskæftigelsesindsats. Der kan fx være tale om, at regionen laver fremskrivninger fordelt på et så stort antal variable, at man får et irrelevant detaljeringsniveau. Når kommunen herefter skal bruge tid på at forholde sig til, om det er 17 eller 19

personer, man kan forvente i den ene eller anden kategori næste år, så forekommer det som spild af tid.

Flere kommuner fremhæver endvidere, at beskæftigelsesregionernes kompetencer retter sig ganske kraftigt mod de forsikrede ledige. En beskæftigelseschef siger, at *beskæftigelsesregionen har nicheviden om de forsikrede ledige, men de ved ikke meget om de ikke-forsikrede.*

4.10.4 Ministermål

Kommunerne er opmærksomme på de ministermål, der er for beskæftigelsesindsatsen. Ministermålene bliver debatteret politisk, blandt andet i forbindelse med, at kommunen behandler beskæftigelsesplanen.

Uagtet at beskæftigelsesplanen har betydning for den overordnede satsning i det enkelte jobcenter, så er det værd at bemærke, at hverken beskæftigelsesplan eller ministermål er tydelige for dem, der arbejder i jobcentrene.

Sagsbehandlerne har vanskeligt ved at identificere de lokale politikeres fingeraftryk på deres daglige arbejde. Mens alle ved, at man i jobcentret skal sikre rettidighed, høj aktiveringsgrad og færrest mulige langvarige sygedagpengeforløb, så kniber det med at give en beskrivelse af de målsætninger, der står i beskæftigelsesplanen – både ministermålene og de lokalt fastsatte mål. Konkret forespurgt har svaret flere gange været i stil med: *Det er noget med ... de unge ... og ... at vi skal ... jeg kan ikke huske det præcist, men jeg har den stående – skal jeg hente den?*

5. Kvantitativ undersøgelse

Slotsholm A/S

5.1 Kvantitativ analyse af refusionsændring på kontanthjælpsområdet pr. 1. juli 2006

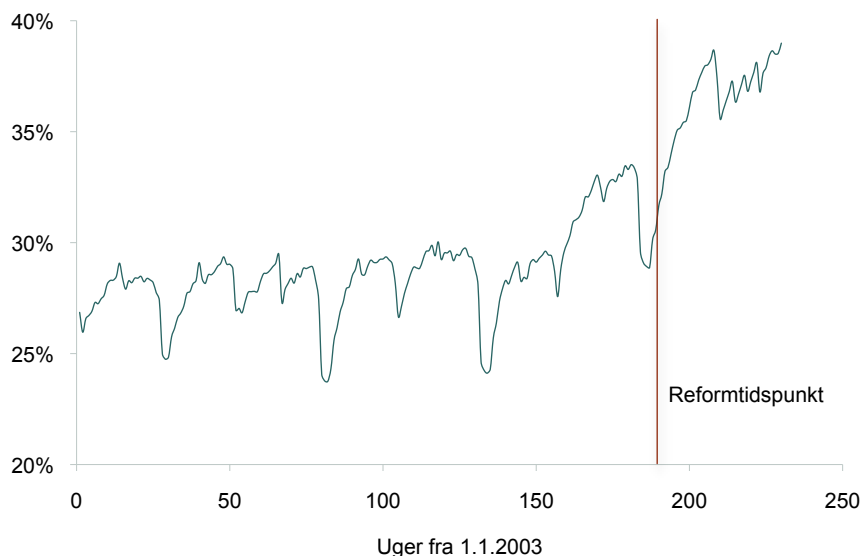
Konklusion 1 – aktiveringsomfang, kontanthjælp: 1. juli 2006 blev refusion til kommunerne for udgifter til kontanthjælp ændret. Med ændringen blev statens refusion gjort afhængig af, om den ledige var i et aktivt tilbud eller ej. Den kvantitative undersøgelse viser, at aktiveringsomfanget er steget med ca. 8 pct. som følge af reformen, og at det især er brugen af vejledning og opkvalificering, der har trukket udviklingen. I 2009 var der ca. 103.000 kontanthjælpsmodtagere og ca. 30.000 aktiverede. Undersøgelsens resultat kan omsættes til, at der i stedet for 30.000 aktiverede ville have været mellem 22.000 og 24.000 aktiverede i fravær af reformen. Resultaterne tyder endvidere på, at den øgede aktivering på den ene side har fastholdt ledige længere på kontanthjælp og på den anden side ført til mindre tilgang til kontanthjælp således, at det samlede antal kontanthjælpsmodtagere er upåvirket af reformen.

Pr. 1. juli 2006 blev den statslige refusion af de kommunale overførsler til kontanthjælp ændret, således at refusionsprocenten afhang af, om den ledige var i et aktivt tilbud eller ej. Konkret blev refusionsprocenten øget fra 50 pct. til 65 pct. i aktive perioder og reduceret fra 50 pct. til 35 pct. i passive perioder. Dette giver alt andet lige kommunen et incitament til at aktivere kontanthjælpsmodtagere mere, end tilfældet var tidligere, og ideen er, at denne øgede aktivering afføder et fald i antallet af kontanthjælpsmodtagere. I dette afsnit præsenteres en statistisk analyse af effekten af denne reform på aktiveringsomfang, aktiveringstype og på overgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse for det enkelte individ. Første del af analysen er baseret på individdata fra DREAM, og denne analyse er hovedanalysen. Derefter følger en analyse på kommuneniveau, der beskriver udviklingen i aktiveringsandelen og antallet af kontanthjælpsmodtagere.

Hovedanalysen er som nævnt baseret på individdata fra DREAM databasen. Denne indeholder oplysninger for alle personer på overførselsindkomst i Danmark på ugebasis. I DREAM findes oplysninger om hvilken offentlig ydelse, den enkelte modtager, og endvidere oplysninger om aktiveringstilbud samt en række socioøkonomiske karakteristika. Disse informationer vil danne baggrunden for de statistiske analyser.

I figur 5.1.1 vises aktiveringsandelen for perioden 1. januar 2003 til 31. maj 2007. Uge 1 er uge 1 i 2003, mens den lodrette streg angiver reformtidspunktet, og uge 230 er sidste uge i maj 2007.

Figur 5.1.1: Udviklingen i aktiveringsandelen i de udvalgte kommuner



Kilde: Egne beregninger baseret på DREAM.

Figuren viser for det første, at der – især i den sidste halvdel af perioden – er en stigende trend i aktiveringsomfanget. Denne trend findes altså også før den refusionsreform, som er omdrejningspunktet i denne analyse. Det er vigtigt i den videre analyse at forholde sig til denne underliggende udvikling i aktiveringsomfanget og forsøge at isolere effekten af refusionsændringen fra andre forhold (herunder andre reformer), der kan tænkes at påvirke aktiveringsomfanget. For det andet ses, at der er en markant sæsonvariation i aktiveringsomfanget, hvor juli og januar markerer de årlige lavpunkter. Det er igen vigtigt, at den statistiske model kan tage højde for disse udsving.

I de næste underafsnit vil der blive redegjort for de data, der bliver anvendt til den statistiske analyse, der vil blive redegjort for metodevalg, og endelig vil undersøgelsens resultater blive gennemgået.

5.1.1 Data til kontanthjælpsanalysen

Da formålet med analysen er at isolere effekten af refusionsændringen pr. 1. juli 2006, anvendes data for kontanthjælpsmodtagere, der modtog kontanthjælp i perioden omkring reformtidspunktet. Helt konkret består data til denne analyse af alle kontanthjælpsforløb, der er påbegyndt i perioden fra 1. januar 2003 til 30. juni 2006. Der anvendes således ikke i hovedanalysen forløb, der er påbegyndt efter refusionsreformen.²⁰ Forløbene følges, ind til

²⁰ Argumentet for kun at medtage forløb, der påbegyndes inden reformtidspunktet, er, at nye kontanthjælpsforløb i princippet kan være påvirket af, at kommunerne ændrer praksis som følge af reformen. Det vil dog blive undersøgt, om denne antagelse er afgørende for

de overgår til selvforsørgelse eller senest til 31. maj 2007, hvor endnu ikke afsluttede forløb censureres. Grunden til, at forløbene ikke følges videre frem, er, at der i løbet af sommeren 2007 og herefter sker en række ændringer i forhold til aktivering af kontanthjælpsmodtagere som følge af Velfærdsaftalen fra 2006. For at isolere effekten af refusionsreformen så godt som muligt, ignoreres aktivitet efter 31. maj 2007 således i denne analyse.²¹

Effekten af refusionsreformen findes ved i de statistiske modeller, der er beskrevet i næste underafsnit, at inddrage en tidsvarierende variabel, der angiver, om kontanthjælpsforløbet tidsmæssigt er placeret før eller efter refusionsreformen. Det er således en tidsvarierende variabel, der antager værdien 0 før 1. juli 2006 og 1 herefter. For de kontanthjælpsforløb, der påbegyndes og afsluttes inden 1. juli 2006, vil variabelen således antage værdien 0 i alle uger. For forløb, der starter inden 1. juli 2006, men afsluttes efter, vil variabelen skifte værdi fra 0 til 1 på reformtidspunktet. Det betyder, at der vil være en række forløb af samme varighed, hvor variabelen antager forskellige værdier. Man kan således sammenligne et kontanthjælpsforløb, der har været 30 uger og er upåvirket af refusionsreformen, med et kontanthjælpsforløb, der har været 30 uger men som er påvirket af reformen, forudsat at man på ordentlig vis har fået korrigeret for andre forhold, som ændrer sig over tid, såsom sæsoneffekter, konjunktoreffekter og eventuelle trends i udviklingen.

Selv med den periodeafgrænsning og dataudvælgelsesstrategi, der er beskrevet oven for, kan det langt fra udelukkes, at der er andre faktorer end refusionsreformen, der har påvirket aktiveringsomfanget. Den stribe af arbejdsmarkedsreformer, der er blevet implementeret fra 1993 og frem, har alle haft et element af øget fokus på aktivering af ledige. Samtidig blev refusionsreformen også varslet i god tid. Dvs. de enkelte kommuner kunne, i det omfang de ønskede det, tilpasse aktiveringspraksis til de nye refusionsprocenter. Ydermere er ledigheden også faldet betydeligt i den undersøgte periode. Det kan betyde, at der er mere tid til den enkelte ledige og kan dermed resultere i større fokus på at få den ledige i gang med aktiviteter, der er beskæftigelsesfremmende. Endelig medførte kommunalreformen pr. 1. januar 2007, at en del kommuner skulle sammenlægges. Dette medførte sammenlægning af jobcentre, og den praktiske implementering af kommunesammenlægninger kan også påvirke aktivitetsniveauet for kontanthjælpsmodtagere. Det er i det efterfølgende vigtigt at holde disse eksterne faktorer in mente, når resultaterne skal fortolkes.

Ud over information om længden af kontanthjælpsperioder indeholder DREAM også information om deltagelse i forskellige aktiveringsformer. I

resultaterne ved i den efterfølgende analyse at sammenligne med en specifikation, hvor der også inkluderes forløb, der påbegyndes efter reformtidspunktet.

²¹ Der er foretaget forskellige robusthedstjek i forhold til periodevalg. Effekten på de endelige resultater vil blive berørt senere i analysen.

denne analyse skelnes mellem to hovedformer; 1) vejledning og opkvalificering, og 2) løntilskud. Derudover inddrages også information omkring de enkelte kontanthjælpsmodtageres alder, etniske oprindelse, civilstatus, køn, varighed af kontanthjælpsforløbet og forsørgelsehistorik. Tabel 5.1.1 angiver beskrivende statistik for den totale population af kontanthjælpsmodtagere, som opfylder udvælgelseskriteriet.

Tabel 5.1.1: Gennemsnit for forklarende variabler	
	Gennemsnit
Aktiveringstype	
Vejledning og opkvalificering	0,21
Løntilskud og virksomhedspraktik	0,10
Mand	0,47
Gift	0,35
Offentlig forsørgelse seneste år	0,49
Offentlig forsørgelse forrige år	0,49
Offentlig forsørgelse 2 år siden	0,45
Alder 19-24	0,36
Alder 25-29	0,15
Alder 30-39	0,25
Alder 40-49	0,17
Alder 50-	0,08
Dansk oprindelse	0,69
Vestlig oprindelse	0,04
Ikke-vestlig oprindelse	0,27
Antal observationer/forløb	203.331

Der foretages en række geografisk adskilte analyser. I tabel 5.1.2 angives, hvilke kommuner der indgår i analysen.²²

²² Denne udvælgelse er foretaget i samarbejde med Arbejdsmarkedsstyrelsen.

Tabel 5.1.2: Kommuner og antal observationer	
Kommune	Antal kontanthjælpsforløb
Haderslev	1.931
Lolland	2.125
Randers	3.630
Slagelse	3.474
København	28.957
Odense	10.395
Aalborg	9.460
Århus	13.660
Esbjerg	4.728
Helsingør	2.459
Horsens	2.989
Hvidovre	2.083
Ikast-Brande	1.028
Mariagerfjord	1.100
Silkeborg	2.856
Sønderborg	2.768
Frederiksberg	3.320
Høje-Tåstrup	2.147
Vejle	3.010
Aabenraa	2.180
Faxe	1.143
Køge	2.059
Næstved	3.286
Thisted	1.335
Assens	1.179
Faaborg-Midtfyn	1.457
Jammerbugt	1.043
Tønder	1.308
Ballerup	1.854

Holstebro	1.807
Kolding	2.924
Viborg	2.994
Favrskov	921
Hedensted	970
Ringkøbing-Skjern	1.154
Skanderborg	1.177
Egedal	702
Gentofte	1.450
Lyngby-Taarbæk	1.183
Rudersdal	892
Hele landet	203.331

5.1.2 Metodevalg til kontanthjælpsanalysen

Analysen omfatter tre delanalyser. I den første vil det blive undersøgt, om refusionsreformen påvirker sandsynligheden for, at en kontanthjælpsmodtager i en given uge er i aktivering. For at teste effekten af reformen formuleres en logit-model på ugeniveau, hvor den afhængige variabel, y_t , ved kontanthjælpsvarighed t , antager værdien 1, hvis kontanthjælpsmodtageren er i aktivering og 0 ellers.

$$P(y_t = \mathbf{1} | x_t, I) = \frac{\exp(x_t' \beta + \delta I(\tau > 1.7.2006))}{1 + \exp(x_t' \beta + \delta I(\tau > 1.7.2006))}$$

hvor $I(\tau > 1.7.2006)$ er en indikatorvariabel, der antager værdien 1, når den pågældende uge, der analyseres, er efter refusionsreformen og 0 før. τ angiver således kalendertid, hvor t regner tiden, der er gået fra kontanthjælpsforløbets påbegyndelse. x_t er en vektor indeholdende de tidsvarierende forklarende variable.

Effekten af reformen på sandsynligheden for at være i aktivering i en given uge kan angives ved at se på marginaleffekten af reformindikatoren:

$$\Delta = P(y_t = \mathbf{1} | x_t, I(\cdot) = \mathbf{1}) - P(y_t = \mathbf{1} | x_t, I(\cdot) = \mathbf{0})$$

I den anden delanalyse vurderes, om refusionsreformen påvirker instrumentvalget i aktiveringssystemet, hvor der som nævnt ovenfor skelnes mellem to hovedtyper: vejledning og opkvalificering og løntilskud. I denne delanalyse anvendes en multinomial logit-model. Dette er en simpel

udvidelse af logit-modellen, hvor der skelnes mellem to former for aktivitet. Lad j angive aktivitetstypen, og lad den antage værdierne 0 (ingen aktivering), 1 (vejledning og opkvalificering) og 2 (løntilskud). Da er modellen formuleret som

$$P(y_{t,j} = 1 | x_j, I) = \frac{\exp(x_t' \beta_j + \delta_j I(\tau > 1.7.2006))}{\sum_{j=0}^2 [\exp(x_t' \beta_j + \delta_j I(\tau > 1.7.2006))]}.$$

I modellen normaliseres $\beta_0 = 0$.

I den tredje delanalyse vurderes, om refusionsreformen har påvirket overgangen fra kontanthjælp til selvforsørgelse, da reformen medførte en reduktion af refusionsprocenten fra 50 pct. til 35 pct. i passive perioder og en forøgelse til 65 pct. i aktive perioder. Kommunerne har dermed fået et øget økonomisk incitament til at få den ledige i aktivering. Da kontanthjælpsmodtagerne før reformen trods alt tilbragte langt over 50 pct. af tiden på kontanthjælp uden at være i aktivering, har reformen også bidraget til at sænke den gennemsnitlige refusionsprocent, hvilket alt andet lige forøger kommunens incitament til at hjælpe kontanthjælpsmodtageren ud af kontanthjælp og over på selvforsørgelse. Med henblik på at vurdere om reformen har påvirket længden af kontanthjælpsforløb, anvendes en varighedsmodel. I denne type modeller er den afhængige variabel længden af kontanthjælpsperioden. Den statistiske metode, der benyttes, er en såkaldt proportional hazard-model. Hazard-funktionen angiver lidt forenklet den betingede sandsynlighed for, at en ledig forlader kontanthjælp til fordel for selvforsørgelse i en given uge, givet at personen stadig er ledig ved ugens begyndelse. Den proportionale hazard-model formuleres som følger:

$$h(t|x, I) = h_0(t) \exp(x_t' \beta + \delta I(\tau > 1.7.2006)),$$

hvor $h_0(t)$ er en baseline hazard, der fanger tidsafhængigheden i hazard-funktionen, og udtrykket i eksponentialfunktionen angiver, at de forklarende variable proportionalt kan øge eller reducere hazard'en. Igen er den væsentlige parameter δ , der angiver effekten af reformen på afgangsraten fra kontanthjælp til selvforsørgelse, for de som udsættes for reformen i løbet af deres kontanthjælpsforløb.

En artikel af van den Berg m.fl. (2010) diskuterer identifikation i denne type modeller, og viser, at effekten af en reform, som sker på et bestemt tidspunkt, er ikke-parametrisk identificeret.

For alle modeller gælder, at de bliver estimeret ved hjælp af maximum likelihood estimation på DREAM data.²³

²³ For en mere udførlig beskrivelse af de statistiske modeller se eksempelvis Cameron & Trivedi (2005).

5.1.3 Resultater for effekten af refusionsreformen på aktiveringsomfanget

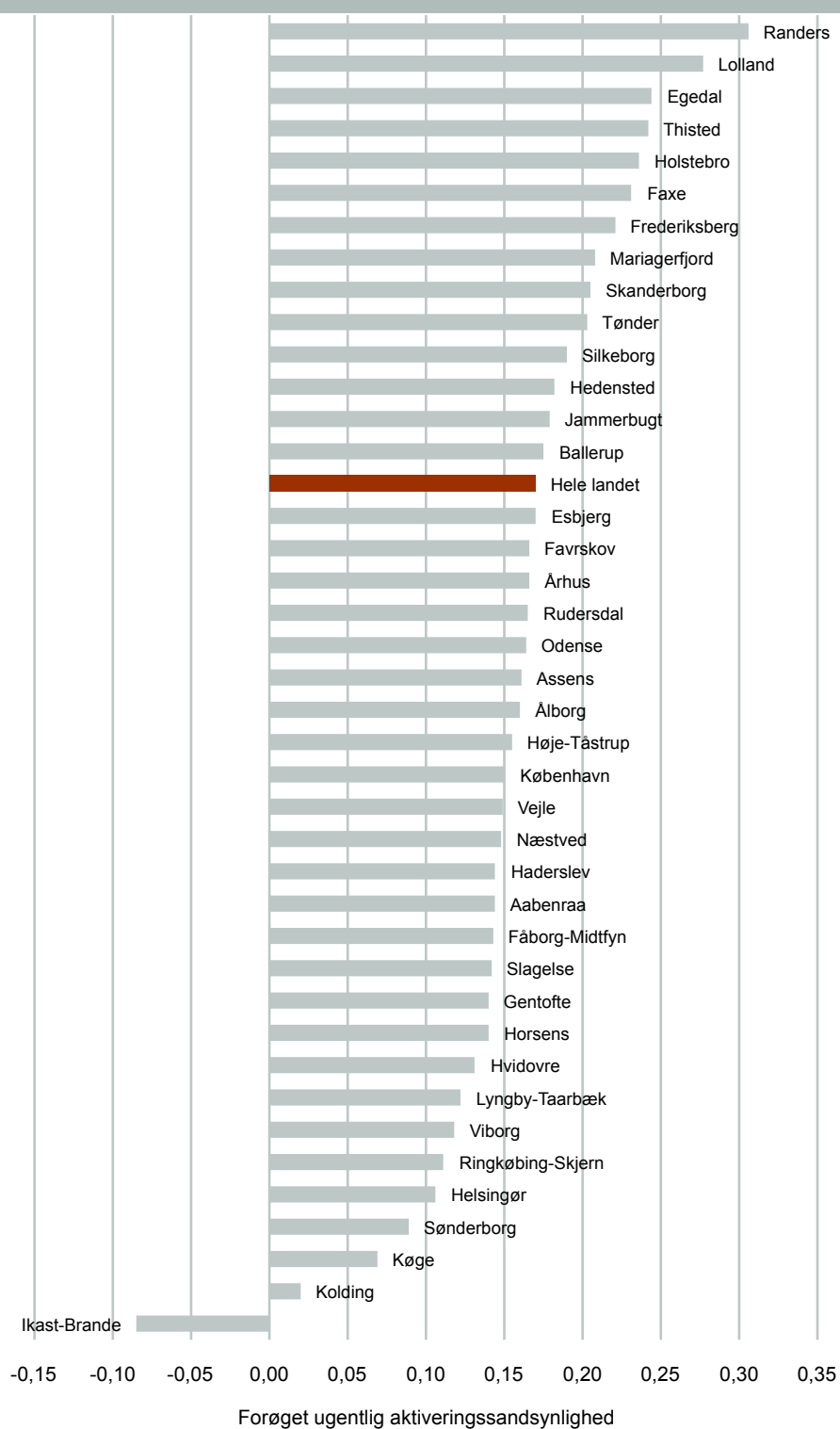
I dette underafsnit præsenteres resultaterne for effekten af refusionsreformen på aktiveringsomfanget. Den effekt, der vises i afsnittet, er marginaleffekten af reformen. Resultaterne er baseret på logit-modellen, præsenteret i forrige afsnit. Først præsenteres resultaterne fra den foretrukne specifikation, som indeholder et sæt af forklarende variable, der korrigerer for køn, alder, civilstand, etnicitet, forsørgelsehistorik, forudgående varighed af kontanthjælpsforløbet, den aktuelle måned, den kommunale ledighedsprocent og selvfølgelig reformindikatoren.²⁴ Herefter foretages en række robusthedsanalyser. Da det som nævnt tidligere ikke kun er refusionsreformen, der kan påvirke aktiveringsomfanget i den undersøgte periode, vil den endelige konklusion på delanalysen baseres på det samlede sæt af resultater. Det er med andre ord usikkert, om den effekt, der findes i den foretrukne specifikation, udelukkende skyldes refusionsreformen, og det er vurderingen, at de tilhørende følsomhedsanalyser er med til at give et mere korrekt billede af effekten af reformen.

I figur 5.1.2 vises effekten af refusionsreformen på aktiveringsomfanget for landet som helhed og for de udvalgte kommuner.²⁵ Figuren rangordner effekten fra størst til mindst. Det fremgår af figuren, at der for landet som helhed er sket en stigning i aktiveringsomfanget på godt 15 pct. pr. uge efter korrektion for de ovenfor nævnte variable. Det implicerer, at sandsynligheden for, at en ledig kontanthjælpsmodtager er i aktivering en givet uge, er ca. 15 pct. højere som følge af refusionsreformen end før. Det fremgår også, at der er relativt stor variation på tværs af kommuner. Således er effekten i Randers kommune på godt 30 pct., mens den i eksempelvis i Helsingør er knap 10 pct. Kun en enkelt af de undersøgte kommuner oplever et fald i aktiveringsomfanget. I Ikast-Brandø kommune falder aktiveringsniveauet efter reformen med næsten 10 pct.

24 Man kunne også have overvejet at benytte antallet af kontanthjælpsmodtagere som en forklarende variabel, idet ændringer heri vil kunne påvirke intensiteten i den indsats, som tilbydes, hvis antallet af sagsbehandlere er fast på kort sigt. Som det vil blive diskuteret i afsnit 5.3.7, anser vi denne variabel for endogen (argumentet er kort fortalt, at det jo er den variabel, man gerne vil påvirke med reformen, og så kan den ikke også optræde på højresiden). Den inkluderes dog senere som et led i følsomhedsanalyserne.

25 I appendiks vises koefficientestimerne på alle inkluderede variable i logit-analysen. Af pladshensyn vises kun resultaterne for hele landet (og kun for den model, som diskuteres senere, og som indeholder en lineær trend). Resultaterne på kommuneniveau kan fås ved kontakt til AMS. I dette afsnit præsenteres kun estimatet på reformeffekten.

Figur 5.1.2: Effekt af refusionsreform på aktiveringsomfang



Note: Alle effekter i figuren (undtagen for Kolding) er statistisk forskellige fra 0 på 5 pct. signifikansniveau. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Der er, som vist i figur 5.1.1, allerede inden refusionsreformen en stigende trend i aktiveringsomfanget. Det er derfor nødvendigt at prøve at korrigere for denne trend. Dette kan dog bidrage til at reducere den estimerede effekt af reformen i det omfang, reformens virkning indtræder gradvist. Det er svært at forestille sig, at reformen vil medføre en stigning i aktiveringsomfanget fra den ene dag til den anden. Endvidere kan man forestille sig, at kommunerne, som jo godt vidste at reformen ville komme, har forberedt sig ved gradvist at skrue op for aktiveringsomfanget allerede før reformens ikrafttræden. Korrektion for denne udvikling risikerer derfor i et vist omfang at inkludere reformeffekten i den generelle tidsmæssige udvikling. Neden for præsenteres to forskellige analyser, hvor der er forsøgt korrigeret for den underliggende trend.

I den første analyse sammenlignes effekten af 2006-reformen med en hypotetisk reform. Vi gentager analysen ovenfor, men antager i stedet, at der skete en ændring i refusionsprocenten pr. 1. juli 2005.²⁶ Ved at måle effekten af den hypotetiske reform og sammenligne med effekten af 2006-reformen (jf. figur 5.1.2) kan det mere præcist afgøres, om refusionsreformen medførte en forøget stigning i aktiveringsomfanget *udover* den underliggende trend, der var i aktiveringsomfanget i den pågældende periode.

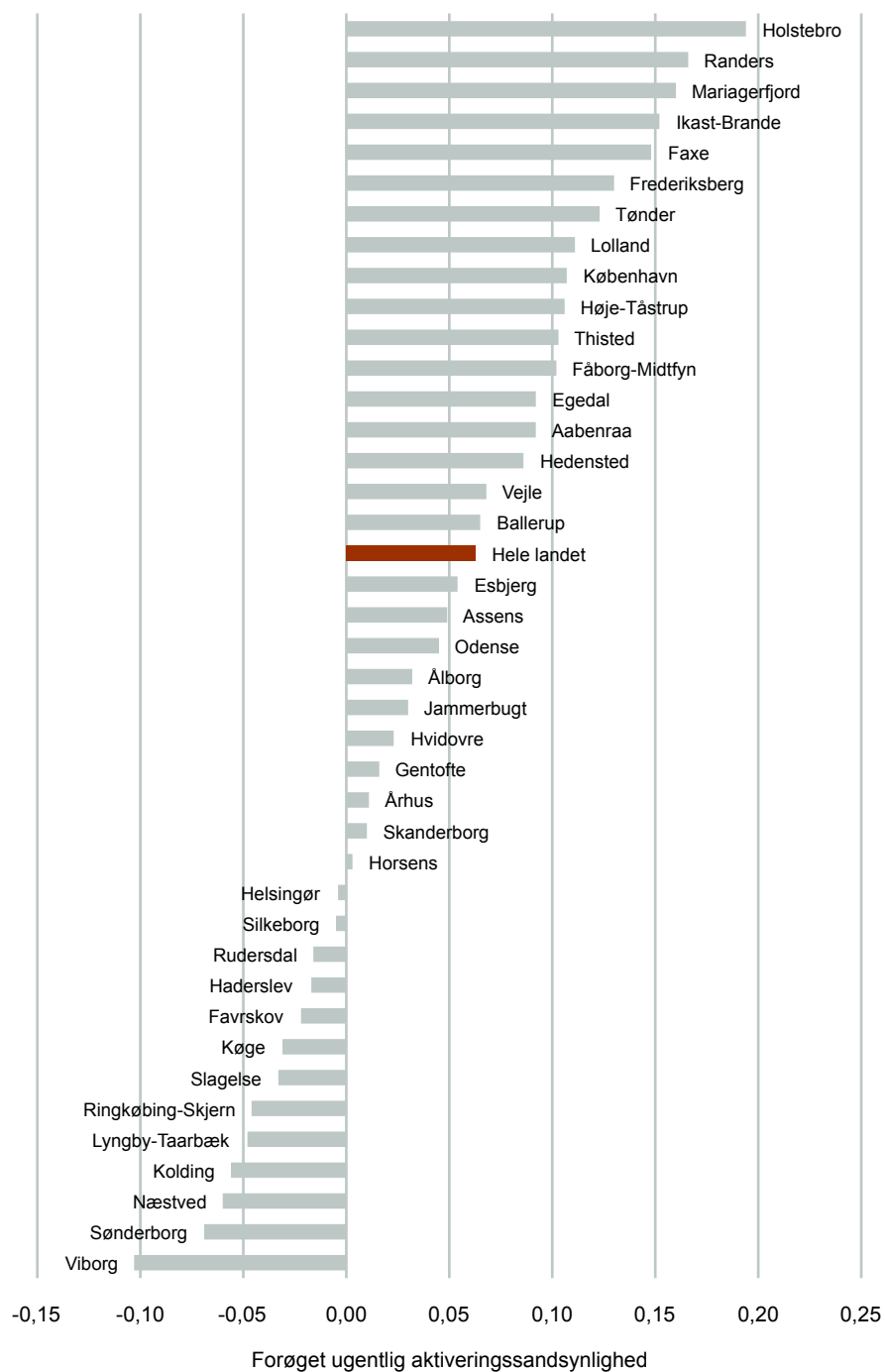
I den anden analyse inkluderes en lineær tidstrend blandt de forklarende variabler i analysen.

I figur 5.1.3 vises forskellen i effekten mellem den sande reform i 2006 og den hypotetiske reform i 2005. Denne forskel kunne være et mål for den sande effekt af reformen, hvis ændringen i aktiveringsomfanget fra et år før reformen er et godt mål for den tilsvarende ændring på reformtidspunktet i fravær af reformen.

Som det fremgår af figur 5.1.3, er denne mereeffekt noget mindre end effekten, der blev angivet i figur 5.1.2, nemlig omkring 7 pct. Dette skyldes som nævnt, at der allerede før reformen var en stigende tendens til at aktivere. Dette kan som ovenfor nævnt skyldes flere ting: For det første kan det være en tilpasning til refusionsreformen i 2006, der blev annonceret i god tid inden ikrafttræden. For det andet kan udviklingen være en konsekvens af det øgede fokus, der har været i den danske arbejdsmarkedspolitik på brug af aktivering som et brugbart middel til at skaffe ledige tilbage i beskæftigelse.

²⁶ Her censureres alle forløb ved tidspunktet for den rigtige reforms ikrafttræden, så vi ikke måler effekten af denne.

Figur 5.1.3: Mereffekt af refusionsreform 2006 – 2005 på aktiveringsomfanget af kontanthjælpsmodtagere



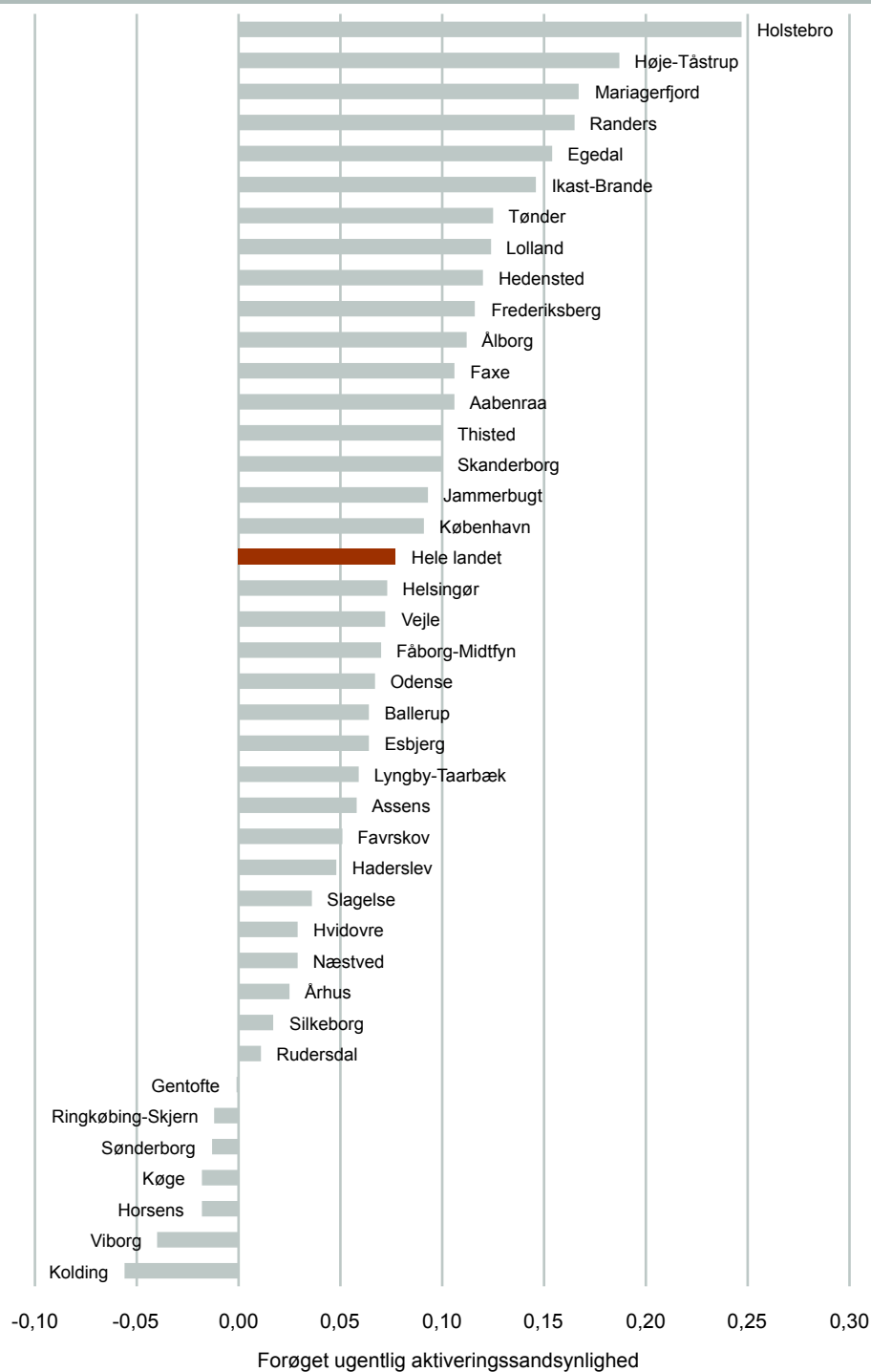
Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.1.4 viser resultatet af refusionsreformen, når der inkluderes en lineær trend i analysen. Som det fremgår af figuren, implicerer dette – i lighed med analysen hvor der sammenlignes med en hypotetisk reform – at

effekten af refusionsreformen aftager, men forbliver signifikant positiv for størstedelen af kommunerne. For landet som helhed stiger aktiveringsomfanget med knap 8 pct.

Sammenholdes de to analyser, hvor der forsøges at tage højde for den underliggende trend, med resultaterne fra den første analyse, fastholdes konklusionen, at refusionsreformen har medført en stigning i aktiveringsomfanget. Dog giver de to sidste analyser grund til at fortolke størrelsesorden af effekten i den første analyse med forsigtighed, mens vi har større tiltro til effekterne i disse analyser, som dog kan undervurdere de sande effekter af reformen.

Figur 5.1.4: Effekt af refusionsreform på aktiveringsomfang – med lineær trend



Note: For følgende kommuner er effekten statistisk insignifikant (5 pct. signifikansniveau): Viborg, Silkeborg, Horsens, Næstved, Slagelse, Gentofte, Ringkøbing-Skjern, Haderslev, Sønderborg, Køge, Lyngby-Taarbæk, Hvidovre, Favrskov, Rudersdal og Assens. For de øvrige kommuner og for landet som helhed er effekten statistisk signifikant. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

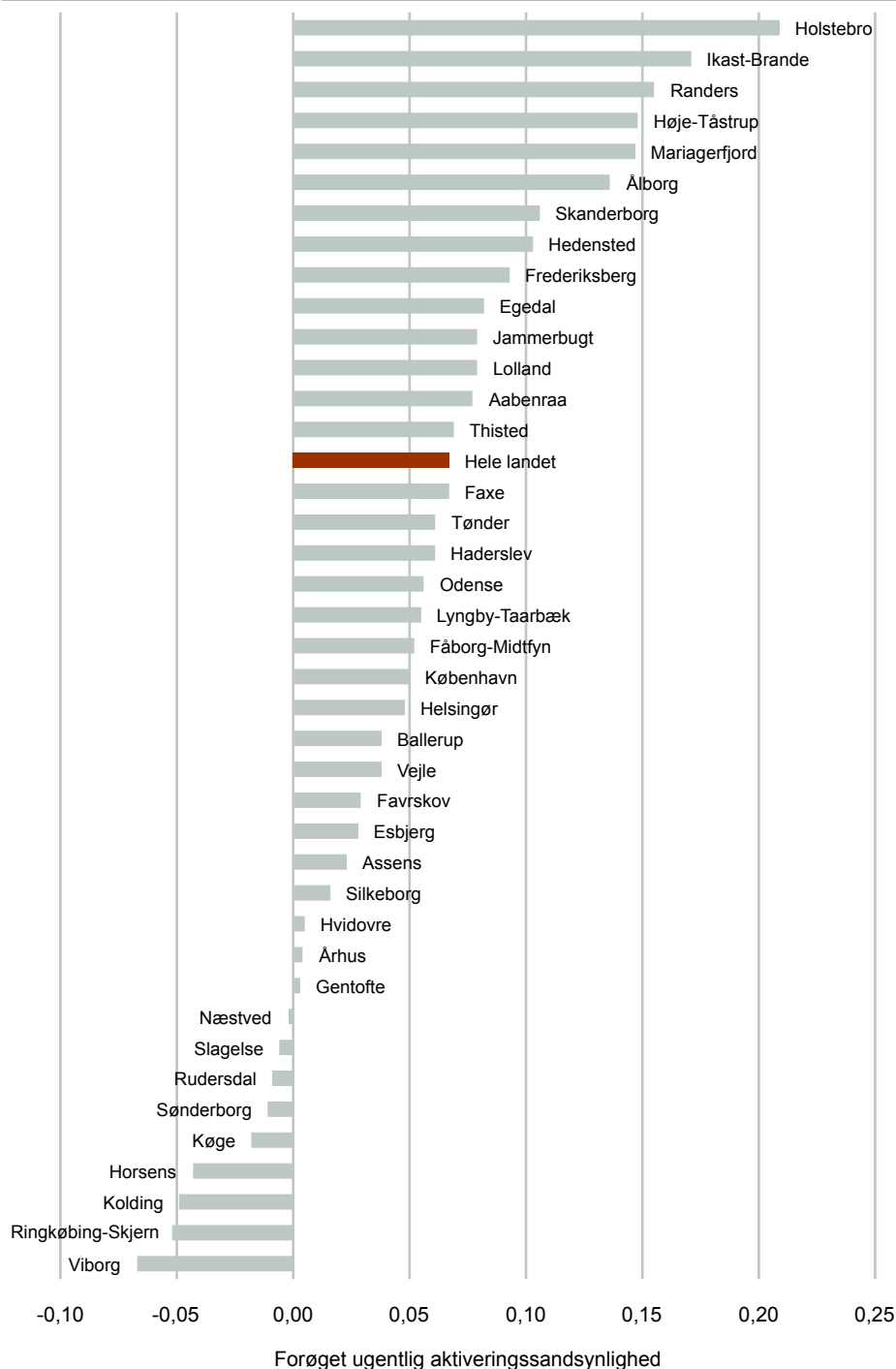
5.1.4 Følsomhedsanalyser af effekten af refusionsreformen på aktiveringsomfanget

Det er som nævnt ikke uproblematisk at vurdere den præcise effekt af refusionsreformen, og de valg, der er truffet i forhold til afgrænsning af data og valg af model, kan godt tænkes at have indflydelse på de resultater, der blev præsenteret i forrige afsnit. I dette afsnit vil det blive undersøgt, om resultaterne er følsomme over for ændringer i nogle af de væsentligste elementer i analysen.

5.1.4.1 Kontanthjælpsforløb påbegyndt efter 1. juli 2006

Ved at medtage kontanthjælpsforløb, der påbegyndes efter refusionsreformen, er det muligt at sammenligne aktiveringsomfanget for ledige, der har komplette forløb før og efter reformen. Ulempen ved denne dataopsætning er, at kontanthjælpsforløb, påbegyndt efter reformen, i princippet kan være påvirket af ændret refusion. Det kan for eksempel være, at kommunen som følge af reformen er mere tilbøjelig til at straksaktivere kontanthjælpsmodtagere, hvilket kan have påvirket tilgangen til kontanthjælp, og dermed bevirket en stikprøveudvælgelse, som er påvirket af reformen. Det kan således påvirke sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere efter reformen, så de, der påbegynder kontanthjælp efter reformtidspunktet, ikke er sammenlignelige med de, der påbegyndte kontanthjælpsforløb før reformtidspunktet. I figur 5.1.5 vises effekten af reformen for en specifikation med forløb påbegyndt efter 1. juli 2006. Specifikationen indeholder en lineær trend.

Figur 5.1.5: Effekt af refusionsreform på aktiveringsomfang – med forløb påbegyndt efter reformen



Note: For følgende kommuner er effekten statistisk insignifikant (5 pct. signifikansniveau): Århus, Esbjerg, Silkeborg, Næstved, Slagelse, Sønderborg, Gentofte, Køge, Fåborg-Middelfart, Rudersdal, Ringkøbing-Skjern, Ballerup, Lyngby-Taarbæk, Hvidovre, Favrskov, Assens og Egedal. For de øvrige kommuner og for landet som helhed er effekten statistisk signifikant.
Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

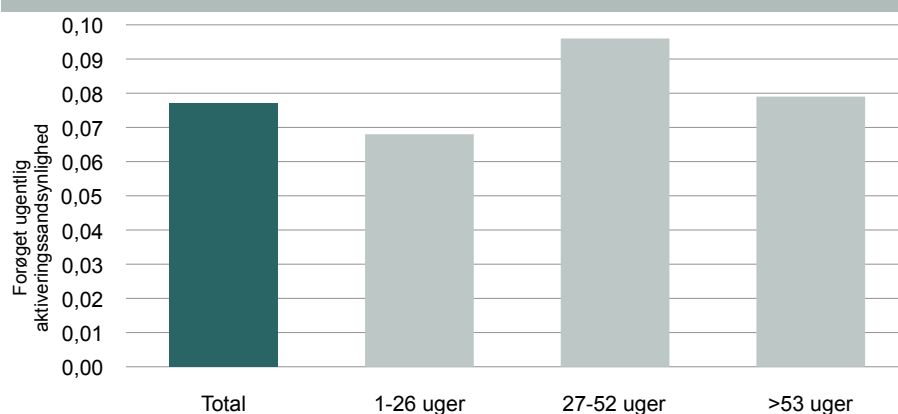
Som det fremgår af figur 5.1.5, ændres resultaterne ikke mærkbart af, at der inddrages forløb, der påbegyndes efter reformtidspunktet. Der er stadig en gennemgående signifikant positiv effekt på aktiveringsomfanget, når de nye forløb inkluderes. Der er en svag tendens til, at effekterne numerisk set er en smule lavere. Det er dog usikkert, hvad dette skyldes. Ved at inkludere de nye forløb er der flere ledige, der skal aktiveres omkring det tidspunkt, hvor kommunesammenlægningerne i forbindelse med kommunalreformen implementeres, hvilket kan have haft en midlertidig negativ påvirkning på aktiveringsomfanget.

5.1.4.2 Er effekten afhængig af, hvor lang tid den ledige har modtaget kontanthjælp?

Tidsmæssigt er refusionsreformen sammenfaldende med initiativet ”Ny chance til alle”, der var et toårigt initiativ, som også blev iværksat 1. juli 2006, og som betød, at langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere fik deres sag gennemgået, og – i det omfang det vurderedes relevant – fik aktive tilbud (Rambøll, 2008). I det omfang dette har betydet et forøget aktiveringsomfang, er det svært at adskille disse effekter. Det er derfor vigtigt at estimere effekterne af reformen separat for kort- og langvarige kontanthjælpsforløb, idet det herved kan sandsynliggøres, hvorvidt effekten kan henføres til den ene eller anden reform.

For at undersøge dette vises i figur 5.1.6 effekterne opgjort på forskellige tidspunkter af kontanthjælpsforløbene. Det undersøges således, om effekten af reformen er tidsvarierende.

Figur 5.1.6: Tidssvarende effekter af refusionsreformen på aktiveringsomfanget



Note: Figuren viser effekten for landet som helhed. Alle effekter er statistisk signifikante på et 5 pct. signifikansniveau. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.1.6 viser, at effekten af reformen har stort set samme styrke, uanset hvor lang tid en kontanthjælpsmodtager har været på kontanthjælp. Der er

således en ret ensartet effekt på stigningen i aktiveringsomfang på forskellige tidspunkter af et aktiveringsforløb, og der er således ikke noget der tyder på, at resultaterne i hovedanalysen overvurderer effekten af reformen. Det vurderes således, at refusionsreformen er langt den væsentligste årsag til de målte effekter.

5.1.4.3 Yderligere følsomhedsanalyser

Der er endvidere blevet gennemført analyser, hvor der er blevet ændret på længden af det interval, hvor vi indsamler kontanthjælpsforløb, ved at indsnævre udtræksperioden til januar 2004 – juni 2006, januar 2005 – juni 2006, og januar 2006 – juni 2006. Dette ændrer ikke væsentligt på resultaterne.

Vi har også prøvet at ændre på, hvor længe forløbene følges efter reformtidspunktet. Konkret har vi forkortet observationsperioden helt frem til ultimo 2006, og vi har prøvet at forlænge den helt frem til ultimo 2009. Dette giver ikke de store ændringer i de estimerede effekter.

Der er desuden afprøvet forskellige specifikationer for den tidsmæssige variation, så som årsdummies i stedet for en lineær trend, hvilket heller ikke ændrer voldsomt på hovedresultatet.

Endelig har vi eksperimenteret med at inkludere antallet af kontanthjælpsmodtagere som en ekstra forklarende variabel. Dette rykker heller ikke ved det overordnede billede af analysen.

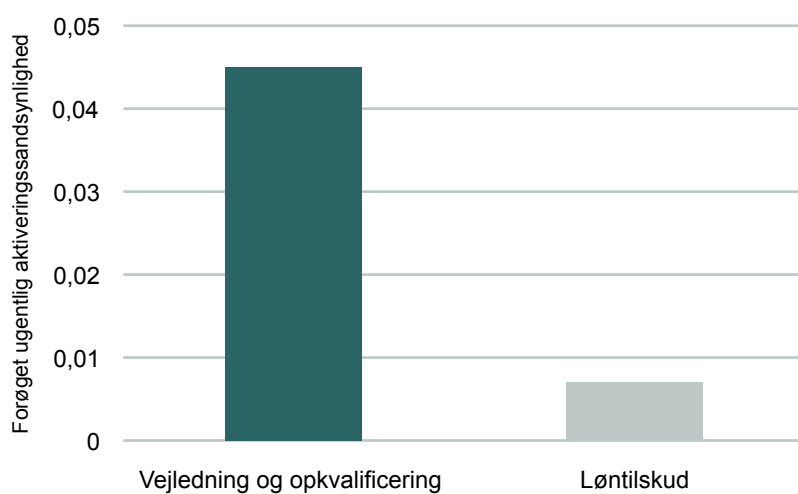
Der er således ikke noget i disse følsomhedsanalyser, som rykker ved det generelle indtryk, at refusionsreformen har forøget aktiveringsomfanget signifikant.

5.1.5 Analyse af effekten af refusionsreform på typen af aktivering

Der er to hovedformer for aktivering: 1) vejledning og opkvalificering og 2) løntilskud (inklusiv virksomhedspraktik). I dette underafsnit vises, hvordan refusionsreformen påvirker omfanget af disse to aktiveringstyper. Analysen er baseret på samme data som den foregående analyse, men med den udvidelse at der skelnes mellem, hvilken form for aktivering den ledige deltager i.

Figur 5.1.7 viser, hvordan sandsynligheden for at være i en af de to aktiveringsformer i en given uge påvirkes af refusionsreformen.

Figur 5.1.7: Effekt af refusionsreform på typen af aktivering

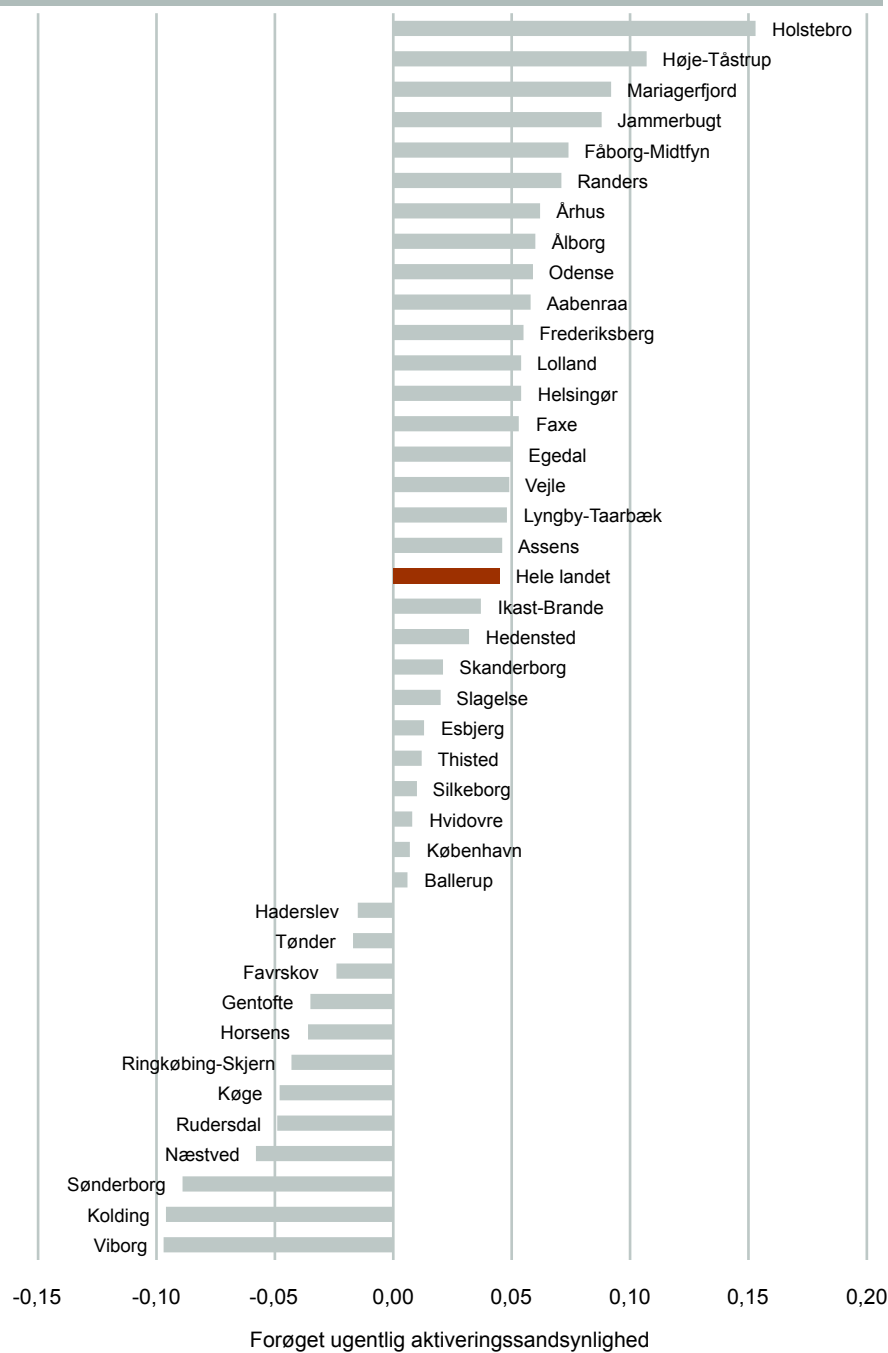


Note: Begge effekter i figuren er statistisk forskellige fra 0 på 5 pct. signifikansniveauet. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Som det fremgår af figur 5.1.7, er det primært brugen af vejledning og opkvalificering, der er blevet berørt af refusionsreformen. Reformen har således kun haft en svag positiv effekt på omfanget af aktivering i private og offentlige løntilskud. Det bemærkes endvidere, at summen af disse to effekter er lidt mindre end den samlede effekt fra logit-modellen på knap 8 pct. Dette må hovedsageligt tilskrives ikke-lineariteter i modellen og i beregningen af marginaleffekter.

De to efterfølgende figurer viser effekten på de to aktiveringsformer på kommuneniveau.

Figur 5.1.8: Effekt af refusionsreform på vejledning og opkvalificering – med lineær trend



Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.1.9: Effekt af refusionsreform på aktivering som løntilskud – med lineær trend



Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

5.1.6 Analyse af effekten af refusionsreform på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse

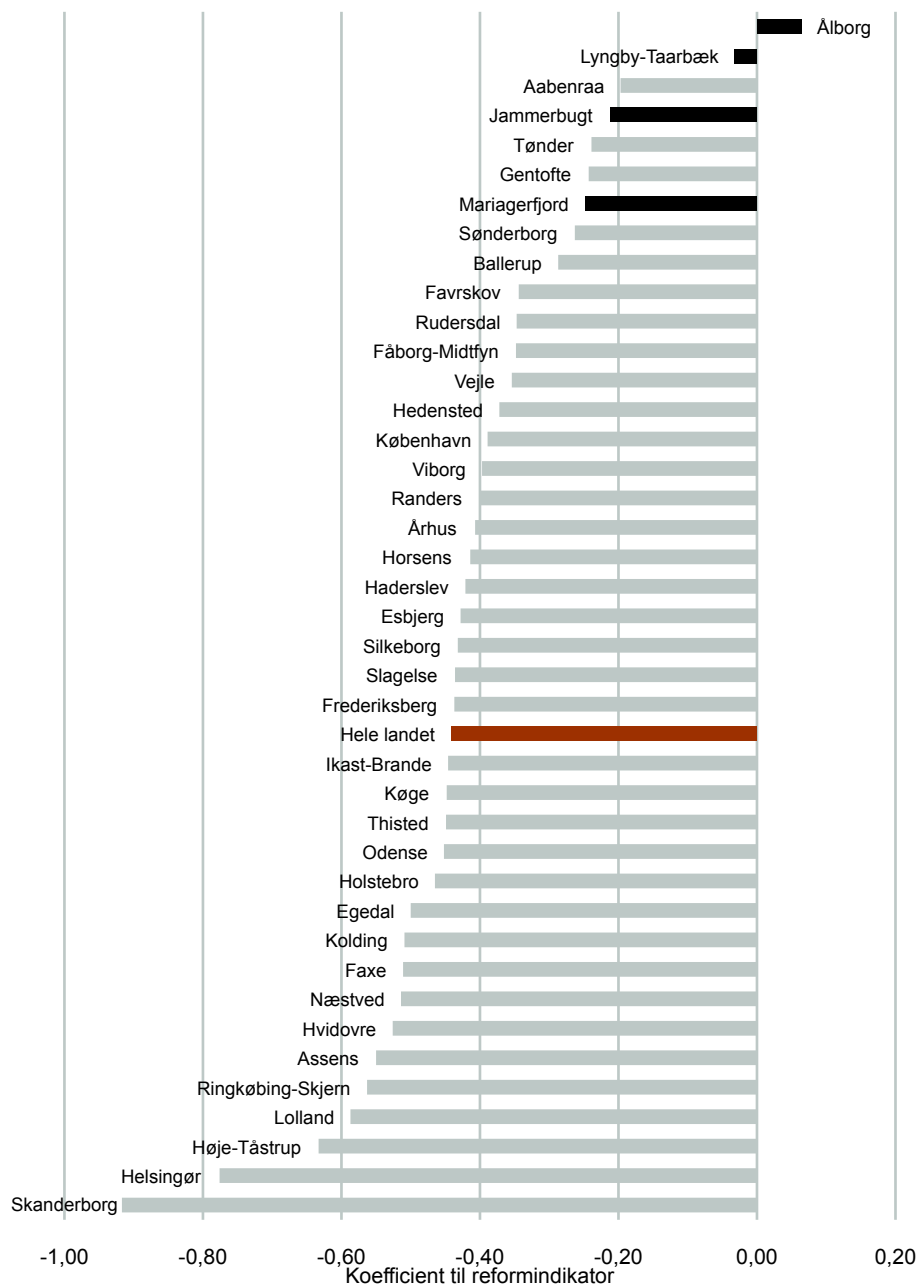
I denne delanalyse vil det blive undersøgt, om der kan spores nogen effekt på afgangsraten til selvforsørgelse som følge af refusionsreformen. Reformen reducerede som nævnt refusion til kontanthjælp fra 50 pct. til 35 pct. i de perioder, hvor den ledige ikke er i aktivering, og hævede refusionen til 65 pct. i aktiveringsperioder. Dette giver kommunerne et selvstændigt incitament til at forsøge at forkorte kontanthjælpsperioderne (fordi den gennemsnitlige refusionsprocent faldt til under 50) og til at øge aktiveringsomfanget. Sidstnævnte effekt blev analyseret i de to forrige afsnit. I det omfang, den øgede aktivering ikke fører til hurtigere afgang fra kontanthjælp, men måske tværtimod har en tendens til at fastholde ledige på kontanthjælp, vil der kunne ses en negativ effekt af refusionsreformen på afgangsraten fra kontanthjælp til selvforsørgelse.

I det følgende vil resultaterne for analysen af, hvorvidt afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse er blevet påvirket af refusionsreformen, blive præsenteret. Der vil blive fokuseret på koefficienten til reformindikatoren i varighedsmodellen (se afsnit 5.1.2 for detaljer). Er denne positiv (negativ) betyder det, at refusionsreformen har haft en positiv (negativ) effekt på afgang til selvforsørgelse. Selve størrelsen på koefficienten vil ikke blive fortolket udover de tilfælde, hvor det er relevant.

Resultaterne fra hovedmodellen præsenteres i figur 5.1.10.²⁷

²⁷ Koefficienterne til de øvrige variabler, der er inkluderet i modellen, kan ses i bilagstabel 4.3 i appendiks. Af pladshensyn præsenteres kun resultatet for hele landet.

Figur 5.1.10: Effekt af refusionsreform på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse



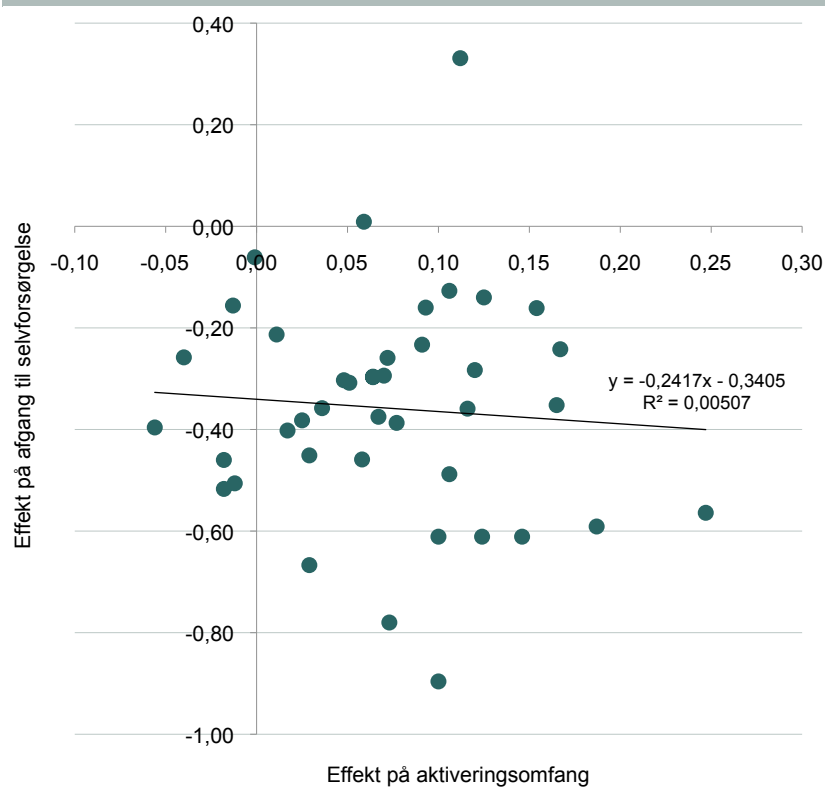
Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Som det fremgår af figur 5.1.10, er den umiddelbare fortolkning, at refusionsreformen har medvirket til at reducere afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse med i størrelsesordenen 36 pct. ($1 - \exp(-0,44)$). Dette kunne således tyde på, at det faktum, at refusionsreformen har medført en større

grad af aktivering, hovedsageligt har bidraget til at forlænge lediges ophold på kontanthjælp frem for at lede til hurtigere afgang til selvforsørgelse.

For at undersøge denne hypotese nærmere angives i figur 5.1.11 sammenhængen mellem effektmålene i aktiveringsanalysen og analysen af overgang til selvforsørgelse på kommuneniveau. Herved er det hensigten at undersøge, om de kommuner, der ifølge analysen i afsnit 5.1.3 øger aktiveringsomfanget mest, også er de kommuner, der oplever, at afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse falder mest.

Figur 5.1.11: Sammenhæng mellem effekt af refusionsreform på aktiveringsomfang og afgang til selvforsørgelse



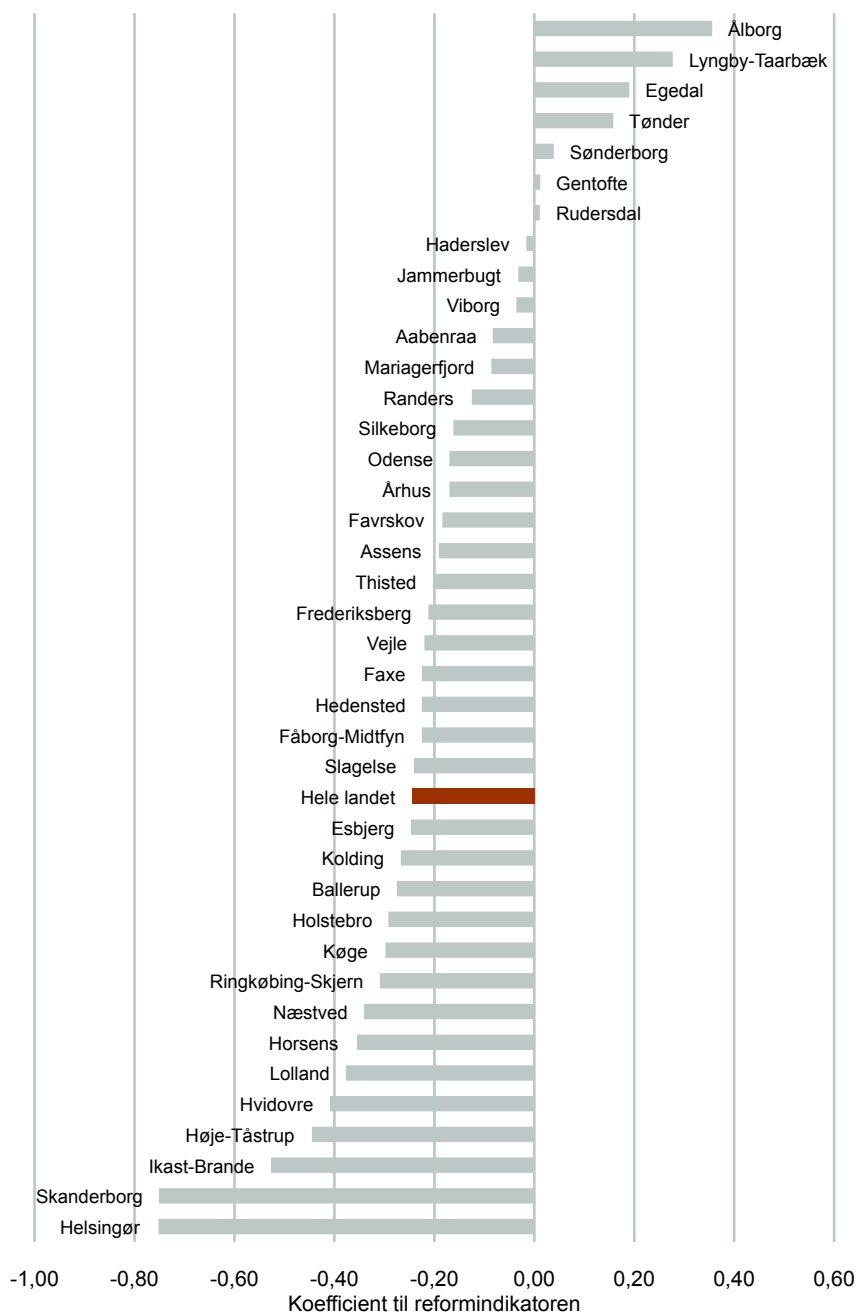
Note: Hvert punkt i figuren viser effekten af refusionsreformen på henholdsvis aktiveringsomfang og afgang til selvforsørgelse for hver af de inkluderede kommuner. Den rette linje angiver den lineære sammenhæng mellem de to effektmål. Linjens hældning og R^2 antyder, at der ikke findes nogen signifikant sammenhæng. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.1.11 viser ikke noget tegn på, at de kommuner, der øger aktiveringsindsatsen mest, også er de kommuner, der opnår den største negative effekt på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse. Dog gælder det for langt hovedparten af kommunerne, at der både sker en forøgelse af aktiveringsomfanget og en forlængelse af kontanthjælpsperioderne. Der er således ikke stærk opbakning i figur 5.1.11 til hypotesen, at der er en stærk sammenhæng mellem det øgede aktiveringsomfang og den reducerede

afgang til selvforsørgelse. Den manglende sammenhæng i figuren kan tilskrives en række faktorer, som det ikke er muligt at tage højde for i denne analyse. Dels kan sammensætningen af den aktive indsats på instrumenttyper spille ind (idet forskellige typer aktivering har forskellige fastlåsnings effekter), dels kan det tidsmæssige omfang af aktiveringsindsatsen påvirke resultatet, dels kan ændringer i omfanget af sanktioner og evt. andre sideeffekter af reformen – fx sagsbehandlernes adfærd over for kontanthjælpsmodtagerne – have spillet ind på afgangsraterne.

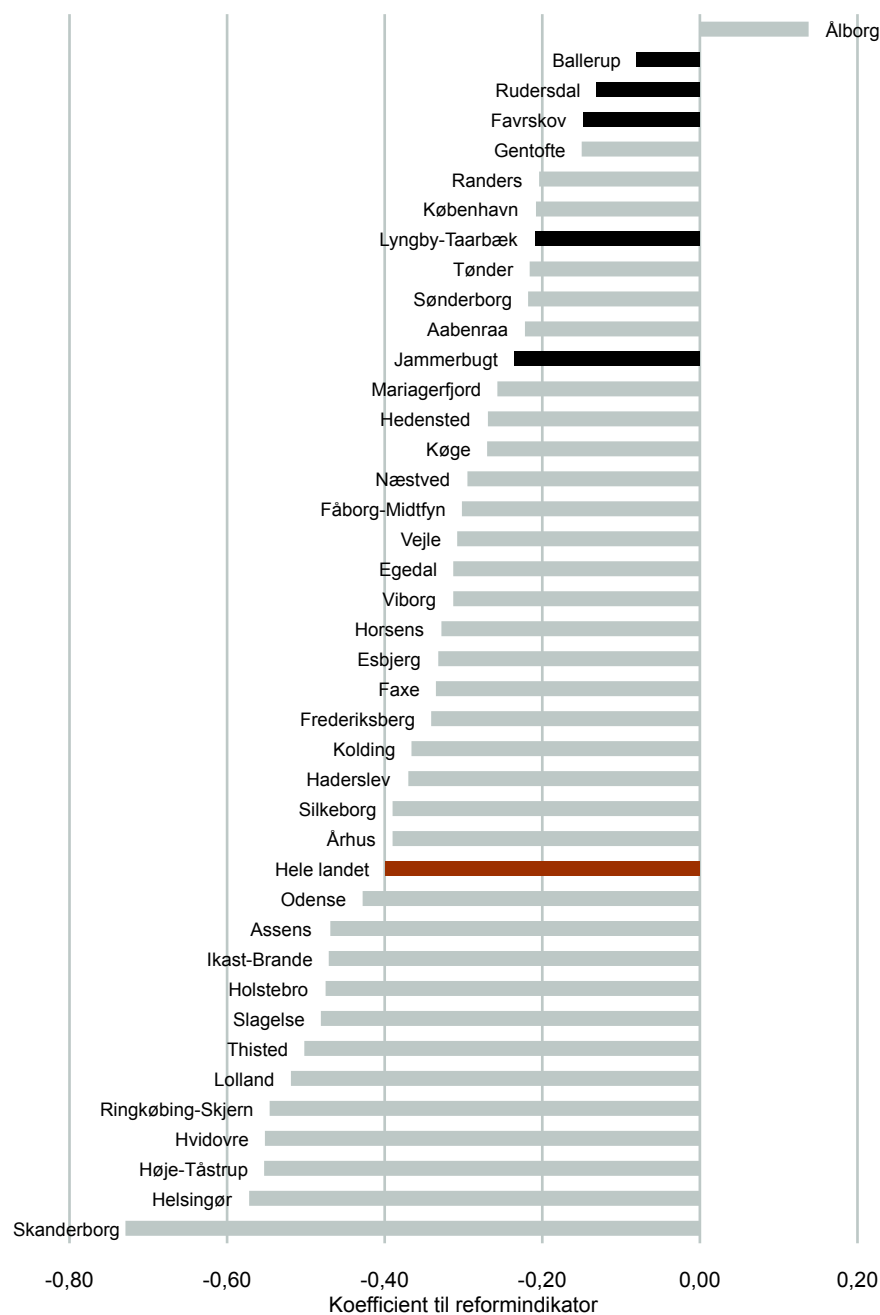
I den resterende del af dette underafsnit vil der blive præsenteret forskellige følsomhedsanalyser af effekten af refusionsreformen på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse. I lighed med aktiveringsanalysen vil der blive præsenteret resultater for en specifikation, hvor der introduceres en hypotetisk reform 1. juli 2005 med henblik på at undersøge, om der er en underliggende tidstrend, der er med til at drive resultaterne præsenteret i figur 5.1.10. Dette er dog mindre oplagt i denne analyse, når der korrigeres for ledighedsprocenten i kommunen, som må formodes at drive udviklingen i afgangsraterne for kontanthjælpsmodtagere. Derudover vil der endvidere blive præsenteret resultater fra en specifikation, der inkluderer en lineær tidstrend og en specifikation, der inkluderer forløb, der påbegyndes efter reformtidspunktet.

Figur 5.1.12: Mereffekt af refusionsreform på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse – sammenligning med hypotetisk reform pr. 1. juli 2005



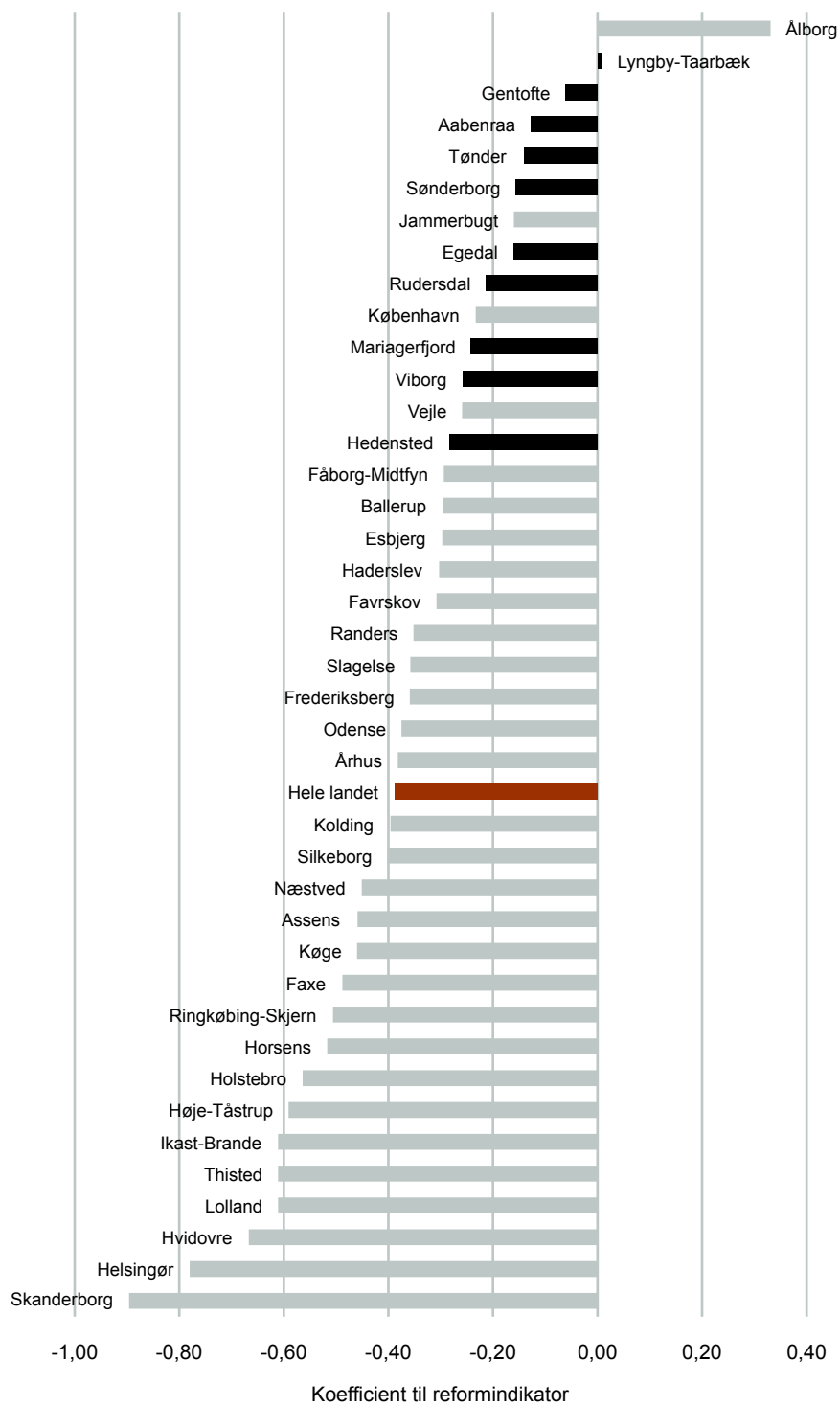
Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.1.13: Effekt af refusionsreform på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse – med inflow til 31. maj 2007



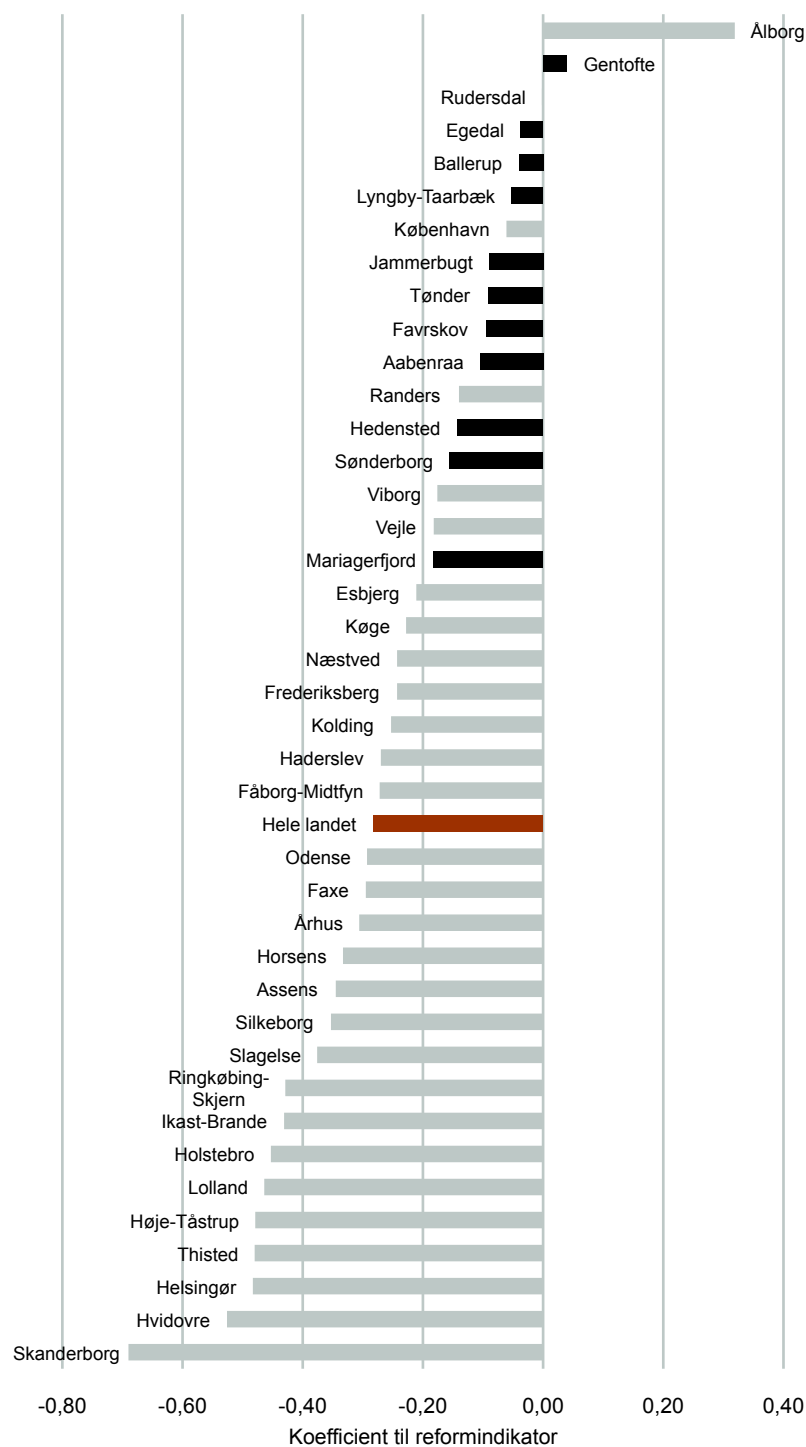
Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.1.14: Effekt af refusionsreform på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse – med lineær trend



Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.1.15: Effekt af refusionsreform på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse – med lineær trend og inflow til 31. maj 2007



Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Det fremgår af de ovenstående figurer, at følsomhedsanalyserne ikke ændrer ved det overordnede billede af, at refusionsreformen har haft en negativ effekt på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse. Størrelsesordenen af effekten på afgangsraten fra kontanthjælp til selvforsørgelse varierer således for hele landet fra en reduktion på omkring 20 pct. til noget nær det dobbelte. Vores foretrukne specifikation er dog her den oprindelige, idet det ikke er oplagt, at der skal indgå en lineær trend, og det er ret oplagt, at udtræksperioden ikke bør ændres på grund af endogenitet i stikprøveudvælgelsen, som diskuteret i forrige afsnit.

Der er, som det er nævnt tidligere, en række andre tiltag på arbejdsmarkedsområdet, som er tidsmæssigt sammenfaldende med refusionsreformen, så igen skal fortolkningen af ovenstående tages med disse forhold in mente. Eksempelvis vil sammenlægningen af jobcentre kunne have haft en negativ indflydelse på afgang til selvforsørgelse, hvis den normale indsats ikke har været i fulde omdrejninger i perioden omkring årsskiftet 2006-2007. En indsnævring af analyseperioden efter reformtidspunktet giver dog ingen indikationer af, at dette skulle være tilfældet, lige som alternative specifikationer af tidsafhængigheden, stikprøveperioden m.v. heller ikke rokker voldsomt ved dette resultat, som er konsistent negativt. Der er desuden inkluderet et mål for antal kontanthjælpsmodtagere. Dette ændrer heller ikke ved den hidtidige konklusion.

En lang række andre følsomhedsanalyser i stil med de, som gennemførtes for logit-analysen, giver heller ikke anledning til at ændre på konklusionen, at reformen har forårsaget en reduceret afgangsrate fra kontanthjælp.

5.1.7 Analyse af refusionsreform på kommuneniveau

I denne delanalyse beskrives, hvordan andelen af aktiverede kontanthjælpsmodtagere og antallet af kontanthjælpsmodtagere ændres efter refusionsreformen. I denne analyse er den analyserede enhed de udvalgte kommuner, og der estimeres standard panel data fixed effect-modeller.

Det skal bemærkes, at resultatet i denne delanalyse adskiller sig fra den forrige på den måde, hvorpå effekten af reformen identificeres. I den individbaserede analyse måles effekten ved at sammenligne personer, der rammes af reformen på forskellige varigheder af deres kontanthjælpsforløb, og denne variation i timingen af reformen giver et identifikationsbidrag, der ikke kan genskabes i analysen på kommuneniveau.

Der anvendes samme datakilde som i den forrige analyse. Her aggregeres data dog op, så den afhængige variabel er den samlede andel af kontanthjælpsmodtagere i kommunen, der er i aktivering i en given uge (aktivandel), uanset hvornår deres kontanthjælpsforløb er påbegyndt. Det

undersøges endvidere, hvordan antallet af kontanthjælpsmodtagere i en given uge udvikler sig efter refusionsreformtidspunktet.

Figur 5.1.1 viste udviklingen i aktiveringsandelen (opgjort som summen af antal aktiverede i de 40 kommuner i en given uge divideret med antallet af kontanthjælpsmodtagere i den samme uge) over observationsperioden. Udviklingen viste en klar tendens til stigning, som påbegyndte et års tid, før reformen blev implementeret.

Der anvendes samme tidsperiode og de samme kommuner som i den forrige analyse. For hver af de 40 kommuner er der således 230 observationer, en for hver uge i perioden primo 2003 til ultimo maj 2007. Det vil sige, at analysen baseres på i alt 9200 observationer.

Tabel 5.1.3 indeholder resultater for en fixed effect panel data-analyse af andelen af kontanthjælpsmodtagere i aktivering i en given uge (se eksempelvis Cameron & Trivedi (2005) for detaljer om den statistiske model).

Tabel 5.1.3: Udvikling i andelen af kontanthjælpsmodtagere i aktivering

Variabel	Koefficient		
Reform	0,057	0,022	0,021
Lineær trend		-0,136	-0,328
Ledighedsprocent		-0,027	-0,024
Januar		-0,022	-0,021
Februar		-0,015	-0,013
Marts		-0,005	-0,003
April		-0,006	-0,004
Maj		-0,002	0,000
Juni		0,002	0,003
Juli		-0,040	-0,039
August		-0,028	-0,029
September		-0,007	-0,010
Oktober		-0,003	-0,006
November		0,001	0,000
Antal kontanthjælpsmodtagere (/1000)			-0,012
Andel af kvinder			0,149
Andel mellem 16-29			-0,248
Andel mellem 50-59			0,115
Andel over 59 år			1,659
Andel vestlige indiv.			0,037
Andel ikke-vestl. indiv.			0,181

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 % signifikansniveau.

Det fremgår af tabel 5.1.3, at andelen af kontanthjælpsmodtagere, der er i aktivering, er højere efter refusionsreformen. Dette er ikke overraskende set i lyset af individundersøgelsen i de forrige afsnit. Den numeriske størrelse på stigningen i aktiveringsomfanget er afhængig af hvilken specifikation, der vælges. Det fremgår, at den rå effekt (kolonne 1) viser en stigning i aktiveringsandelen på ca. 6 pct. Det er en anelse lavere end i den forrige

analyse, men det er også en anden observationsenhed, der analyseres, og et andet effektmål. I forrige analyse blev den enkelte lediges aktiveringsomfang analyseret for de kontanthjælpsmodtagere, som havde påbegyndt deres kontanthjælpsforløb i løbet af januar 2003 til juni 2006. I denne analyse ses på den andel blandt alle kommunens kontanthjælpsmodtagere, som i en given uge er aktiveret. Således vil aktiveringsandelen dels blive påvirket af, hvor meget den enkelte bliver aktiveret, men også af sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere i en given uge. De to mål er således ikke direkte sammenlignelige, men de peger begge i retning af, at aktiveringsomfanget er vokset. I specifikationen, hvor der inkluderes en lineær trend og et mål for ledighedsprocenten, falder effekten en anelse, hvilket ligger fint i tråd med resultatet fra den tidligere analyse. Der er som nævnt en øget tendens til at aktivere i den analyserede periode, hvilket den lineære trend forsøger at korrigere for.

I den sidste kolonne præsenteres en specifikation, hvor der inkluderes information omkring typen af ledige i en given kommune. Disse variabler påvirker aktiveringsandelen og trækker effekten af reformen en anelse ned. Det er dog ikke oplagt, at denne specifikation er specielt velegnet, idet refusionsreformen kan tænkes at påvirke sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere, som påbegynder kontanthjælpsforløb. Disse variable er således endogene – de er påvirket af reformen, og derfor bør de i princippet ikke indgå i analysen; man kan ikke forklare reformeffekter med variable, som er påvirket af reformen.

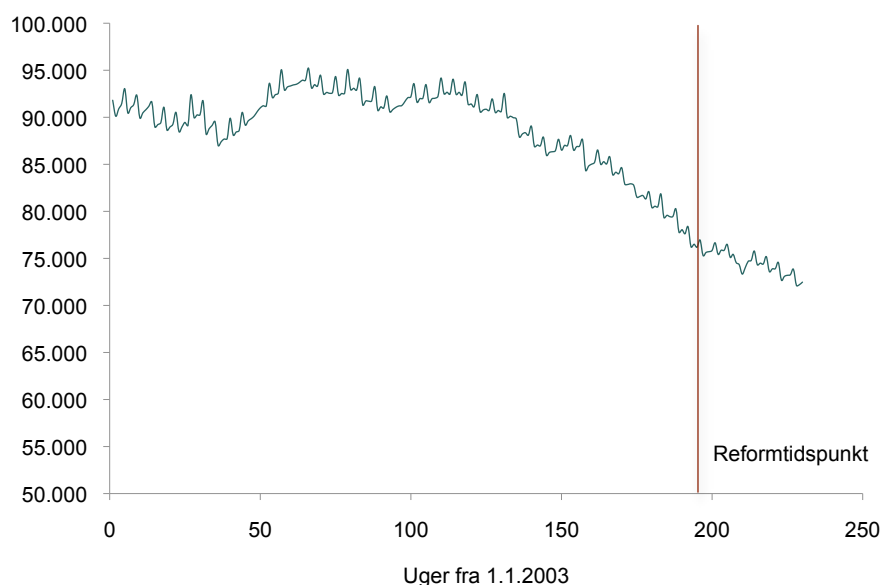
Konklusionen af denne undersøgelse er således, i lighed med den forrige, at aktiveringsomfanget steg ekstraordinært efter refusionsreformen.

Krevi (2008) har lavet en tilsvarende analyse af reformen, men kommer frem til det resultat, at reformen har reduceret omfanget af aktivering, om end resultatet ikke er statistisk signifikant. Der kan være en lang række årsager til forskellen mellem resultatet i Krevi (2008) og de resultater, der findes i denne analyse. For det første kan det skyldes en anden definition af kontanthjælp eller aktivering end den, som Krevi anvendte og som er baseret på tal fra jobindsats.dk.²⁸ Tallene for aktiveringsgrad fra jobindsats.dk omregner til fuldtidsaktiverede (og dermed indregner timetallet i aktivering), og opgør aktivering som den gennemsnitlige andel af tiden, en kontanthjælpsmodtager tilbringer i aktivering. En sådan vægtning vil vægte korte og lange kontanthjælpsforløb lige tungt, mens de lange forløb i vores analyse jo indgår i flere uger, og dermed kommer til at vægte med den andel, de udgør af bestanden af kontanthjælpsmodtagere i en given uge. For det andet anvendes en anden analyseenhed. I nærværende analyse ses på 40 kommuner, mens Krevi ser på alle kommuner (på nær fire ø-

28 Kontanthjælp inklusive aktivering er defineret som DREAM koderne 131-139, 731-739, 751-753 og 759, mens aktivering er defineret som DREAM koderne 132-139, 732-739, 75-753 og 759. Et kontanthjælpsforløb betragtes som afsluttet, når personen ikke har haft en af de relevante DREAM koder i 4 sammenhængende uger eller mere.

kommuner). For det andet anvender Krevi observationer på månedsbasis, hvor der her er anvendt ugentlige observationer taget direkte fra DREAM. Der kan således i deres resultater forekomme en aggregeringsskævhed. Endelig anvender Krevi i hovedanalysen en del variable, som ikke er inkluderet i nærværende analyse, blandt andet sammensætningen af kontanthjælpsmodtagerne i kommunen og andelen af kontanthjælpsmodtagere i kommunens totale population. Disse variable – i særdeleshed den sidste – er alle potentielt endogene, og er derfor ikke inkluderet i denne analyse. Antallet af kontanthjælpsmodtagere er den variabel, som reformen er designet til at påvirke, og den bør derfor ikke anvendes til at forklare reformens effekt.

Figur 5.1.16: Udviklingen i antallet af kontanthjælpsmodtagere i de 40 kommuner



Kilde: Egne beregninger på DREAM.

Det ses, at der har været et ganske kraftigt fald i antallet af kontanthjælpsmodtagere. Det ses også, at faldet påbegyndtes allerede godt et års tid før refusionsreformen, hvilket giver ekstra identifikationsproblemer sammenlignet med individanalysen, hvor der var en ekstra kilde²⁹ til identifikation af reformens effekt. Tabel 5.1.4 viser, hvordan refusionsreformen med forskellige specifikationer har påvirket antallet af kontanthjælpsmodtagere på kommuneniveau. Modellen er estimeret, hvor der er taget logaritmen til antallet af kontanthjælpsmodtagere. Modellens koefficientskøn angiver således den procentuelle effekt af reformen på antallet af kontanthjælpsmodtagere.

²⁹ Nemlig at forskellige ledige ramte reformtidspunktet på forskellige varigheder af deres kontanthjælpsforløb.

Tabel 5.1.4: Effekt af refusionsreform på antal kontanthjælpsmodtagere

Variabel	Koefficient		
Reform	-0,197	-0,087	-0,012
Lineær trend		0,008	-0,01
Ledighedsprocent (/1000)		0,062	0,007
Januar		0,009	0,003
Februar		0,021	0,006
Marts		0,019	0,005
April		0,005	0,002
Maj		-0,006	-0,002
Juni		-0,008	-0,005
Juli		0,014	-0,006
August		-0,004	-0,005
September		-0,016	-0,004
Oktober		-0,022	-0,004
November		-0,007	-0,002
Andel af kvinder			0,429
Andel mellem 16-29			0,295
Andel mellem 50-59			0,095
Andel over 59 år			0,004
Andel vestlige indiv.			0,01
Andel ikke-vestl. indiv.			0,058

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 % signifikansniveau.

Tabel 5.1.4 viser, at antallet af kontanthjælpsmodtagere faldt med ca. 19 pct. efter refusionstidspunktet. En del af dette fald kan umiddelbart tilskrives den gunstige udvikling på arbejdsmarkedet i den analyserede periode. I den foretrukne specifikation i 2. kolonne, hvor der er forsøgt korrigeret for sæson, konjunktur og andre tidsmæssige effekter med en lineær trend, indebærer reformen et fald på knap 9 pct. i antallet af kontanthjælpsmodtagere som følge af reformen. Kolonne 2 viser således, at faldet stadig er ganske stort i en specifikation, hvor der inkluderes en lineær trend og et mål for ledigheds-

procenten. Hvis der yderligere korrigeres for sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere – ses det, at reformen især har påvirket sammensætningen af kontanthjælpsmodtagerne, idet effekten, når der korrigeres herfor, næsten forsvinder.

Som vist i figur 5.1.16 var der en stærk nedadgående trend i antallet af kontanthjælpsmodtagere allerede inden reformtidspunktet. For at teste yderligere for om denne udvikling blev forstærket af refusionsreformen, som resultaterne i tabel 5.1.4 umiddelbart tyder på, estimeres en specifikation, hvor vi (i lighed med individanalysen) måler effekten af en hypotetisk reform et år før den ægte reform.

I tabel 5.1.5 vises effekten af den hypotetiske reform.

Tabel 5.1.5: Effekt af hypotetisk reform på kontanthjælpsmodtagere	
Variabel	Koefficient
Reform	-0,087
Lineær trend	0,079
Ledighedsprocent	0,062
Januar	0,009
Februar	0,021
Marts	0,019
April	0,005
Maj	-0,006
Juni	-0,008
Juli	0,014
August	-0,004
September	-0,016
Oktober	-0,022
November	-0,007

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 % signifikansniveau.

Det fremgår af tabel 5.1.5, at effekten af den hypotetiske reform (1. juli 2005) er stort set identisk med den ægte reform (1. juli 2006). Dette tyder på, at den lineære trend og ledighedsprocenten ikke i tilstrækkeligt omfang får korrigeret for den underliggende udvikling i antallet af kontanthjælpsmodtagere.

Konklusionen af denne analyse er således, at refusionsreformen, når der måles på kommuneniveau, ikke har den store påvirkning på det samlede antal kontanthjælpsmodtagere.

I den forrige analyse var konklusionen, at afgangsraten for den enkelte ledige faldt efter refusionsreformen – muligvis fordi den øgede aktiveringsindsats havde en fastholdende effekt. Dette bidrager isoleret til at forøge antallet af kontanthjælpsmodtagere. At denne tendens så ikke medfører et øget antal kontanthjælpsmodtagere kan skyldes, at det øgede aktiveringsomfang afholder mulige kontanthjælpsmodtagere fra at registrere sig. Det kan således bevirke, at udsigten til en mere omfattende aktivering afskrækker ledige fra at modtage kontanthjælp. I analysen af effekten på aktiveringsomfanget på individniveau sås, at den intensiverede aktiveringsindsats fandt sted allerede fra starten af kontanthjælpsforløbene, hvilket kan have fået nogle potentielle modtagere til at 'vende om i døren'. De, der er vendt om, har formentlig især været de stærkere ledige, som reelt har haft andre muligheder end at være på kontanthjælp, hvilket kan have ført til ganske store sammensætningseffekter (hvilket resultatet i 3. kolonne af tabel 5.1.4 antyder), idet en mindre effekt på tilgangen til kontanthjælp over tid kan sætte sig i en ganske betragtelig effekt på bestanden.

5.1.8 Opsummering på analysen af effekten af refusionsreformen på kontanthjælpsområdet pr. 1. juli 2006

Ovenstående analyser påviser, at aktiveringsomfanget er steget i perioden fra 2003 til 2007, og det tyder på, at refusionsreformen har medvirket til denne udvikling. Således peger resultaterne på, at aktiveringsindsatsen er blevet yderligere intensiveret efter, at refusionsprocenterne blev ændret med henblik på at øge det kommunale incitament til øget fokus på aktivering. Der syntes således ikke at være grund til at betvivle, at refusionsreformen har øget aktiveringsomfanget. Hvor stor en andel af stigningen, der kan tilskrives refusionsreformen, er mere usikkert. Det er som nævnt ikke kun refusionsreformen, der har formet den aktive indsats i den pågældende periode, og det er svært at isolere effekten af refusionsreformen fra eksempelvis implementeringen af Ny chance til alle og en tidlig tilpasning til refusionsændringerne. Figur 5.1.6 tyder dog på, at der ikke har været forøget aktivering af langtidsmodtagere af kontanthjælp i forhold til ledige med kortere forløb.

Det er forsøgt at få et så præcist bud på effekten af reformen som muligt, men da reformændringen dels kan forventes at tage tid at implementere fuldt ud i de enkelte kommuner, og da der er andre tiltag enten på samme tidspunkt eller i årene før og efter, der kan påvirke resultatet af analysen, skal de angivne effektestimater tages med et vist forbehold. Dog tyder de følsomhedsanalyser, der er præsenteret, på, at der ikke er noget, der bringer konklusionen om, at aktiveringsomfanget er øget som følge af

refusionsreformen i fare, men at størrelsesordenen på effekten påvirkes af forskellige modelspecifikationer. Af samme grund skal størrelsen på de angivne effektmål fortolkes med en vis forsigtighed.

Endvidere viser analysen, at det især er brugen af vejledning og opkvalificering, der er steget. Brugen af løntilskud er også øget, men kun i et meget beskedent omfang. Hvis vi lægger til grund, at aktiveringsomfanget som følge af reformen er vokset med ca. 6-8 pct., svarer dette til en stigning i antallet af aktiverede i 2009, hvor der var ca. 103.000 kontanthjælpsmodtagere (jobindsats.dk) på 6.000-8.000 personer.

Der spores også en effekt af refusionsreformen på afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse. Således viser analysen, at refusionsændringer reducerer hastigheden hvormed ledige kontanthjælpsmodtagere kommer i selvforsørgelse. Dette kan skyldes, at den øgede aktivering har haft en tendens til at fastholde ledige på kontanthjælp. Der er dog ikke noget der tyder på, at de kommuner, der har øget omfanget af aktivering mest, også er de kommuner, hvor de ledige påvirkes mest negativt af reformen i forhold til at komme i selvforsørgelse. Konklusionen, at det netop er den øgede aktiveringsindsats, der er årsag til den negative effekt på overgangen til selvforsørgelse, skal således tages med et vist forbehold. Analysen, som baseres på udviklingen i antallet af kontanthjælpsmodtager, tyder overordnet set ikke på, at refusionsreformen har påvirket dette tal. Dette kan skyldes en lavere tilstrømning til kontanthjælp.

5.2 Kvantitativ analyse af refusionsændring for fleksjob og ledighedsydelse pr. 1. januar 2002

Konklusion 2 – tilgang til fleksjob: Fra 1. januar 2002 ændredes refusionsprocenten for løntilskud til fleksjob fra 100 pct. til 65 pct., og for ledighedsydelse ændredes refusionsprocenten fra 0 pct. til 35 pct. Undersøgelsen tyder ikke på, at refusionsændringen vedrørende fleksjob har medvirket til at begrænse tilgangen til fleksjob. I forhold til ændringen i refusion for ledighedsydelse er der for få personer til at lave en statistisk analyse af effekten af reformen. Analysen kan hverken af- eller bekræfte, at reformen har påvirket tilgangen til førtidspension. Udviklingen i antallet af fleksjob er steget markant i perioden fra 2000 og frem, og analysens resultater er som følge deraf følsomme over for, hvordan der korrigeres for denne vækst.

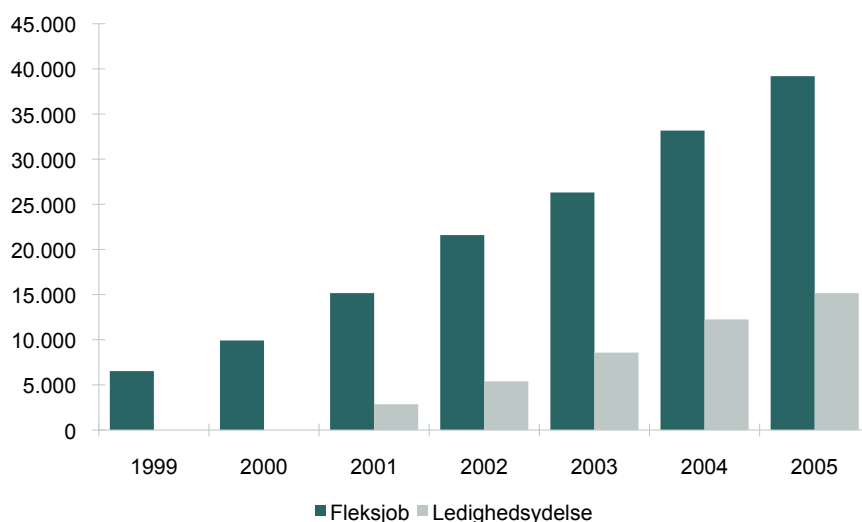
Denne delanalyse vedrører en ændring i refusion til personer i fleksjob og på ledighedsydelse. Fra den 1. januar 2002 ændredes refusionsprocenten for personer i fleksjob fra 100 pct. til 65 pct., og for personer på ledighedsydelse ændredes refusionsprocenten fra 0 pct. til 35 pct. Denne undersøgelse vil analysere, om refusionsændringerne påvirker afgang fra kontanthjælp og sygedagpenge til enten førtidspension eller fleksjob.³⁰

Det umiddelbare incitament er, at det bliver lidt mindre attraktivt for kommunen at sende personer i fleksjob, mens det bliver lidt mere attraktivt at sende personer på ledighedsydelse. Dette kan naturligvis have direkte effekter på sandsynligheden for at overgå til disse tilstande, men der kan også være en indirekte effekt på afgang til førtidspension, som må betragtes som det nærmeste alternativ. Umiddelbart vil man alt andet lige forvente, at overgangssandsynligheden fra sygedagpenge og kontanthjælp til fleksjob skulle falde, at overgangen til ledighedsydelse skulle stige (hvad den gør, da der stort set ikke var nogen overgange før 2002), mens effekten på overgang til førtidspension er uklar, da de to reformer trækker i hver sin retning. Hvis vi anlægger den betragtning, at de fleste nok tilbringer længst tid i fleksjob relativt til ledighedsydelse, vil man forvente en stigning i sandsynligheden for at overgå til førtidspension.

Fleksjob og ledighedsydelse er relativt nye former for offentlige ydelser. Figur 5.2.1 viser udviklingen i de to ydelsesformer i årene omkring refusionsreformen.

³⁰ Da der er ganske få personer på ledighedsydelse før reformtidspunktet, er det ikke muligt at lave en troværdig statistisk analyse af effekten af refusionsreformen på overgangen fra enten kontanthjælp eller sygedagpenge til ledighedsydelse. Der vil derfor blive fokuseret på overgangene til førtidspension og fleksjob.

Figur 5.2.1: Antal personer i fleksjob og på ledighedsydelse

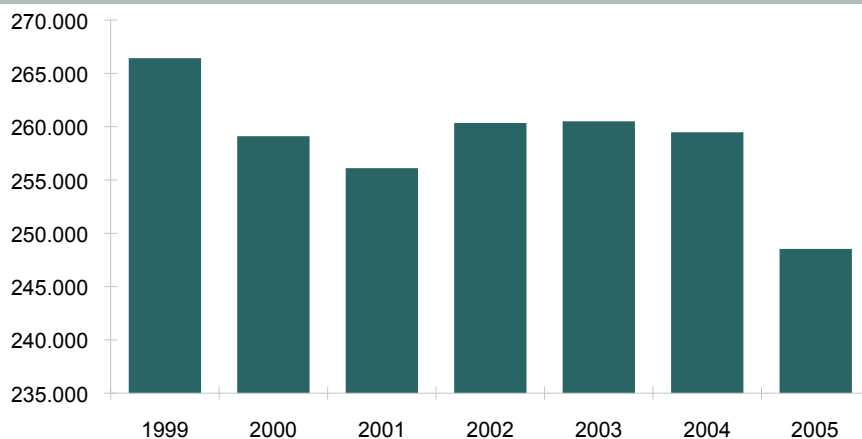


Kilde: www.jobindsasts.dk og Statistikbanken.

Som det fremgår af figur 5.2.1, er udviklingen i antal personer på fleksjob stærkt stigende i løbet af perioden. Det samme er tilfældet for ledighedsydelse fra 2001 og frem, dog med et noget lavere omfang.

Figur 5.2.2 viser udviklingen i personer på førtidspension i samme tidsrum.

Figur 5.2.2: Antal personer på førtidspension



Kilde: Statistikbanken

Tilgangen til førtidspension og fleksjob sker typisk fra enten kontanthjælp eller sygedagpenge (se f.eks. AKF (2009)). Denne delanalyse vil derfor beskæftige sig med effekten af refusion på disse transitioner med henblik på at undersøge, om der kan lokaliseres nogen ændring i adfærden i kommunerne efter reformens implementering.

5.2.1 Data til analysen

I denne analyse anvendes alle personer, der påbegynder et kontanthjælpsforløb eller et sygedagpengeforløb i perioden fra 1. januar 1998 til 31. december 2001, og personerne følges til forløbet afsluttes, dog højest til 31. december 2005. Da der er relativt få afgang til de relevante ydelser, foretages analysen for landets fire største kommuner og derudover for de resterende kommuner aggregeret til regionsniveau.

Tabel 5.2.1 viser antal forløb og hvor mange af disse forløb, der afsluttes til henholdsvis førtidspension, fleksjob og ledighedsydelse.

Tabel 5.2.1: Antal kontanthjælps- og sygedagpengeforløb				
	Kontanthjælp			
	Antal forløb	Antal afgang til		
		Førtidspension	Fleksjob	Ledighedsydelse
Nordjylland	14.311	547	151	8
Midtjylland	33.834	1.202	289	15
Syddanmark	43.974	1.702	524	11
Hovedstaden og Sjælland	84.906	3.115	537	17
København	40.537	1.066	138	13
Aarhus	17.430	559	48	2
Aalborg	10.421	298	29	4
Odense	12.672	284	65	0
	Sygedagpenge			
Nordjylland	92.999	1.687	655	141
Midtjylland	198.849	3.567	1.631	280
Syddanmark	214.779	3.995	1.758	298
Hovedstaden og Sjælland	356.236	7.389	2.109	460
København	91.242	1.442	324	91
Aarhus	53.088	849	461	51
Aalborg	39.951	588	313	56
Odense	36.340	690	78	16

Som det fremgår af tabel 5.2.1, er der meget få afgang til ledighedsydelse (under 1 pct. af forløbene). Det gælder endvidere, at de overgange, der er, typisk finder sted efter 1. januar 2002, og således er der stort set ingen overgangen før refusionsreformen. Dette implicerer, at der ikke er nok transitioner til at foretage en statistisk vurdering af effekten af refusionsreformen på afgang til ledighedsydelse. Der vil derfor blive fokuseret på afgang fra henholdsvis kontanthjælp og sygedagpenge til enten førtidspension eller fleksjob i den følgende analyse. Det fremgår endvidere, at der for de to øvrige destinationer ligeledes er relativt få tilgange. Således er det lidt under 1 pct. af alle kontanthjælpsforløb, der afsluttes med overgang til fleksjob. For sygedagpenge er overgangen til fleksjob en anelse større. Omvendt er der relativt flere kontanthjælpsforløb, der afsluttes til førtidspension, end sygedagpengeforløb. Dette skyldes især, at der jo er rigtig mange meget kortvarige sygedagpengeforløb, mens en relativt stor andel af kontanthjælpsforløbene er ganske langvarige. Igen er der dog tale om relativt få (ca. 3 pct. af kontanthjælpsforløbene og ca. 1,5 pct. af sygedagpengeforløbene).

Tabel 5.2.2 og tabel 5.2.3 viser gennemsnit for de øvrige forklarende variable i analysen af henholdsvis kontanthjælpsforløb og sygedagpengeforløb. Tabellerne er for region Hovedstaden og Sjælland.

Tabel 5.2.2: Gennemsnit for forklarende variable – kontanthjælpsforløb	
Variabel	Gennemsnit
Mand	0,47
Gift	0,38
Andel af seneste år på offentlig forsørgelse	0,41
Alder 19-24	0,34
Alder 25-29	0,14
Alder 30-39	0,27
Alder 40-49	0,17
Alder 50-	0,07
Dansk oprindelse	0,71
Vestlig oprindelse	0,04
Ikke-vestlig oprindelse	0,25

Tabel 5.2.3: Gennemsnit for forklarende variabler – sygedagpengeforløb

Variabel	Gennemsnit
Mand	0,43
Gift	0,58
Andel af seneste år på offentlig forsørgelse	0,34
Alder 19-24	0,07
Alder 25-29	0,09
Alder 30-39	0,26
Alder 40-49	0,27
Alder 50-	0,32
Dansk oprindelse	0,90
Vestlig oprindelse	0,03
Ikke-vestlig oprindelse	0,07

5.2.2 Analyse af effekten af refusionsreform på afgang fra kontanthjælp til førtidspension og fleksjob

I forbindelse med at refusionsprocenten for fleksjob ændres, kunne man forvente, at der kommer en negativ direkte effekt på visitation til fleksjob, og at tildelingen af førtidspension stiger, idet førtidspension og fleksjob for mange af de berørte vil være tætte substitutter. Neden for præsenteres resultaterne af analysen af, hvorvidt overgangen mellem kontanthjælp og henholdsvis førtidspension og fleksjob er blevet påvirket af refusionsreformen. I lighed med analysen af refusionsændringen på kontanthjælp vil der blive præsenteret forskellige effektmål.

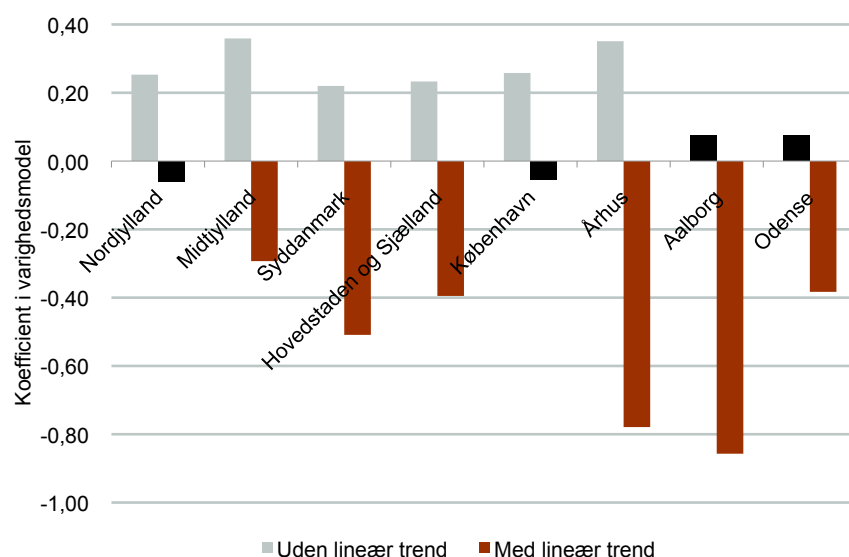
Først vil effekten af reformen på afgang fra kontanthjælp blive angivet i hovedmodellen. Denne er baseret på inflow til kontanthjælp fra 1. januar 1998 til 31. december 2001, og personerne følges indtil forløbet afsluttes eller højst til 31. december 2005. Hovedmodellen indeholder udover en reformindikator en række forklarende variabler. Beskrivende statistik for disse er angivet ovenfor i tabel 5.2.2.

Metodemæssigt anvendes samme estimationsmetode som i analysen af overgangen fra kontanthjælp til selvforsørgelse i forrige analyse, dvs. en varighedsanalyse for at undersøge om refusionsændringerne påvirker afgang fra kontanthjælp og sygedagpenge til henholdsvis førtidspension og fleksjob.

Hovedmodellen vil – i lighed med den tidligere analyse – blive estimeret med og uden en lineær trend. Som det fremgår af figur 5.2.1, er der en kraftig trend i antallet af personer i fleksjob, og inklusionen af den lineære trend har til formål at afsløre, om refusionsreformen i 2002 har påvirket den underliggende trend i denne udvikling. Denne trend inkluderes også i analysen af overgang til førtidspension. Derudover vil der også blive præsenteret resultater, hvor der inkluderes forløb, der starter efter refusionsreformen.

I de følgende figurer afbildes koefficienten til reformindikatoren i varighedsmodellen. En positiv koefficient angiver, at reformen øger afgangsraten til den pågældende tilstand, mens en negativ koefficient betyder, at afgangsraten reduceres. Selve størrelsen på koefficienten vil ikke blive fortolket udover de tilfælde, hvor det er relevant.³¹

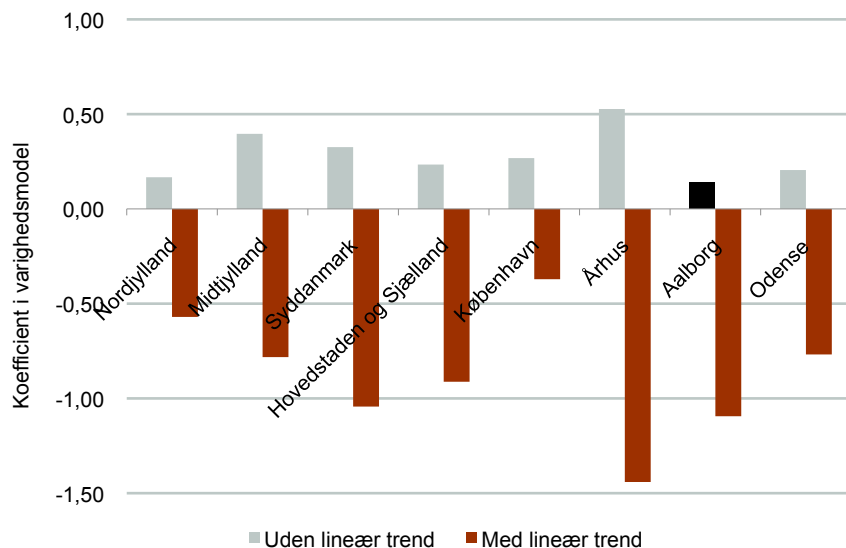
Figur 5.2.3: Effekten af refusionsreform på overgang fra kontanthjælp til førtidspension



Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

31 I bilagstabel 4-7 vises de resterende koefficientestimer for de estimerede varighedsmodeller. Af pladshensyn vises kun resultater for region Hovedstaden og Sjælland og kun for specifikationen med en lineær trend. De øvrige resultater kan fås ved kontakt til undersøgelsens forfattere.

Figur 5.2.4: Effekten af refusionsreform på overgang fra kontanthjælp til førtidspension – med inflow til 2005



Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Det fremgår af figur 5.2.3 og figur 5.2.4, at effekten på overgangen fra kontanthjælp til førtidspension er meget afhængig af, om der inkluderes en lineær trend i analysen. I modellen uden lineær trend viser begge figurer, at reduktionen i fleksjobrefusionsprocenten øger tilgangen til førtidspension, men tages der højde for, at der grundlæggende er en stigende tendens til at tildele førtidspension, bliver effekten af reformen signifikant negativ. Inkluderes forløb, der påbegyndes efter reformperioden, ses i figur 5.2.4, at afgangene til førtidspension falder endnu mere.

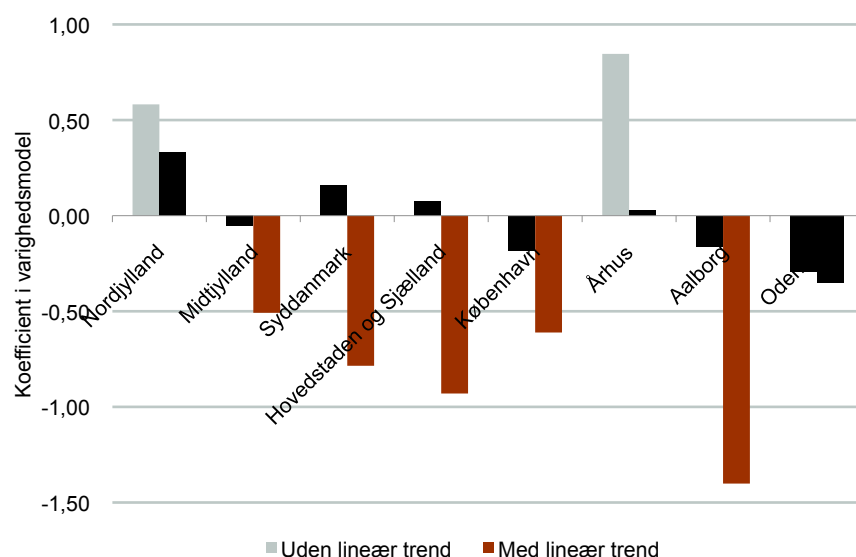
Det kan diskuteres, hvorvidt det er modellen med eller uden lineær trend, der er den mest korrekte i dette tilfælde. Af figur 5.2.2 fremgik der ikke nogen tydelig trend i antallet af førtidspensionister, hvilket måske taler for, at modellen uden lineær trend er den mest korrekte. På den anden side viser resultaterne for varighedsmodellen, som er præsenteret i bilagstabel 4.4, at koefficienten til den lineære trend er stærkt signifikant. En statistisk test af modellen uden lineær trend mod modellen med lineær trend vil således falde ud til fordel for modellen med lineær trend. Konklusionen vil i så fald være, at faldet i refusionen til fleksjob ikke har medført, at der er kommet flere på førtidspension. Måske har den underliggende stigning i fleksjob generelt taget noget af trykket mod førtidspension, og det er det resultat, som afspejles i figur 5.2.3 og 5.2.4 for modellen med en lineær trend.

Med så stor variation i effektmålene, afhængig af hvilken specifikation der vælges, vil det være en meget usikker konklusion at hævde, at refusionsreformen havde nogen indflydelse på afgangene fra kontanthjælp til

førtidspension. Det skal også bemærkes, at refusionsreformen har to modsatrettede elementer i forhold til at visitere til førtidspension. På den ene side gør refusionsreduktionen i forhold til fleksjob det relativt mere attraktivt at visitere personer, der er i målgruppen for begge ordninger, til førtidspension. På den anden side bevirker stigningen i refusion til ledighedsydelse, at denne ordning bliver mere eftertragtet, og således kan tage noget af presset af tilgangen til førtidspension.

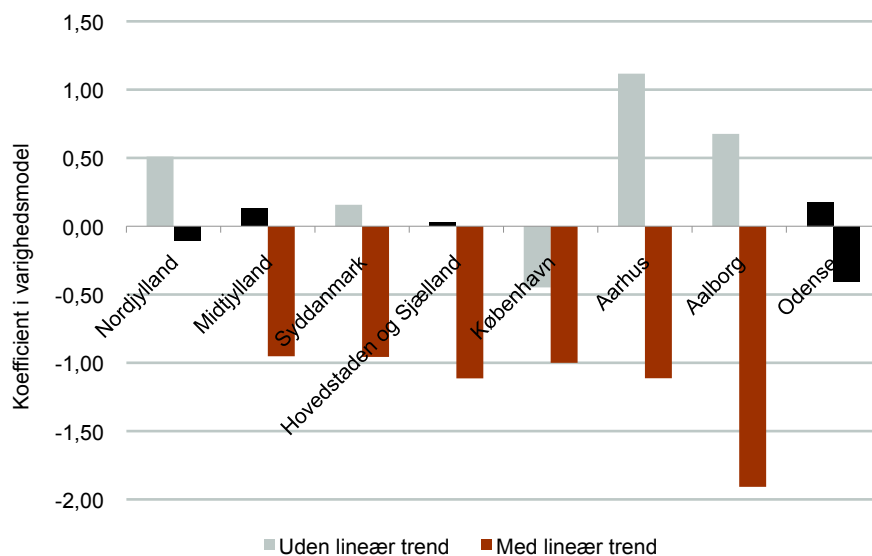
I figur 5.2.5 og figur 5.2.6 vises effekten af refusionsreformen på afgang fra kontanthjælp til fleksjob.

Figur 5.2.5: Effekten af refusionsreform på overgang fra kontanthjælp til fleksjob



Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.2.6: Effekten af refusionsreform på overgang fra kontanthjælp til fleksjob – med forløb påbegyndt efter reformtidspunkt



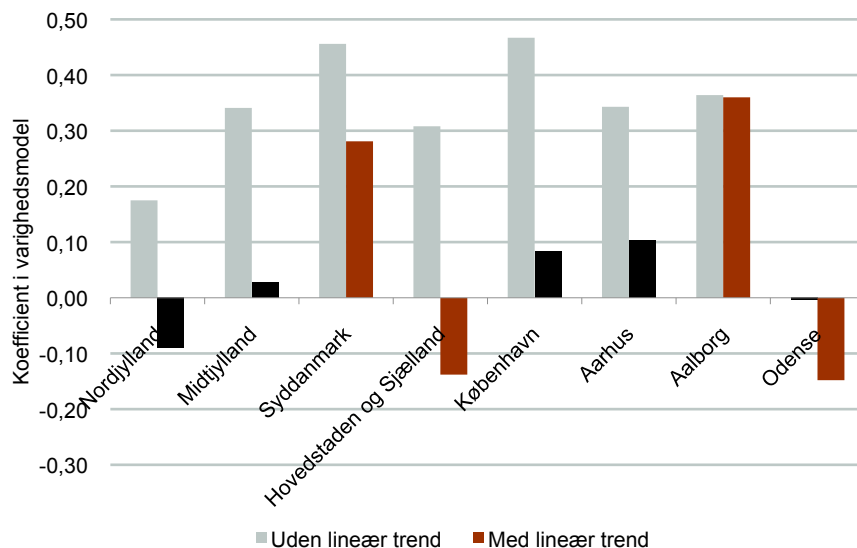
Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Det ses igen, at effekten af reformen er afhængig, af hvilken model konklusionen baseres på. Da der er en meget klar trend i tildelingen af fleksjob, og koefficienten til den lineære trend er stærkt signifikant (se bilagstabel 4.5), er det mest nærliggende at konkludere, at refusionsreformen har haft en nedadgående effekt på afgang til fleksjob. På den anden side er effekten af reformen afhængig af, om den lineære trend er med eller ej, hvilket anfægter robustheden af en sådan konklusion.

5.2.3 Analyse af effekten af refusionsreform på afgang fra sygedagpenge til førtidspension og fleksjob

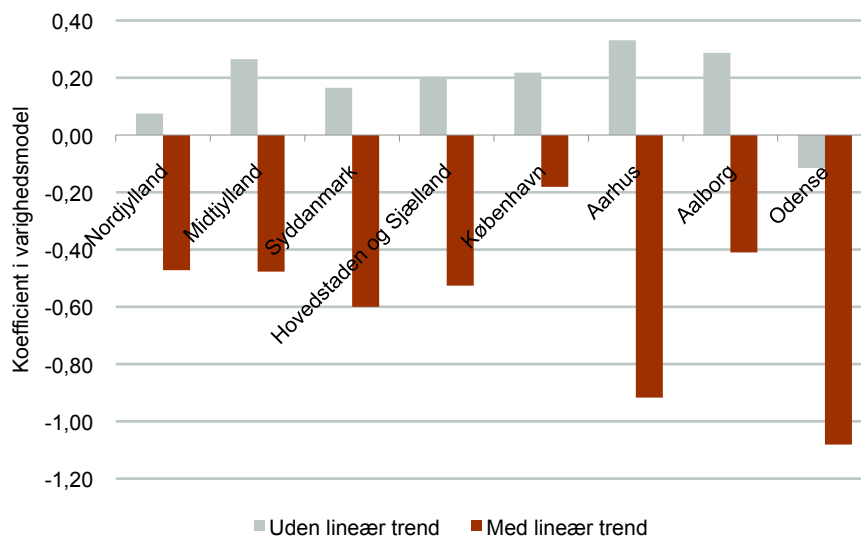
I dette afsnit ses på effekten af refusionsreformen på fleksjobområdet i forhold til overgangen fra sygedagpenge til henholdsvis førtidspension og fleksjob. Analysen er baseret på samme metode som den forrige analyse, og der vil blive præsenteret samme type figurer. Figur 5.2.7 og figur 5.2.8 viser effekten af reformen på afgang fra sygedagpenge til førtidspension, mens figurerne 5.2.9 og 5.2.10 viser effekten af reformen på afgang fra sygedagpenge til fleksjob.

Figur 5.2.7: Effekten af refusionsreform på overgang fra sygedagpenge til førtidspension



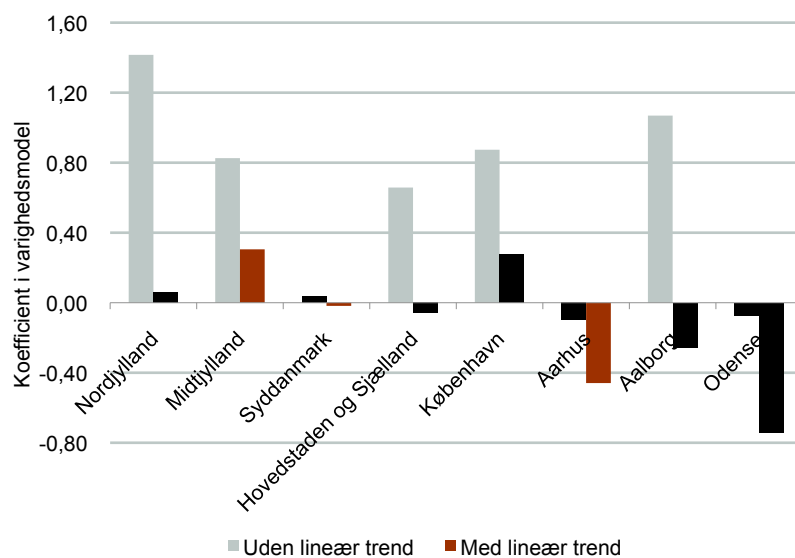
Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.2.8: Effekten af refusionsreform på overgang fra sygedagpenge til førtidspension – med inflow til 2005



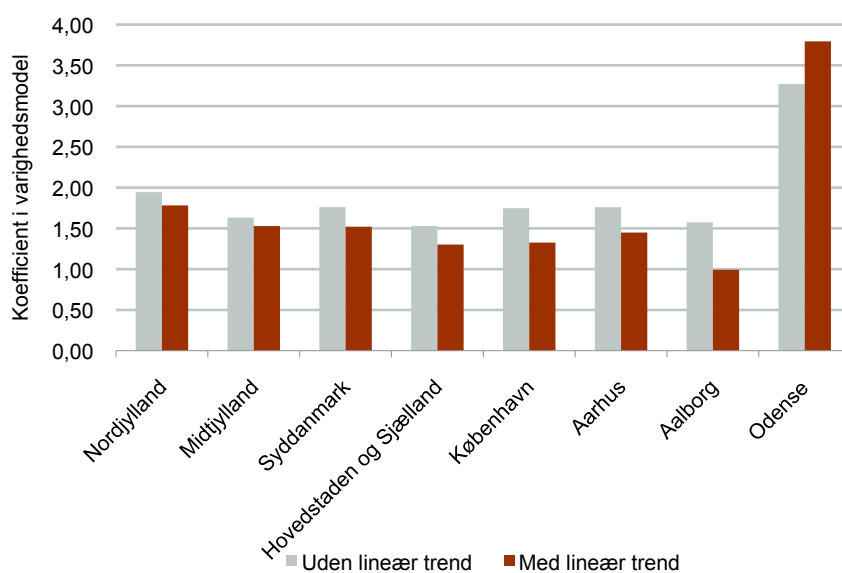
Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.2.9: Effekten af refusionsreform på overgang fra sygedagpenge til fleksjob



Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Figur 5.2.10: Effekten af refusionsreform på overgang fra sygedagpenge til fleksjob – med inflow til 2005



Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Ovenstående figurer tyder i hvert fald ikke på, at refusionsændringen på fleksjobområdet har medført færre visitationer til fleksjob blandt

sygedagpengemodtagere. Med hensyn til overgangen til førtidspension er billedet mindre klart. Modellen med en lineær trend tyder på, at afgangen til førtidspension er reduceret efter fleksjobrefusionen, hvilket igen kan skyldes, at det øgede brug af fleksjobordningen har taget noget af presset mod førtidspension. Igen er konklusionen dog meget usikker på grund af resultaternes store afhængighed af modellens specifikation.

5.2.4 Opsummering på analysen af effekten af refusionsreformen på fleksjobsområdet pr. 1. juli 2002

Ovenstående analyser viser, at effekten af at reducere refusion for fleksjob fra 100 pct. til 65 pct. ikke har haft nogen sikkert identificerbar effekt på afgang fra hverken kontanthjælp eller sygedagpenge til fleksjob eller førtidspension. Analysens resultater er meget følsomme over for, hvilken statistisk specifikation der anvendes, hvilket betyder, at eventuelle konklusioner bliver meget usikre. Dette gælder også for en del ikke rapporterede følsomhedsanalyser.

Udviklingen i visitation til fleksjob er steget markant i perioden fra 2000 og frem, og fleksjob har givetvis været en ret attraktiv ordning. Hvorvidt refusionsændringen har medført et lavere antal visiteringer til fleksjob er svært at afgøre på baggrund af den statistiske analyse.

5.3 Kvantitativ analyse af refusionsreform på sygedagpengeområdet pr. 5. juli 1999

Konklusion 3 – afgang fra sygedagpenge: Fra 5. juli 1999 ændredes den statslige refusion af sygedagpenge. Mens der tidligere var refusion på 50 pct. af sygedagpengene fra ottende sygdomsuge og frem, bortfalder refusionen nu efter 52 uger. Analysen viser, at afgang fra sygedagpenge til andre offentlige ydelser øges omkring det tidspunkt, hvor den statslige refusion ophører. Der findes dog ikke nogen effekt på afgang fra sygedagpenge til selvforsørgelse som følge af refusionsændringen. Resultatet implicerer, at for hver 100 sygemeldte, der opnår 52 ugers sygefravær, vil antallet, der opnår 1½ års sygefravær (inden de afgår til anden offentlig forsørgelse), reduceres fra ca. 68 til ca. 62. Til gengæld er afgang fra sygedagpenge til anden offentlig forsørgelse reduceret som følge af reformen tidligt i sygdomsforløbet hvilket bevirker, at flere personer opnår 52 ugers sygdom.

Refusionsprocenten for sygedagpengebetalinger blev ændret pr. 5. juli 1999 således, at der ikke længere var statslig refusion til kommunen for sygedagpengeforløb ud over 52 uger. Tidligere fik kommunen 50 pct. refusion efter den 8. uge og frem. Det gør de stadig, men fra 52. sygdomsuge falder refusionen til 0 pct. Der er således grund til at forvente, at der i det omfang, kommunerne reagerer på refusionsreformen, primært vil kunne observeres en ændring i afgang fra sygedagpenge omkring det tidspunkt, hvor sygemeldte opnår 52 ugers sygdomsperiode. For at undersøge om dette er tilfældet, vil det blive undersøgt, om refusionsændringen har påvirket afgang fra sygedagpenge til henholdsvis selvforsørgelse og til andre former for offentlige ydelser.

5.3.1 Data til analysen

Denne analyse er i lighed med de forrige analyser baseret på DREAM data. Specifikt analyseres sygedagpengeforløb, der påbegyndes i perioden 1. januar 1998 til 5. juli 1999, og disse følges frem til de enten afsluttes til selvforsørgelse eller anden offentlig forsørgelse eller frem til 31. december 1999. Grunden til at perioden, der analyseres, er relativ kort, er, at der fra 2000 og frem inkluderes offentlige ansattes sygdomsperioder i DREAM data. Disse har ikke været inkluderet tidligere, og er således heller ikke inkluderet i denne analyse. Ved at udvide stikprøveperioden vil der kunne forekomme spuriøse ændringer af adfærd som følge af den ændrede sammensætning af sygdomsforløb, som den statistiske model ikke kan tage højde for. For at

undgå unødigt støj i resultaterne stopper observationsperioden således ved udgangen af 1999.³²

Analyserne vil blive udført for landet som helhed³³ og for de udvalgte kommuner. Tabel 5.3.1 angiver antallet af sygeforløb i de respektive kommuner.

Tabel 5.3.1: Antal sygedagpengeforløb			
	Antal forløb	Afgang til selvforsørgelse	Afgang til anden form for offentlig forsørgelse
København	102.190	79.491	22.699
Århus	56.642	42.462	14.180
Ålborg	42.079	32.421	9.658
Odense	41.394	32.655	8.279
Esbjerg	30.046	23.913	6.133
Vejle	23.416	19.350	4.066
Frederiksberg	14.268	11.492	2.776
Randers	27.453	21.279	6.174
Viborg	21.506	17.807	3.699
Kolding	21.905	17.888	4.017
Silkeborg	22.208	18.369	3.839
Horsens	20.839	16.682	4.157
Næstved	18.620	14.693	3.927
Slagelse	18.163	14.166	3.997
Sønderborg	18.388	14.819	3.519
Gentofte	8.719	7.472	1.247
Helsingør	13.821	11.650	2.171
Aabenraa	14.104	11.310	2.794
Holstebro	14.633	11.986	2.647
Køge	14.195	11.770	2.425

³² Det er i princippet også muligt at inkludere forløb, der påbegyndes inden 1998, i analysen. Der er imidlertid nogle besynderlige observationer i 1997-tallene, som forstyrrer resultaterne, og som det ikke har været muligt at finde en oplagt forklaring på. Der er en voldsom stigning i afgang fra sygedagpenge omkring den 26.-30. sygdomsuge, som ikke genfindes i hverken 1998 eller 1999. 1997-data er derfor ikke inddraget i analysen.

³³ For landet som helhed anvendes 20 pct. af forløbene. Denne reduktion har været nødvendig i forhold til at estimere modellen med den tilgængelige computerkapacitet.

Ringkøbing-Skjern	15.661	13.297	2.364
Haderslev	12.863	10.272	2.591
Skanderborg	13.431	11.211	2.220
Fåborg-Midtfyn	15.503	12.992	2.511
Rudersdal	6.890	5.884	1.006
Lyngby-Taarbæk	7.275	6.122	1.153
Hvidovre	12.404	10.281	2.123
Høje-Tåstrup	10.993	9.131	1.862
Lolland	11.360	8.336	3.024
Ballerup	10.026	8.342	1.684
Thisted	14.541	11.967	2.574
Favrskov	11.321	9.594	1.727
Hedensted	12.080	10.161	1.919
Mariagerfjord	11.189	8.950	2.239
Assens	12.739	10.795	1.944
Egedal	8.903	7.758	1.145
Ikast-Brande	10.107	8.325	1.782
Tønder	11.824	9.813	2.011
Jammerbugt	12.395	10.267	2.128
Faxe	9.018	7.613	1.405
Hele landet	1.288.137	1.044.160	243.977

Der inkluderes i lighed med de øvrige analyser en række baggrundsvariabler. Tabel 5.3.2 angiver beskrivende statistik for disse variabler.

Tabel 5.3.2: Gennemsnit for forklarende variabler

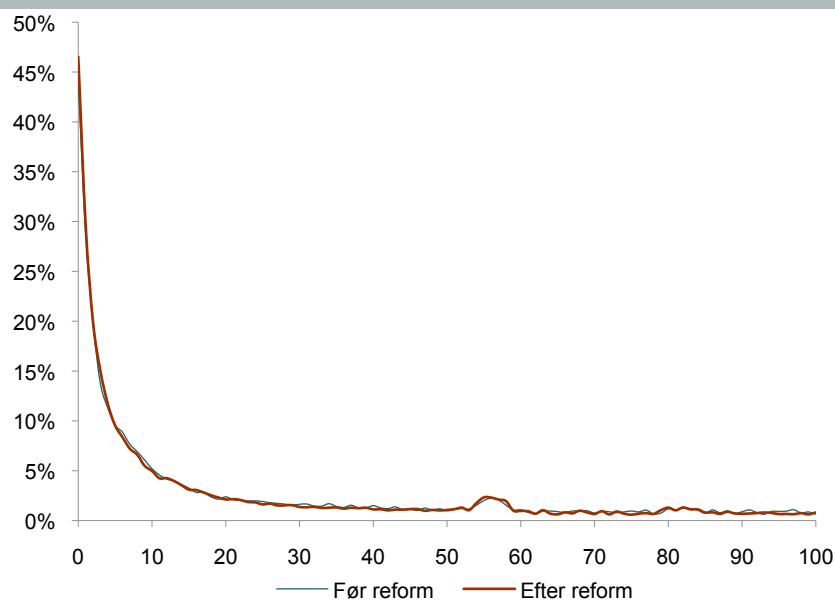
Variabel	Gennemsnit
Mand	0,50
Gift	0,59
Andel af sidste år på offentlig forsørgelse	0,34
Andel af forrige år på offentlig forsørgelse	0,33
Andel af tid på offentlig forsørgelse for 2 år siden	0,29
Alder 19-24	0,10
Alder 25-29	0,11
Alder 30-39	0,27
Alder 40-49	0,27
Alder 50-	0,26
Dansk oprindelse	0,93
Vestlig oprindelse	0,03
Ikke-vestlig oprindelse	0,04

5.3.2 Effekten af reform af sygedagpengerefusion på afgang til selvforsørgelse og andre former for offentlig forsørgelse

Det er formålet med denne analyse at undersøge, om afgangen fra sygedagpenge til henholdsvis selvforsørgelse eller anden offentlig forsørgelse påvirkes af, at kommunerne ikke længere kan modtage refusion for sygedagpenge efter den 52. sygdomsuge. Dette kan give kommunerne et incitament til både at forsøge at få den sygemeldte tilbage i selvforsørgelse, men også til at få den sygemeldte placeret på en ydelse, der giver en højere refusion. Samtidig kan man – i hvert fald på det korte sigt, hvor sagsbehandlerekapaciteten er givet – forvente, at en allokering af ressourcer til langtids-sygemeldte kan have konsekvenser for den tidligere indsats.

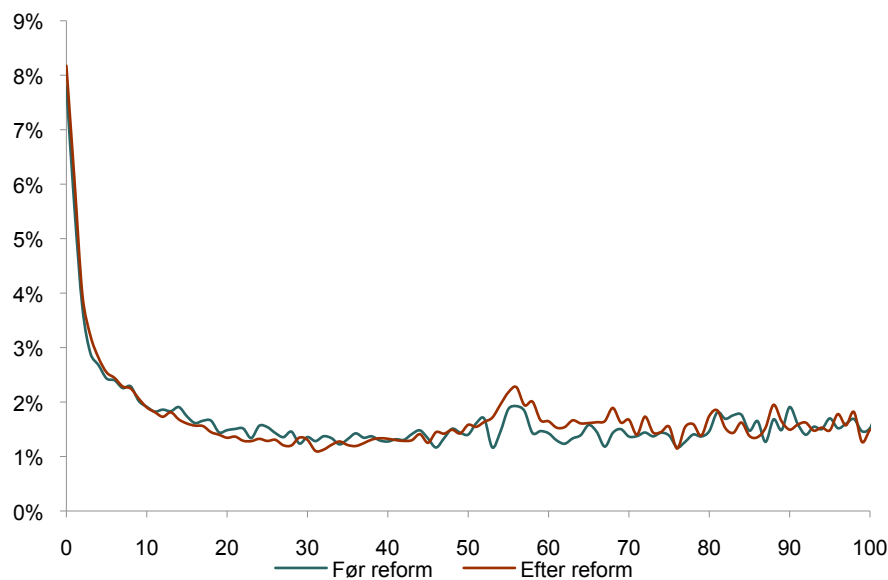
For at få et indtryk af hvordan afgangsraten fra sygedagpenge til enten selvforsørgelse eller anden offentlig forsørgelse ser ud, angives i figur 5.3.1a og 5.3.1b den empiriske afgangsrate fra sygedagpenge til de to destinationer.

Figur 5.3.1a: Empirisk afgangsrate fra sygedagpenge til selvforsørgelse



Note: De forløb, der påbegyndes senere end 52 uger før reformtidspunktet, er med i gruppen "efter reform", da de, hvis de opnår en varighed på 52 uger, vil være udsat for manglende refusion på dette tidspunkt.

Figur 5.3.1b: Empirisk afgangsrate fra sygedagpenge til anden offentlig forsørgelse



Note: De forløb, der påbegyndes senere end 52 uger før reformtidspunktet, er med i gruppen "efter reform", da de, hvis de opnår en varighed på 52 uger, vil være udsat for manglende refusion på dette tidspunkt.

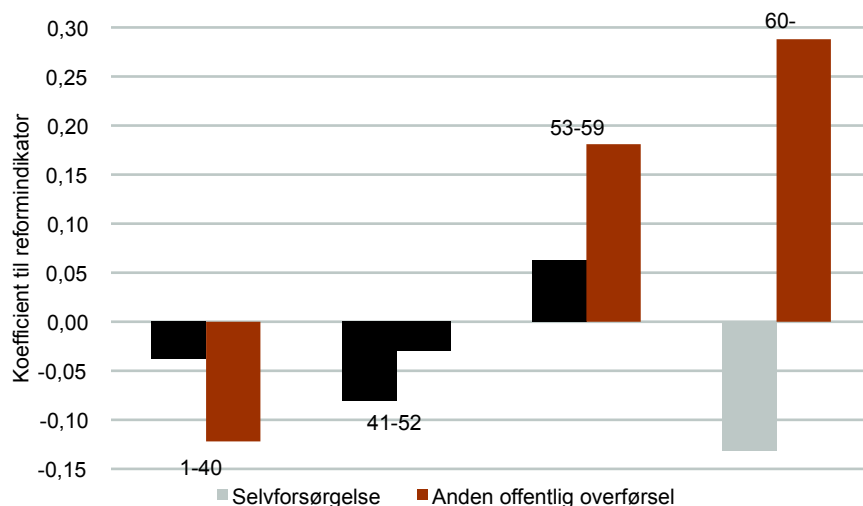
Det fremgår af figur 5.3.1a og 5.3.1b, at der ikke ser ud til at være nogen forskel i afgangsraten fra sygedagpenge til selvforsørgelse for sygeforløb, som ved den 52. sygdomsuge berøres af reformen, sammenlignet med de, som først berøres senere. Derimod er der en tendens til, at sygeforløb, der berøres af reformen, har en større afgangsrate til anden offentlig forsørgelse omkring det tidspunkt, hvor sygeforløbet overskrider 52 uger. Figuren tyder således på, at refusionsændringen har medført, at sygemeldte i højere grad overgår til anden offentlig forsørgelse, når sygedagpengeperioden overskrider 52 uger efter reformen end før reformen.

I den statistiske analyse vil det blive undersøgt, om denne tendens bevares, når der tages højde for, at der kan være forskelle i sammensætningen af sygemeldte og forskelle i arbejdsmarkedssituationen. Den statistiske analyse tager udgangspunkt i en varighedsmodel, som beskrevet i afsnit 5.1.2. Reformindikatoren vil dog i denne delanalyse være opdelt på, hvor lang tid den sygemeldte har været på sygedagpenge. Konkret vil der skelnes mellem fire tidsperioder, regnet i uger: 1-40, 41-52, 53-59, 60-. Formålet med denne opdeling er at undersøge, om det er lige omkring det tidspunkt, hvor refusionsændringen har indflydelse, at der kan spores en eventuel effekt på afgangsraten fra sygedagpenge.³⁴

Figur 5.3.2 viser effektmålene for landet som helhed. Resultaterne for de 40 udvalgte kommuner præsenteres i tabelformat i tabel 5.3.3

³⁴ De samlede resultater for varighedsmodellen for landet som helhed (20 pct.) er angivet i bilagstabel 4.9. Resultaterne på kommuneniveau er af pladshensyn ikke inkluderet, men kan fås ved at kontakte undersøgelsens forfattere.

Figur 5.3.2: Effekt af refusionsreform på afgang fra sygedagpenge til selvforsørgelse og anden offentlig forsørgelse – hele landet

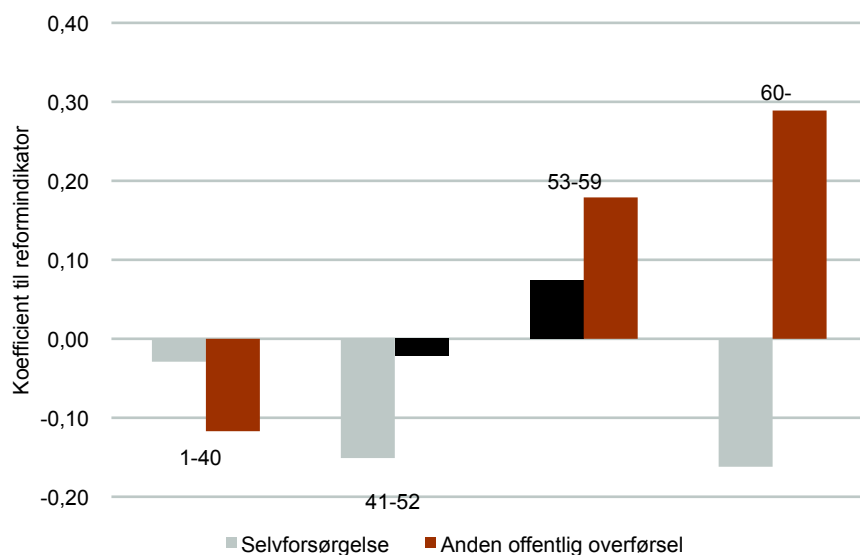


Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Det fremgår af figur 5.3.2, at der for landet som helhed ses en signifikant positiv effekt af reformen på afgang fra sygedagpenge til anden offentlig forsørgelse fra den 52. uge som sygemeldt og frem. Det billede, som figur 5.3.1a og 5.3.1b viste, bliver således bekræftet af den statistiske analyse. Der ses en signifikant negativ effekt på afgang fra sygedagpenge til anden offentlig forsørgelse i den første del af sygeperioden. Denne effekt kunne afspejle, at der – som ovenfor nævnt – sættes mere ind over for sygemeldte, der nærmer sig udløb af perioden med refusion, hvilket kan tage nogle ressourcer fra sagsbehandlingen af sygemeldte, der har længere tid til refusionen løber ud. Med hensyn til afgang fra sygedagpenge til selvforsørgelse er de fleste effekter insignifikante. Der findes dog en statistisk signifikant negativ effekt på afgangsraten til selvforsørgelse efter 60 uger som sygemeldt. Denne er naturligvis svær at forklare, men den kan jo skyldes den øgede opmærksomhed på muligheden for anden offentlig forsørgelse, som måske gør den sygemeldte mindre fokuseret på tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

I figur 5.3.3 vises effektmålene for landet som helhed, når der inkluderes sygeforløb påbegyndt efter refusionsreformen, altså for resten af 1999.

Figur 5.3.3: Effekt af refusionsreform på afgang fra sygedagpenge til selvforsørgelse og anden offentlig forsørgelse inklusiv forløb efter 5. juli 1999 – hele landet



Note: Alle effekter er statistisk signifikante (5 pct. signifikansniveau), undtagen hvor søjlen er markeret med sort. Kilde: Baseret på egne beregninger på baggrund af DREAM data.

Når der inkluderes forløb, der påbegyndes efter reformtidspunktet, forstærkes tendenserne fra figur 5.3.2, og der er nu flere signifikante resultater. Således er der en stor og positiv effekt på afgang til anden offentlig forsørgelse efter 52 ugers sygdom, som modsvares af et fald i denne afgang tidligt i sygdomsforløbet og af et fald i afgang til selvforsørgelse.

I tabel 5.3.3 og 5.3.4 vises effektmålene for de inkluderede kommuner med og uden forløb, der påbegyndes efter reformtidspunktet.

Tabel 5.3.3: Effekt af refusionsreform på afgang fra sygedagpenge til selvforsørgelse

	Uden inflow efter 5.7.1999				Med inflow efter 5.7.1999			
	1-40	41-52	53-59	60-	1-40	41-52	53-59	60-
København	-0,067	-0,193	-0,122	-0,201	-0,042	-0,247	-0,162	-0,303
Århus	-0,082	-0,153	0,228	-0,024	-0,01	-0,209	0,166	-0,04
Ålborg	0,056	-0,538	-0,254	-0,401	-0,039	-0,377	-0,394	-0,523
Odense	-0,01	-0,13	0,156	0,044	-0,003	-0,038	0,112	0,052
Esbjerg	-0,065	-0,092	-0,165	0,038	-0,021	-0,064	-0,122	-0,035
Vejle	-0,173	-0,248	0,217	-0,623	-0,067	-0,326	0,152	-0,591
Frederiksberg	0,001	-0,144	-0,042	-0,069	-0,058	-0,386	-0,123	-0,075
Randers	-0,039	-0,464	0,024	-0,214	0,018	-0,202	0,035	-0,221
Viborg	0,009	-0,221	-0,112	-0,129	0,016	-0,378	-0,099	-0,064
Kolding	0,043	-0,41	0,276	0,305	-0,051	-0,171	0,38	0,261
Silkeborg	0,009	-0,21	-0,232	0,076	-0,048	-0,254	-0,206	0,031
Horsens	-0,035	0,35	0,176	-0,182	-0,075	0,234	0,157	-0,205
Næstved	-0,047	-0,307	-0,091	-0,274	-0,092	-0,295	0,034	-0,214
Slagelse	-0,126	0,188	0,41	0,54	-0,008	0,28	0,157	0,563
Sønderborg	0,067	-0,183	-0,083	-0,01	0,003	-0,236	-0,056	0,069
Gentofte	-0,005	-0,515	0,508	-0,097	-0,075	-0,589	0,416	-0,063
Helsingør	-0,137	-0,415	-0,276	-0,468	-0,067	-0,441	-0,384	-0,378
Aabenraa	0,029	0,088	-0,537	0,172	-0,057	-0,043	-0,562	0,103
Holstebro	-0,004	-0,166	-0,095	-0,38	-0,021	-0,052	-0,309	-0,509
Køge	-0,086	-0,062	0,168	-0,392	-0,004	-0,283	0,182	-0,403
Ringkøbing-Skjern	-0,085	-0,391	-0,042	-0,224	-0,046	-0,426	-0,02	-0,235
Haderslev	-0,101	-0,706	-0,139	-0,318	0,033	-0,403	-0,227	-0,277
Skanderborg	-0,049	-0,083	0,126	-0,601	-0,019	-0,097	0,284	-0,498
Fåborg-Midtfyn	0,05	-0,534	0,603	-0,441	0,017	-0,181	0,581	-0,491
Rudersdal	0,052	0,18	0,361	0,593	-0,038	0,206	0,368	0,636
Lyngby-Taarbæk	0,22	-0,134	0,424	0,227	0,041	-0,19	0,384	0,13

Hvidovre	0,107	-0,606	0,201	-0,21	0,023	-0,409	0,06	-0,171
Høje-Tåstrup	-0,041	0,087	0,523	-0,387	-0,091	0,034	0,187	-0,613
Lolland	-0,185	-0,263	0,198	0,091	-0,075	-0,423	0,46	0,006
Ballerup	-0,151	-0,153	-0,21	0,443	-0,074	-0,155	-0,203	0,335
Thisted	-0,076	-0,328	0,243	-0,208	-0,055	-0,203	0,497	-0,221
Favrskov	-0,097	-0,421	-0,633	-0,386	-0,042	-0,369	-0,353	-0,421
Hedensted	0,009	-0,464	-0,017	0,17	-0,002	-0,303	-0,015	0,138
Mariagerfjord	0,03	-0,294	0,096	-0,262	-0,025	-0,515	-0,167	-0,212
Assens	0,014	0,191	-0,218	0,717	0,018	0,062	-0,084	0,659
Egedal	-0,17	-0,785	-0,054	-0,138	0,003	-0,887	-0,323	-0,157
Ikast-Brande	-0,249	-0,502	0,021	-0,469	-0,066	-0,215	-0,126	-0,392
Tønder	-0,061	0,028	-0,604	0,056	0,006	-0,059	-0,549	-0,077
Jammerbugt	-0,002	-0,168	-0,097	0,134	-0,122	-0,037	0,155	0,109
Faxe	-0,116	-0,496	-0,297	-0,094	-0,053	-0,586	-0,049	-0,127

Note: Fed angiver at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Tabel 5.3.4: Effekt af refusionsreform på afgang fra sygedagpenge til anden offentlig forsørgelse

	Uden inflow efter 5.7.1999				Med inflow efter 5.7.1999			
	1-40	41-52	53-59	60-	1-40	41-52	53-59	60-
København	-0,183	-0,14	0,065	0,36	-0,133	-0,145	0,081	0,369
Århus	0,077	-0,013	0,234	0,6	-0,08	0,036	0,215	0,64
Ålborg	-0,089	-0,218	-0,004	0,057	-0,044	-0,322	-0,015	0,106
Odense	-0,145	-0,085	-0,429	0,153	-0,11	-0,129	-0,426	0,127
Esbjerg	-0,256	-0,22	0,157	-0,042	-0,105	-0,169	0,209	-0,046
Vejle	-0,132	-0,175	-0,215	0,239	-0,17	-0,197	-0,282	0,26
Frederiksberg	-0,286	0,054	0,334	-0,239	-0,158	0,207	0,202	-0,215
Randers	-0,199	-0,181	0,474	0,221	-0,266	-0,151	0,417	0,221
Viborg	-0,045	-0,243	-0,019	0,159	-0,212	-0,402	-0,019	0,106
Kolding	0,007	-0,038	0,383	-0,132	-0,119	-0,003	0,407	-0,138
Silkeborg	0,123	0,263	0,523	0,29	-0,026	0,205	0,535	0,336
Horsens	0,018	0,22	0,489	0,143	-0,06	0,222	0,482	0,112
Næstved	-0,074	-0,021	0,153	0,354	-0,068	-0,219	0,139	0,389
Slagelse	-0,009	-0,178	0,218	-0,064	-0,119	-0,194	0,231	-0,037
Sønderborg	-0,391	-0,325	-0,028	0,05	-0,236	-0,341	0,186	0,038
Gentofte	-0,289	0,524	0,403	0,597	-0,126	0,499	0,276	0,596
Helsingør	-0,262	-0,976	-0,5	-0,364	-0,03	-0,795	-0,658	-0,339
Aabenraa	-0,228	0,545	-0,079	0,27	-0,032	0,426	0,077	0,217
Holstebro	0,075	-0,519	-0,102	0,45	-0,077	-0,292	0,02	0,417
Køge	0,032	0,444	-0,698	-0,023	-0,108	0,087	-0,125	-0,024
Ringkøbing-Skjern	0,116	-0,16	0,577	0,66	0,048	0,192	0,502	0,589
Haderslev	0,16	0,259	0,306	0,303	0,001	0,202	0,553	0,277
Skanderborg	-0,233	-0,35	0,219	0,56	-0,141	-0,113	0,319	0,529
Fåborg-Midtfyn	-0,278	-0,062	-0,028	-0,561	-0,114	0,038	-0,013	-0,6
Rudersdal	0,135	-0,33	-0,948	0,077	0,096	-0,151	-0,875	0,087
Lyngby-	-0,341	0,462	0,398	0,623	-0,377	0,233	0,194	0,688

Taarbæk								
Hvidovre	-0,127	-0,426	0,074	-0,22	-0,082	-0,437	0,275	-0,388
Høje-Tåstrup	0,075	-0,045	-0,624	0,538	-0,14	-0,264	-0,147	0,731
Lolland	-0,022	0,126	0,153	0,422	-0,098	0,252	0,334	0,32
Ballerup	-0,143	0,053	0,277	0,622	-0,035	0,174	0,462	0,409
Thisted	-0,116	0,013	1,077	0,405	-0,163	0,042	1,198	0,465
Favrskov	-0,171	-0,185	1,047	0,503	-0,056	-0,274	1,205	0,484
Hedensted	-0,086	0,168	0,331	0,306	-0,122	-0,059	0,098	0,321
Mariagerfjord	0,241	-0,16	-0,041	0,416	-0,188	-0,19	0,137	0,389
Assens	-0,241	0,015	1,61	-0,121	-0,113	0,076	1,428	-0,153
Egedal	-0,382	-0,28	-0,508	0,159	-0,01	-0,193	-0,582	0,226
Ikast-Brande	0,074	0,056	-0,419	0,224	-0,005	-0,136	-0,564	0,256
Tønder	-0,414	0,064	0,169	0,381	-0,053	0,113	0,233	0,348
Jammerbugt	0,29	-0,209	-0,359	0,638	-0,014	0,007	-0,448	0,732
Faxe	0,149	-0,111	0,757	0,204	-0,085	-0,213	0,636	0,079

Note: Fed angiver at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Det er iøjnefaldende, at der på kommuneniveau er meget få signifikante koefficienter. En oplagt grund til de mange insignifikante resultater er, at der er ganske få sygemeldte tilbage efter 52 uger. Som afgangsraterne i figur 5.3.1a og 5.3.1b viste, er der en meget høj afgang fra sygedagpenge for korte forløb. Dette gælder især afgang til selvforsørgelse. Det betyder, at det antal personer, der opnår 52 ugers sygefravær, er relativt beskedent. Af de sygedagpengeforløb, der begyndte i 2008, var det eksempelvis kun 4,7 pct. af alle sygedagpengeforløb, der opnåede 52 ugers samlet sygedagpengeperiode (kilde: www.jobindsats.dk). Der skal således et meget stort antal observationer til for at sikre en signifikant effekt, med mindre effekten er meget tydelig.³⁵

Den store positive effekt efter 52 uger på afgang til anden offentlig forsørgelse gør det relevant at se på, hvilke typer anden offentlig forsørgelse disse personer tilgår. Dette belyses kort her. Af de 1.288.137 forløb, som analyseres her, er de 29.650 (2,3 pct.) længere end 52 uger. Dette er således en noget mindre andel end den, som blev angivet i jobindsats for 2008, hvilket dels kan skyldes forskelle i definitionen af sygdomsperioden

³⁵ Der er også foretaget analyser, hvor der inkluderes en lineær trend samt forskellige andre følsomhedsanalyser. Dette ændrer ikke afgørende ved resultaterne, og af pladshensyn er resultaterne derfor ikke inkluderet.

(sygdomsforløbene i denne analyse afsluttes, hvis der blot er en uge uden sygedagpenge), og dels forskelle i varigheden af sygedagpengeperioder fra 1999 og til 2008. Blandt de 29.650 afgår de 11.147 til selvforsørgelse, mens de resterende 18.503 (62 pct.) afgår til anden offentlig forsørgelse; 8.626 (47 pct.) går til førtidspension, 3763 (20 pct.) går på revalidering og forrevalidering, 3.191 (17 pct.) afgår til arbejdsløshedsdagpenge og relaterede ydelser, 1.131 (6 pct.) afgår til fleksjob, 711 (4 pct.) afgår til kontanthjælp og relaterede ydelser, og resten går til skånejobs, efterløn, pension, barsel og andre former for forsørgelse.

5.3.3 Opsummering af analysen af refusionsreform på sygedagpengeområdet pr. 5. juli 1999

Ovenstående analyse tyder på, at bortfald af refusion for sygedagpenge-modtagere har medført en øget afgang fra sygedagpenge til andre typer af offentlige overførsler omkring det tidspunkt, hvor den statslige refusion ophører. Der er ikke noget der indikerer, at der sker en øget afgang til selvforsørgelse.

Resultatet implicerer, at for hver 100 sygemeldte, der opnår 52 ugers sygedagpenge, så vil antallet, der opnår 1½ års sygedagpenge (inden de afgår til anden offentlig forsørgelse), reduceres fra ca. 68 til ca. 62. Til gengæld er afgang fra sygedagpenge til anden offentlig forsørgelse tidligt i sygdomsforløbet reduceret som følge af reformen, lige som der er en tendens til en lavere afgang til selvforsørgelse i tiden op til den 52. sygdomsuge, hvilket bevirker at flere personer opnår 52 ugers sygdom. Nettovirkningen af reformen er dermed usikker, men sikkert er det, at reformen ikke har haft nogen gunstig indflydelse på overgangen til selvforsørgelse.

Resultatet om, at kommunerne tilsyneladende har visiteret borgerne til andre ydelser som følge af refusionsændringen, skal ses i lyset af, at analysen vedrører data for en periode, hvor kommunerne ikke havde lovhjemmel til generelt at give aktive tilbud til sygedagpengemodtagere. Kommunerne havde på daværende tidspunkt således ikke mulighed for at begrænse antallet af lange sygeforløb gennem aktiviteter for sygemeldte. Deres eneste reelle handlemulighed i forhold til refusionsændringen var således at omvisitere borgerne.

På kommuneniveau er resultaterne mere usikre, hvilket blandt andet skyldes, at det er ganske få sygemeldte, der oplever sygeperioder, som strækker sig ud over 52 uger.

5.4 Litteraturliste

AKF (2009), Arbejdsmarkedets udkant.

Van den Berg, G. J., A. Bozio & M. Costa-Diaz (2010), Policy Discontinuities and Duration Outcomes, udkast. Seneste version kan downloades fra <http://www.psi.org.uk/pdf/2010/MonicaCostaDias.pdf>.

Cameron, A. & P. Trivedi (2005), Microeconometrics, methods and applications, Cambridge University Press.

Krevi (2008), Styring kræver styring – Refusionsreformen på kontanthjælpsområdet – om statslig styring med økonomiske incitamenter.

Rambøll Management (2009), Aktive – hurtigere tilbage. Forsøgsimplicering og deltageroplevelse.

Rambøll Management (2008), Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE.

Bilag 1 Den kvalitative undersøgelses metode

Som det fremgår af bilagstabel 1.1, består den kvalitative undersøgelse af to delelementer. En interviewundersøgelse og en spørgeskemaundersøgelse.

Bilagstabel 1.1: Den kvalitative undersøgelses delelementer		
Interviewundersøgelse i 12 kommuner		
<i>Undersøgelse</i>	<i>Formål</i>	<i>Interviewpersoner</i>
Dybdeinterview	At hente viden om opfattelser, viden og holdninger	Topledelse
		Beskæftigelseschefer
		Jobcenterchefer
Fokusgruppeinterview	At hente viden om opfattelser, viden og holdninger	Sagsbehandlere
Tjek af holdninger til udsagn	At supplere kvalitative resultater med lidt hårdere data	Topledelse
		Beskæftigelseschefer
		Jobcenterchefer
		Sagsbehandlere
Tjek af viden om refusionssatser	At få indblik i sagsbehandlernes viden om refusionssatser	Sagsbehandlere
Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer		
Webbaseret spørgeskemaundersøgelse	At skabe et generelt billede af jobcenterchefernes opfattelser, viden og holdninger	Jobcenterchefer

Interviewundersøgelsen er det helt centrale element i den kvalitative undersøgelse. Den er gennemført i 12 kommuner på fire organisatoriske niveauer. De fire niveauer er topledere, beskæftigelseschefer, jobcenterchefer og sagsbehandlere.

Formålet med interviewene er at skabe viden om, hvordan statens økonomiske styring af kommunerne på beskæftigelsesområdet virker i praksis.

I forhold til de tre ledelsesniveauer er der gennemført dybdeinterview. Sagsbehandlerne er interviewet i fokusgrupper med op til 12 deltagere.

I slutningen af interviewene har interviewpersonerne opsummeret deres opfattelser om centrale dele af styringen via en tjekliste med udsagn, som man kan erklære sig enige eller uenige i. Derudover har sagsbehandlerne

udfyld en (tjek)liste, hvor de har skullet angive hvilke refusionssatser, der er gældende.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt jobcenterchefer er en websurvey udsendt til samtlige øverste chefer for jobcentre. Formålet er at få et billede af deres opfattelser af og holdninger til den økonomiske styring.

Interviewundersøgelse – udvælgelse af kommuner

De 12 kommuner er udvalgt med henblik på at skabe en vis repræsentativitet på følgende parametre: Rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen, kommunistørrelse og region. De udvalgte kommuner fremgår af bilagstabel 1.2.

Bilagstabel 1.2: Deltagende kommuner			
Kommune	Størrelse	antal indbyggere	Region
Ballerup	Mellemstor	47.398	Hovedstaden
Egedal	Lille	41.031	Hovedstaden
Rudersdal	Mellemstor	53.915	Hovedstaden
Faxe	Lille	35.441	Sjælland
Lolland	Mellemstor	47.757	Sjælland
Haderslev	Mellemstor	56.508	Syddanmark
Odense	Stor	187.929	Syddanmark
Holstebro	Mellemstor	57.267	Midtjylland
Ikast-Brande	Lille	40.176	Midtjylland
Århus	Stor	302.618	Midtjylland
Mariagerfjord	Lille	42.762	Nordjylland
Thisted	Mellemstor	45.596	Nordjylland

Note: Kommunernes indbyggertal er offentliggjorte af Danmarks Statistik pr. januar 2009.

Forskellige rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen er sikret ved at udvælge kommuner på tværs af Arbejdsmarkedstyrelsens ti kommuneklynger, der hver især er relativt homogene hvad angår rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen.

Samtidig har det været et kriterium, at der i undersøgelsen skulle deltage fire små kommuner (færre end 45.000 indbyggere), seks mellemstore kommuner (45.000 – 100.000 indbyggere) og to store kommuner (flere end 100.000 indbyggere).

Regional forskellighed er sikret ved at udvælge kommuner fra alle fem regioner og fra forskellige geografiske områder. Der er udvalgt tre kommuner fra hovedstadsregionen, to fra Region Sjælland, tre fra Region Midtjylland og to fra Region Nordjylland.

Foruden de 12 udvalgte kommuner indgår Høje-Taastrup Kommune som pilotkommune. Dermed er der i alt gennemført 13 kommunebesøg.

Interviewundersøgelse – sådan er interviewpersonerne udvalgt

De deltagende kommuner er blevet anmodet om at finde interviewpersoner på fire organisatoriske niveauer i kommunerne, nemlig topledelse, beskæftigelseschefer, jobcenterchefer og sagsbehandlere.

Topledelsen er i de fleste kommuner blevet repræsenteret ved kommunaldirektører, økonomidirektører og de fleste steder også borgmesteren.

Beskæftigelseschefen er den person, der er den øverste forvaltningschef for beskæftigelsesområdet i kommunen. I enkelte kommuner har, foruden beskæftigelseschefen, også andre nøglepersoner på samme niveau deltaget.

Jobcentercheferne er de øverste ledere af jobcentrene. I en enkelt kommune har, foruden jobcenterchefen, også mellemledere fra jobcentret deltaget.

Fokusgrupperne med sagsbehandlere har været sammensat bredt. Typisk har medarbejdere, der beskæftiger sig med a-dagpengemodtagere, sygedagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere deltaget. I enkelte kommuner har der desuden deltaget andre typer medarbejdere, fx medarbejdere der arbejder med fleksjob og ledighedsydelse, og medarbejdere der indstiller til førtidspension.

Interviewundersøgelse – spørgeguides

Hvert af de fire niveauer er interviewet ud fra en særlig spørgeguide. Der er spørgsmål, som går igen i alle fire spørgeguides. Men der er også spørgsmål, som er specifikke for de enkelte niveauer.

Alle fire spørgeguides sigter på at få interviewpersonerne til at forklare, hvad de ved om styringen, hvordan de opfatter styringen, og hvordan styringen virker.

Interviewundersøgelse – tjek af holdninger til udsagn og tjek af sagsbehandlernes viden om refusionssatser

Mod slutningen af alle dybdeinterview og fokusgrupper har interviewpersonerne svaret på et tjek af deres holdning til ti udsagn om den økonomiske styring. Fx at *højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere, og at refusionsklip ved manglende rettidighed fremmer at aktivering sker til tiden*. Til udsagnene har interviewpersonerne kunnet svare *enig, uenig eller ved ikke*.

Målet med tjeklisten er at få respondenterne til at tilkendegive en mere summarisk holdning til styringen, end den der fremkommer under interview. Målet med udsagnene er ikke at tilføje undersøgelsen et egentligt kvantitativt datagrundlag. Antallet af interviewpersoner er for lille til, at det giver mening at tolke dem mere kontant end som en angivelse af, i hvilken retning pilen peger.

Tjeklisten er introduceret i undersøgelsen efter de to første kommunebesøg. Resultaterne fra de to første kommunebesøg viste nemlig, at der var behov for at supplere dybdeinterviewene med udsagnene for at få de samlede holdninger klarere frem.

Ved siden af tjeklisten med udsagn har sagsbehandlere også udfyldt en anden tjekliste. Der er tale om en liste, hvor de vigtigste refusionsregler er angivet, blot uden den konkrete refusionssats. Sagsbehandlere er blevet bedt om at angive de korrekte refusionsprocenter. Dermed måles sagsbehandlernes viden om refusionssatserne. Tjeklisten er udleveret, før emnet refusion er berørt i fokusgruppen. Dette sikrer, at sagsbehandlernes svar ikke er påvirket af fokusgruppernes diskussioner om refusion. Før udfyldning af tjeklisten er sagsbehandlere instrueret i, at de kun skal udfylde refusionssatser, de mener at kende.

Interviewundersøgelse – sådan er kommunebesøgene gennemført

De 12 kommunebesøg er gennemført som 12 heldagsbesøg, der hver har indeholdt et dybdeinterview for hvert af de tre ledelsesniveauer og et fokusgruppeinterview med sagsbehandlere.

Interviewpersonerne har, forud for interview, haft begrænset information om emnet, og har dermed haft begrænsede muligheder for at forberede sig og afstemme holdninger. De har personligt modtaget en skrivelse, hvoraf alene fremgår følgende om interviewets indhold: "Arbejdsmarkedsstyrelsen skal i 2010 foretage en undersøgelse af kommunernes beskæftigelsesindsats og den økonomiske styring heraf. Det sker som et led i en evaluering af kommunalreformen".

Før dybdeinterview og fokusgrupper er interviewpersonerne introduceret til rammerne for undersøgelsen. Herunder er de oplyst om deres anonymitet.

Spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer

Som led i den kvalitative undersøgelse har jobcentercheferne over hele landet modtaget et webbaseret spørgeskema om deres oplevelse af den økonomiske styring af kommunernes beskæftigelsesindsats. Ud af 93 adspurgte jobcenterchefer har 82 besvaret spørgeskemaet. Dette svarer til en svarprocent på 88.

Spørgeskemaet indeholder primært lukkede svarkategorier. Enten som skalaer eller som lister, respondenterne har kunnet lave en eller flere markeringer ud for. Enkelte spørgsmål har åbne svarkategorier.

Til trods for at spørgeskemaet er udsendt til alle jobcenterchefer, og der er tale om en høj svarprocent, så giver datagrundlaget ikke mulighed for statistiske analyser. Forklaringen er, at det blot består af 82 besvarelser. Til gengæld kan data generaliseres, fordi majoriteten af cheferne er interviewede.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen findes i bilag 2.

Bilag 2 Resultater fra spørgeskemaundersøgelse blandt jobcenterchefer

Bilagstabel 2.1: Politikeres vægtning af beskæftigelsesindsatsen						
	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Svar i alt
At aktiveringsgraden er høj (dvs. at kontanthjælpsmodtagere m.fl. er i aktivering en stor del af tiden)	55% (45)	40% (33)	5% (4)	0% (0)	0% (0)	(82)
At der ydes en aktiv indsats over for sygemeldte	72% (59)	22% (18)	6% (5)	0% (0)	0% (0)	(82)
At samtalerne afholdes rettidigt	62% (51)	27% (22)	11% (9)	0% (0)	0% (0)	(82)
At aktiveringstilbud gives rettidigt	57% (47)	34% (28)	9% (7)	0% (0)	0% (0)	(82)
At ledige m.fl. får en virksomhedsrettet indsats (virksomhedspraktik eller løntilskud)	48% (39)	46% (38)	6% (5)	0% (0)	0% (0)	(82)
At ledige m.fl. får uddannelse/kurser	32% (26)	43% (35)	23% (19)	2% (2)	0% (0)	(82)
At kommunen overholder driftsloftet/rådighedsbeløbet for den aktive indsats	35% (29)	35% (29)	26% (21)	4% (3)	0% (0)	(82)
At så få sygedagpengeforløb som muligt varer længere end 52 uger	85% (70)	12% (10)	2% (2)	0% (0)	0% (0)	(82)
At beskæftigelsesministerens mål nås	33% (27)	38% (31)	27% (22)	2% (2)	0% (0)	(82)
At øvrige mål i kommunens beskæftigelsesplan nås	40% (33)	55% (45)	5% (4)	0% (0)	0% (0)	(82)
At kommunen ikke går glip af statsrefusion	87% (71)	9% (7)	5% (4)	0% (0)	0% (0)	(82)

Spørgsmålsformulering: I hvilken grad lægger politikerne i din kommune vægt på følgende elementer i beskæftigelsesindsatsen?

Bilagstabel 2.2: Politikeres reaktion på kritik af beskæftigelsesindsats fra forskellige aktører

	Stærk reaktion	Nogen reaktion	Lille reaktion	Ingen reaktion	Ved ikke	Svar i alt
At kommunens beskæftigelsesindsats kritiseres i pressen, nyhedsbreve eller andre medier	41% (34)	49% (40)	7% (6)	1% (1)	1% (1)	(82)
At borgerne kritiserer kommunens beskæftigelsesindsats	27% (22)	65% (53)	7% (6)	0% 0	1% (1)	(82)
At kommunens beskæftigelsesindsats kritiseres af beskæftigelsesregionen	12% (10)	56% (46)	27% (22)	4% (3)	1% (1)	(82)
At kommunens beskæftigelsesindsats kritiseres af det statslige tilsyn	34% (28)	56% (46)	7% (6)	1% (1)	1% (1)	(82)
At kommunens beskæftigelsesindsats kritiseres af den kommunale revision	65% (53)	34% (28)	1% (1)	0% (0)	0% (0)	(82)

Spørgsmålsformulering: Herunder er listet en række mulige aktører, der kan kritisere beskæftigelsesindsatsen i din kommune. Angiv ud fra dine erfaringer, hvilken reaktion de forskellige hændelser vil afføde fra politikerne i din kommune.

Bilagstabel 2.3: Holdning til om der gives flere penge til sagsbehandling og aktive tilbud for at spare forsørgelsesudgifter

Ja	79% (65)
Nej	18% (15)
Ved ikke	2% (2)
Svar i alt	(82)

Spørgsmålsformulering: Sker det i din kommune, at der bliver afsat flere penge til sagsbehandling eller aktivering med henblik på at spare forsørgelsesudgifter.

Bilagstabel 2.4: Tidsperspektiv for budgetlægning

Mest enig i A	45% (37)
Mest enig i B	55% (45)
Ved ikke	0% (0)
Svar i alt	(82)

Spørgsmålsformulering: Hvilket af nedenstående udsagn er du mest enig i? Når der i min kommune træffes politiske beslutninger om beskæftigelsesindsatsen sker det..

A: ... primært med henblik på virkningen i indeværende eller næste budgetår

B: ... i lige høj grad med henblik på virkning i indeværende eller næste budgetår og virkningen i de efterfølgende budgetår.

Bilagstabel 2.5: Holdning til om politikerne mener, at stigninger i forsørgelsesudgifter kan påvirkes eller ej

Mest enig i A	28% (23)
Mest enig i B	62% (51)
Ved ikke	10% (8)
Svar i alt	(82)

Spørgsmålsformulering: Hvilket af nedenstående udsagn er du mest enig i? De politiske beslutningstagere i min kommune opfatter stigninger i de kommunale forsørgelsesudgifter som noget ...

A: ... kommunen ikke selv kan påvirke.

B: ... kommunen selv kan påvirke.

Bilagstabel 2.6: Sagsbehandlernes viden

	Stor viden	Nogen viden	Lille viden	Ingen viden	Ved ikke	Svar i alt
Refusionssatserne	41% (34)	49% (40)	10% (8)	0% (0)	0% (0)	(82)
Forskelle mellem de kommunale udgifter til forskellige forsørgelsesydelse	18% (15)	61% (50)	20% (16)	1% (1)	0% (0)	(82)
Priserne på forskellige aktive tilbud	22% (18)	56% (46)	18% (15)	2% (2)	1% (1)	(82)
Effekterne af forskellige aktive tilbud	20% (16)	61% (50)	17% (14)	1% (1)	1% (1)	(82)

Spørgsmålsformulering: Hvor stor eller lille viden har sagsbehandlerne i dit jobcenter om ...

Bilagstabel 2.7: Sagsbehandlernes økonomiske forståelse						
	Helt enig	Enig	Hverken enig eller uenig	Uenig	Helt uenig	Svar i alt
Sagsbehandlerne forstår de økonomiske konsekvenser	23% (19)	49% (40)	17% (14)	11% (9)	0% (0)	(82)
Sagsbehandlerne interesserer sig for de økonomiske konsekvenser	12% (10)	44% (36)	28% (23)	15% (12)	1% (1)	(82)
Sagsbehandlerne har de nødvendige redskaber til at overskue de økonomiske konsekvenser	5% (4)	33% (27)	34% (28)	24% (20)	4% (3)	(82)
Sagsbehandlerne har de nødvendige kvalifikationer til at forstå de økonomiske konsekvenser	5% (4)	46% (38)	28% (23)	20% (16)	1% (1)	(82)
Sagsbehandlerne behøver ikke at forstå de økonomiske konsekvenser for at udføre deres arbejde	1% (1)	6% (5)	17% (14)	35% (29)	40% (33)	(82)

Spørgsmålsformulering: Sagsbehandlernes konkrete beskæftigelsesindsats har økonomiske konsekvenser for kommunen. Hvad er din holdning til de følgende udsagn om sagsbehandlernes økonomiske forståelse?

Bilagstabel 2.8: Forskellige forholds betydning for sagsbehandleres valg af aktive tilbud

	Stor betydning	Nogen betydning	Lille betydning	Ingen betydning	Ved ikke	Svar i alt
...er lette at fremskaffe	52% (43)	39% (32)	7% (6)	1% (1)	0% (0)	(82)
...er billige for kommunen	22% (18)	52% (43)	26% (21)	0% (0)	0% (0)	(82)
...har en positiv effekt for den ledige eller sygemeldte ifølge effektmålingerne	62% (51)	32% (26)	5% (4)	0% (0)	1% (1)	(82)
...er lette at administrere	46% (38)	41% (34)	12% (10)	0% (0)	0% (0)	(82)
...er virksomhedsrettede (virksomhedspraktik eller løntilskud i den private eller offentlige sektor), dvs. bringer den ledige eller sygemeldte i kontakt med en ordinær arbejdsplads	56% (46)	40% (33)	4% (3)	0% (0)	0% (0)	(82)
...medvirker til at give den ledige eller sygemeldte nye uddannelsesmæssige kvalifikationer	21% (17)	65% (53)	15% (12)	0% (0)	0% (0)	(82)
...følger beskæftigelsesforvaltningens vejledning	30% (25)	40% (33)	15% (12)	4% (3)	11% (9)	(82)

Spørgsmålsformulering: Når sagsbehandlerne i dit jobcenter vælger mellem forskellige aktive tilbud, har det så stor eller lille betydning, at tilbuddene ...

Bilagstabel 2.9: Sagsbehandleres kilde til viden om effekter af aktive tilbud

Kommunens egne undersøgelser og evalueringer	29% (24)
Undersøgelser fra forskningsinstitutioner, ministerier eller lignende	15% (12)
Sagsbehandleres egne erfaringer med, hvad der virker og ikke virker	40% (33)
Andet	16% (13)
Ved ikke	0% (0)
Svar i alt	(82)

Spørgsmålsformulering: Hvor stammer sagsbehandleres viden om effekterne af forskellige aktive tilbud især fra?

Bilagstabel 2.10: Holdning til om refusionssystemet bidrager positivt eller negativt til, at ledige kommer i beskæftigelse	
Meget positivt	6% (5)
Positivt	40% (33)
Hverken positivt eller negativt	34% (28)
Negativt	13% (11)
Meget negativt	4% (3)
Ved ikke	2% (2)
Svar i alt	(82)

Spørgsmålsformulering: Bidrager refusionssystemet samlet set positivt eller negativt til, at ledige m.fl. kommer i beskæftigelse?

Bilagstabel 2.11: Jobcenterchefers anciennitet	
0-1 år	2% (2)
1-3 år	16% (13)
3-5 år	24% (20)
5-10 år	33% (27)
Mere end 10 år	24% (20)
Svar i alt	(82)

Spørgsmålsformulering: Hvor længe har du været jobcenterchef eller haft tilsvarende ledelsesansvar i beskæftigelsessystemet?

Bilagstabel 2.12: Jobcenterchefers uddannelsesmæssige baggrund	
Socialrådgiver eller socialformidler	23% (19)
Kontoruddannet	6% (5)
Akademisk uddannet	50% (41)
Andet	21% (17)
Svar i alt	(82)

Spørgsmålsformulering: Hvilken uddannelsesmæssig baggrund har du?

Bilag 3 Resultater fra tjek af holdninger blandt interviewpersoner

Bilagstabel 3.1: Toplederers holdninger til udsagn om virkningerne af økonomisk styring						
	Enig		Uenig		Ved ikke	I alt
Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere	87%	(20)	9%	(2)	4% (1)	(23)
Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere for aktiveringens skyld, og ikke fordi man mener det virker	57%	(13)	43%	(10)	0% (0)	(23)
Aktivering sker tæt på skæringsdatoen i forhold til rettidighed	22%	(5)	26%	(6)	52% (12)	(23)
Refusionsklip ved manglende rettidighed fremmer, at aktivering sker til tiden	78%	(18)	22%	(5)	0% (0)	(23)
Samtaler bliver holdt tæt på skæringsdatoen i forhold til rettidighed	26%	(6)	26%	(6)	48% (11)	(23)
I takt med at kommunen i stigende grad kommer til at finansiere arbejdsløshedsdagpenge, vil indsatsen for forsikrede ledige blive rykket frem	74%	(17)	22%	(5)	4% (1)	(23)
Kommunen skal selv betale den fulde udgift til sygedagpenge efter 52 uger. Derfor er kommunen optaget af at sikre, at forløb ikke må gå ud over 52 uger	96%	(22)	0%	(0)	4% (1)	(23)
Hvis kommunen fik refusion for samtaler, ville der være større fokus på samtaler	52%	(12)	17%	(4)	30% (7)	(23)
Kommunerne finder det positivt, at staten giver tilskud og puljemidler til at fremme bestemte indsatser	9%	(2)	78%	(18)	13% (3)	(23)
Tilskud og puljer får kommunen til at satse ekstra på at nå målene	48%	(11)	30%	(7)	22% (5)	(23)

Bilagstabel 3.2: Beskæftigelseschefers holdninger til udsagn om virkningerne af økonomisk styring							
	Enig		Uenig		Ved ikke		I alt
Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere	64%	(7)	27%	(3)	9%	(1)	(11)
Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere for aktiveringens skyld, og ikke fordi man mener det virker	55%	(6)	45%	(5)	0%	(0)	(11)
Aktivering sker tæt på skæringsdatoen i forhold til rettidighed	55%	(6)	36%	(4)	9%	(1)	(11)
Refusionsklip ved manglende rettidighed fremmer, at aktivering sker til tiden	82%	(9)	18%	(2)	0%	(0)	(11)
Samtaler bliver holdt tæt på skæringsdatoen i forhold til rettidighed	64%	(7)	9%	(1)	27%	(3)	(11)
I takt med at kommunen i stigende grad kommer til at finansiere arbejdsløshedsdagpenge, vil indsatsen for forsikrede ledige blive rykket frem	73%	(8)	9%	(1)	18%	(2)	(11)
Kommunen skal selv betale den fulde udgift til sygedagpenge efter 52 uger. Derfor er kommunen optaget af at sikre, at forløb ikke må gå ud over 52 uger	100%	(11)	0%	(0)	0%	(0)	(11)
Hvis kommunen fik refusion for samtaler, ville der være større fokus på samtaler	64%	(7)	9%	(1)	27%	(3)	(11)
Kommunerne finder det positivt, at staten giver tilskud og puljemidler til at fremme bestemte indsatser	36%	(4)	36%	(4)	27%	(3)	(11)
Tilskud og puljer får kommunen til at satse ekstra på at nå målene	64%	(7)	27%	(3)	9%	(1)	(11)

Bilagstabel 3.3: Jobcenterchefers holdninger til udsagn om virkningerne af økonomisk styring							
	Enig		Uenig		Ved ikke		I alt
Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere	86%	(12)	14%	(2)	0%	(0)	(14)
Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere for aktiveringens skyld, og ikke fordi man mener det virker	50%	(7)	29%	(4)	21%	(3)	(14)
Aktivering sker tæt på skæringsdatoen i forhold til rettidighed	36%	(5)	57%	(8)	7%	(1)	(14)
Refusionsklip ved manglende rettidighed fremmer, at aktivering sker til tiden	86%	(12)	14%	(2)	0%	(0)	(14)
Samtaler bliver holdt tæt på skæringsdatoen i forhold til rettidighed	36%	(5)	64%	(9)	0%	(0)	(14)
I takt med at kommunen i stigende grad kommer til at finansiere arbejdsløshedsdagpenge, vil indsatsen for forsikrede ledige blive rykket frem	86%	(12)	7%	(1)	7%	(1)	(14)
Kommunen skal selv betale den fulde udgift til sygedagpenge efter 52 uger. Derfor er kommunen optaget af at sikre, at forløb ikke må gå ud over 52 uger	93%	(13)	0%	(0)	7%	(1)	(14)
Hvis kommunen fik refusion for samtaler, ville der være større fokus på samtaler	43%	(6)	36%	(5)	21%	(3)	(14)
Kommunerne finder det positivt, at staten giver tilskud og puljemidler til at fremme bestemte indsatser	43%	(6)	29%	(4)	29%	(4)	(14)
Tilskud og puljer får kommunen til at satse ekstra på at nå målene	79%	(11)	14%	(2)	7%	(1)	(14)

Bilagstabel 3.4: Sagsbehandleres holdninger til udsagn om virkningerne af økonomisk styring							
	Enig		Uenig		Ved ikke		I alt
Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere	95%	(88)	3%	(3)	2%	(2)	(93)
Højere refusion i aktivperioder tilskynder kommunen til at aktivere for aktiveringens skyld, og ikke fordi man mener det virker	70%	(64)	24%	(22)	7%	(6)	(92)
Aktivering sker tæt på skæringsdatoen i forhold til rettidighed	41%	(38)	38%	(35)	22%	(20)	(93)
Refusionsklip ved manglende rettidighed fremmer, at aktivering sker til tiden	64%	(58)	14%	(13)	22%	(20)	(91)
Samtaler bliver holdt tæt på skæringsdatoen i forhold til rettidighed	65%	(59)	9%	(26)	27%	(9)	(91)
I takt med at kommunen i stigende grad kommer til at finansiere arbejdsløshedsdagpenge, vil indsatsen for forsikrede ledige blive rykket frem	71%	(65)	1%	(1)	28%	(26)	(92)
Kommunen skal selv betale den fulde udgift til sygedagpenge efter 52 uger. Derfor er kommunen optaget af at sikre, at forløb ikke må gå ud over 52 uger	79%	(72)	8%	(7)	13%	(12)	(91)
Hvis kommunen fik refusion for samtaler, ville der være større fokus på samtaler	70%	(65)	20%	(19)	10%	(9)	(92)
Kommunerne finder det positivt, at staten giver tilskud og puljemidler til at fremme bestemte indsatser	73%	(67)	11%	(10)	16%	(15)	(92)
Tilskud og puljer får kommunen til at satse ekstra på at nå målene	76%	(70)	5%	(5)	18%	(17)	(92)

Bilag 4 Resultater fra kvantitativ undersøgelse

Slotsholm A/S

Bilagstabel 4.1: Resultater for logit-modellen – hele landet		
Variabel	Koefficient	Standardafvigelse
Reform	0,3493	0,0120
Mand	0,1050	0,0102
Januar	-0,0838	0,0040
Februar	-0,0381	0,0050
Marts	0,0271	0,0054
April	0,0162	0,0058
Maj	0,0427	0,0059
Juni	0,0448	0,0061
Juli	-0,2641	0,0064
August	-0,1634	0,0059
September	-0,0433	0,0052
Oktober	-0,0122	0,0045
November	0,0182	0,0033
Gift	-0,0863	0,0122
Offentlig forsørgelse seneste år	0,0466	0,0190
Offentlig forsørgelse forrige år	0,0680	0,0229
Offentlig forsørgelse 2 år siden	0,0373	0,0196
Alder 19-24	0,1568	0,0154
Alder 25-39	0,0621	0,0165
Alder 40-49	-0,0173	0,0170
Alder 50-	-0,1521	0,0237
Vestlig oprindelse	0,1211	0,0267
Ikke-vestlig oprindelse	0,2918	0,0132
Lineær trend	0,5123	0,0112
Ledighedsprocenten	3,7265	0,1135
Kontanthjæpslængde (intervaller, uger)		
1	3,3745	0,3238
2	3,4066	0,3238
3-4	3,4399	0,3238
5-8	3,4682	0,3237

9-16	3,4036	0,3235
17-30	3,1981	0,3233
31-52	2,8003	0,3229
52-104	2,2149	0,3218
105-156	1,4198	0,3180
157-208	0,7488	0,2959
209- (referencekategori)		

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Bilagstabel 4.2: Resultater for den multinominale logit-model – hele landet

Variabel	Vejledning og opkvalificering		Løntilskud	
	Koefficient	Standard-afvigelse	Koefficient	Standard-afvigelse
Reform	0,3478	0,0131	0,1550	0,0190
Mand	0,0567	0,0116	0,2017	0,0158
Januar	-0,0658	0,0046	-0,1298	0,0060
Februar	-0,0162	0,0057	-0,0995	0,0078
Marts	0,0455	0,0061	-0,0321	0,0087
April	0,0203	0,0066	-0,0153	0,0094
Maj	0,0339	0,0067	0,0360	0,0096
Juni	0,0161	0,0070	0,0830	0,0098
Juli	-0,3190	0,0075	-0,1309	0,0101
August	-0,1894	0,0067	-0,0905	0,0095
September	-0,0569	0,0059	-0,0016	0,0084
Oktober	-0,0209	0,0051	0,0143	0,0071
November	0,0178	0,0038	0,0268	0,0050
Gift	-0,1363	0,0139	0,0309	0,0187
Offentlig forsørgelse seneste år	-0,0820	0,0214	0,3202	0,0299
Offentlig forsørgelse forrige år	0,1187	0,0259	-0,0315	0,0357
Offentlig forsørgelse 2 år siden	0,0378	0,0223	0,0386	0,0304
Alder 19-24	0,1444	0,0176	0,1995	0,0235
Alder 25-39	0,0691	0,0186	0,0545	0,0260

Alder 40-49	-0,0141	0,0195	-0,0289	0,0254
Alder 50-	-0,1535	0,0273	-0,1716	0,0354
Vestlig oprindelse	0,2296	0,0299	-0,1251	0,0432
Ikke-vestlig oprindelse	0,4648	0,0147	-0,1155	0,0205
Lineær trend	0,6090	0,0128	0,2731	0,0171
Ledighedsprocenten	3,4329	0,1260	3,4519	0,1757
Kontanthjælpplængde (intervaller, uger)				
1	1,4443	0,0223	1,0723	0,0323
2	1,4570	0,0222	1,1609	0,0321
3-4	1,4560	0,0221	1,2838	0,0319
5-8	1,4384	0,0217	1,4202	0,0315
9-16	1,3197	0,0210	1,4698	0,0307
17-30	1,1115	0,0197	1,2838	0,0293
31-52	0,7544	0,0168	0,8265	0,0257
52- (referencekategori)				

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Bilagstabel 4.3: Resultater for varighedsmodellen – hele landet		
Variabel	Koefficient	Standardafvigelse
Reform	-0,4405	0,0513
Mand	0,2741	0,0277
Januar	-0,4342	0,0696
Februar	-0,3117	0,0650
Marts	-0,1100	0,0576
April	-0,2696	0,0637
Maj	-0,5278	0,0692
Juni	-0,0117	0,0575
Juli	-0,1355	0,0639
August	0,1155	0,0604
September	0,0094	0,0588
Oktober	-0,4265	0,0713
November	-0,2676	0,0659
Gift	0,1950	0,0345
Off. forsørgelse seneste år	-0,7968	0,0577
Off. forsørgelse forrige år	-0,2282	0,0666
Off. forsørgelse 2 år siden	-0,0095	0,0582
Alder 19-24	0,2568	0,0434
Alder 25-39	0,1432	0,0485
Alder 40-49	-0,1470	0,0533
Alder 50-	-0,3996	0,0731
Vestlig oprindelse	0,1062	0,0696
Ikke-vestlig oprindelse	-0,2762	0,0370
Ledighedsprocenten	-2,4854	0,2996
Baselinehazard (intervaller, uger)		
1	-2,3451	0,1814

2	-2,0931	0,1808
3-4	-1,9366	0,1775
5-8	-1,8897	0,1767
9-16	-2,0310	0,1773
17-30	-2,4849	0,1798
31-52	-2,8341	0,1842
52-104	-3,0754	0,1913
105-156	-3,4788	0,2330

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Bilagstabel 4.4: Resultater for afgang fra kontanthjælp til førtidspension – Hovedstaden og Sjælland

Variabel	Med inflow til 31.12.2001		Med inflow til 31.12.2005	
	Koefficient	Standard-afvigelse	Koefficient	Standard-afvigelse
Reform	-0,3947	0,0660	-0,9124	0,0601
Mand	0,1464	0,0364	0,1564	0,0278
Gift	-0,2182	0,0437	-0,1783	0,0329
Offentlig forsørgelse seneste år	0,5338	0,0482	0,6155	0,0371
Alder 19-24	-0,2797	0,0637	-0,1788	0,0480
Alder 25-39	-0,5054	0,0799	-0,5418	0,0622
Alder 40-49	0,5119	0,0489	0,5476	0,0380
Alder 50-	1,2379	0,0522	1,1982	0,0398
Vestlig oprindelse	-0,2605	0,0943	-0,2771	0,0742
Ikke-vestlig oprindelse	-0,3226	0,0523	-0,3004	0,0379
Ledighedsprocenten	0,5557	0,1122	0,6722	0,1053
Trend	0,4777	0,0349	0,6855	0,0269
Baselinehazard (intervaller, uger)				
1-52	-7,8955	0,1069	-7,8720	0,0963
53-104	-7,0042	0,1140	-6,9256	0,1008
104-	-6,7451	0,1210	-6,5410	0,1068

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Bilagstabel 4.5: Resultater for afgang fra kontanthjælp til fleksjob – Hovedstaden og Sjælland

Variabel	Med inflow til 31.12.2001		Med inflow til 31.12.2005	
	Koefficient	Standard-afvigelse	Koefficient	Standard-afvigelse
Reform	-0,9303	0,1623	-1,1141	0,1391
Mand	0,1454	0,0881	0,1389	0,0663
Gift	0,0969	0,1000	0,1738	0,0728
Off. forsørgelse seneste år	1,1784	0,1329	1,3945	0,1006
Alder 19-24	-0,8232	0,1712	-0,6065	0,1217
Alder 25-39	-0,5603	0,1776	-0,5548	0,1321
Alder 40-49	0,5356	0,1081	0,4789	0,0831
Alder 50-	0,8658	0,1317	0,7458	0,0978
Vestlig oprindelse	-0,8545	0,2817	-0,4306	0,1756
Ikke-vestlig oprindelse	-1,8877	0,2118	-1,8896	0,1402
Ledighedsprocenten	0,4417	0,2765	0,3161	0,2691
Trend	0,7428	0,0857	0,6720	0,0641
Baselinehazard (intervaller, uger)				
1-52	-8,7475	0,2459	-8,9473	0,2284
53-104	-9,0577	0,2773	-9,0442	0,2475
104-	-9,2791	0,2968	-9,1506	0,2685

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Bilagstabel 4.6: Resultater for afgang fra sygedagpenge til fleksjob – Hovedstaden og Sjælland				
Variabel	Med inflow til 31.12.2001		Med inflow til 31.12.2005	
	Koefficient	Standard-afvigelse	Koefficient	Standard-afvigelse
Reform	-0,0595	0,0702	1,3015	0,0422
Mand	0,0079	0,0455	0,0053	0,0196
Gift	0,2329	0,0455	0,1366	0,0196
Off. forsørgelse seneste år	1,3116	0,0528	2,4003	0,0257
Alder 19-24	-0,9164	0,1892	-0,4384	0,0686
Alder 25-39	-0,4115	0,1128	-0,4841	0,0489
Alder 40-49	0,4508	0,0597	0,4842	0,0264
Alder 50-	0,3976	0,0592	0,4971	0,0253
Vestlig oprindelse	-0,5940	0,1462	-0,3740	0,0579
Ikke-vestlig oprindelse	-1,3800	0,1415	-1,3049	0,0529
Ledighedsprocenten	0,8035	0,3565	-3,9968	0,1693
Trend	1,7535	0,0957	0,1329	0,0154
Baselinehazard (intervaller, uger)				
1-52	-7,1409	0,1717	-6,3830	0,1206
53-104	-7,0208	0,2057	-6,6381	0,1243
104-	-7,9173	0,2664	-6,5067	0,1355

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Bilagstabel 4.7: Resultater for afgang fra sygedagpenge til førtidspension – Hovedstaden og Sjælland

Variabel	Med inflow til 31.12.2001		Med inflow til 31.12.2005	
	Koefficient	Standard-afvigelse	Koefficient	Standard-afvigelse
Reform	-0,1382	0,0406	-0,5257	0,0353
Mand	0,1568	0,0236	0,1732	0,0175
Gift	-0,1401	0,0237	-0,1144	0,0178
Off. forsørgelse seneste år	0,4596	0,0274	0,5625	0,0205
Alder 19-24	-0,6596	0,1122	-0,7333	0,0871
Alder 25-39	-0,2723	0,0775	-0,4535	0,0617
Alder 40-49	0,7741	0,0404	0,7694	0,0303
Alder 50-	1,4471	0,0376	1,4739	0,0279
Vestlig oprindelse	-0,2151	0,0684	-0,1935	0,0501
Ikke-vestlig oprindelse	0,0528	0,0475	0,1945	0,0310
Ledighedsprocenten	3,3580	0,1470	1,0625	0,0803
Trend	1,0667	0,0486	0,4761	0,0166
Baselinehazard (intervaller, uger)				
1-52	-8,9202	0,0764	-8,2581	0,0674
53-104	-7,4687	0,0907	-6,2808	0,0700
104-	-7,7283	0,1169	-5,8969	0,0763

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.

Bilagstabel 4.8: Resultater for afgang fra sygedagpenge til selvforsørgelse og anden offentlig overførsel – hele landet

Variabel	Selvforsørgelse		Anden offentlig overførsel	
	Koefficient	Standard-afvigelse	Koefficient	Standard-afvigelse
Reformindikator				
1-40 uger	-0,0375	0,0204	-0,1217	0,0330
41-52 uger	-0,0812	0,0640	-0,0304	0,0587
53-59 uger	0,0626	0,0799	0,1811	0,0788
60- uger	-0,1321	0,0606	0,2878	0,0510
Mand	0,1466	0,0046	-0,3219	0,0098
Januar	0,0467	0,0100	-0,0182	0,0207
Februar	0,0473	0,0096	0,0668	0,0195
Marts	0,0330	0,0095	0,0010	0,0193
April	0,0135	0,0107	-0,0163	0,0214
Maj	-0,0590	0,0113	-0,2017	0,0231
Juni	-0,0031	0,0103	-0,1381	0,0211
Juli	-0,0631	0,0130	-0,2633	0,0264
August	-0,0826	0,0112	-0,1700	0,0230
September	-0,0027	0,0095	-0,0450	0,0194
Oktober	0,0200	0,0099	-0,0601	0,0205
November	0,0368	0,0098	-0,1031	0,0204
Gift	0,0918	0,0046	-0,0600	0,0093
Off. forsørgelse seneste år	-0,8879	0,0111	1,9659	0,0177
Off. forsørgelse forrige år	0,0027	0,0121	-0,0011	0,0201
Off. forsørgelse 2 år siden	-0,1675	0,0102	0,3241	0,0163
Alder 19-24	0,1283	0,0066	0,3830	0,0159
Alder 25-39	0,0859	0,0068	0,2651	0,0134
Alder 40-49	-0,1837	0,0064	-0,1546	0,0129
Alder 50-	-0,3961	0,0069	-0,1210	0,0135
Vestlig oprindelse	-0,0266	0,0136	0,0435	0,0262
Ikke-vestlig oprindelse	-0,1661	0,0138	0,0649	0,0195
Ledighedsprocenten	-0,3822	0,0368	-0,4579	0,0777

Baselinehazard (intervaller, uger)				
1	-0,3940	0,0281	-2,9450	0,0592
2	-0,7913	0,0286	-3,2506	0,0602
3-4	-1,2693	0,0289	-3,7614	0,0609
5-8	-1,8248	0,0295	-4,1987	0,0618
9-16	-2,4510	0,0306	-4,5591	0,0627
17-30	-3,2234	0,0334	-4,8741	0,0645
31-39	-3,6127	0,0419	-5,0096	0,0699
40-49	-3,7881	0,0509	-4,9873	0,0734
50-52	-3,8296	0,0817	-4,9890	0,0927
53-59	-3,4830	0,0656	-4,8809	0,0860
60-	-3,9925	0,0622	-5,1203	0,0808

Note: Fed angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 5 pct. signifikansniveau.