

Økonomiske incitamentter for ikke-forsikrede ledige

- en litteraturoversigt

Marianne Simonsen & Lars Skipper, December 2016

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Sammenfatning og indledning..... | 3 |
| 1. Litteratur om effekter af jobpræmielignende ordninger | 7 |
| 1.1 Jobpræmielignende ordninger uden krav til antal timer i beskæftigelse | 8 |
| 1.1.1 Nordiske studier | 8 |
| 1.1.2 Andre europæiske studier | 9 |
| 1.1.3 Opsamling – europæiske studier | 11 |
| 1.1.4 Nordamerikanske studier | 11 |
| 1.1.5 Opsamling – nordamerikansk litteratur | 14 |
| 1.1.6 Australske studier | 14 |
| 1.2 Jobpræmielignende ordninger koblet til timer i beskæftigelse el. lignende..... | 18 |
| 1.2.1 Nordiske studier | 18 |
| 1.2.2 Engelske studier..... | 18 |
| 1.2.3 Opsamling – europæisk litteratur..... | 21 |
| 1.2.4 Nordamerikanske studier | 21 |
| 2 Niveau og varighed af ydelser | 28 |
| 2.2 Nordiske studier | 29 |
| 2.3 Opsamling – Nordiske studier | 31 |
| 2.4 Andre europæiske studier | 31 |
| 2.5 Nordamerikanske studier | 31 |
| 3 Sanktioner og aktivitetskrav | 39 |
| 3.1 Dansk studie | 39 |
| 3.2 Andre europæiske studier | 40 |
| Litteraturliste..... | 43 |
| Bilag A. Litteratursøgning | 48 |

Sammenfatning og indledning¹

Tidligere danske litteratur-reviews har systematisk opsamlet viden om effekterne af økonomiske incitamentter i beskæftigelsespolitikken; se Andersen & Arendt (2015), Andersen, Svarer & Vejlin (2015) samt fjerde (Rosholm, 2006) og femte (Clement & Goul Andersen, 2006) delrapport i forbindelse med Kulegravning på Kontanthjælpsområdet i 2006. Der har imidlertid været mindre fokus på ikke-forsikrede ledige. Mikioanalyse I/S ved Marianne Simonsen og Lars Skipper udfører derfor opgaven ”Opfølgende litteratur-review for ikke-forsikrede ledige” for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Opgaven er tosidet: Dels at udarbejde indeværende rapport og dels at indtaste og ajourføre STARs vidensportal med de nye resultater, der er beskrevet her i rapporten.

Vi fokuserer på politikker rettet mod kontanthjælpsmodtagere og borgere, som er på kontanthjælpslignende ydelser (”welfare” i et angelsaksisk sprogbrug), eller som på anden vis er længere fra arbejdsmarkedet som følge af langtidsledighed, indvandrerstatus, forsørgerstatus o. lign. Vi begrænser os desuden til effektanalyser, der baserer sig på ikke-strukturelle tilgange, og som er udgivet efter 1994. Endelig fokuserer vi på studier, der analyser mindst et af følgende udfald: 1) overgang til beskæftigelse (el. selvforsørgelse); 2) overgang til uddannelse, 3) øget umiddelbar løngevinst; 4) øget lønmobilitet. Udsøgningen er beskrevet nærmere i Bilag A.

Vi har valgt at opdele studierne efter typen af incitamentter. Temaerne er:

Afsnit 1 Jobpræmielignende ordninger

Afsnit 1.1... uden krav til antal timer i beskæftigelse

Afsnit 1.2... koblet med et minimumskrav til timer i beskæftigelse el. lign.

Afsnit 2 Niveau og varighed af ydelser

Afsnit 3 Sanktioner og aktivitetskrav

¹ Vi takker Ditte Hougaard Sølvhøj og Lisbeth Palmhøj Nielsen fra STAR samt Michael Svarer fra Aarhus Universitet for deres gennemlæsning af rapporten med tilhørende gode og konstruktive kommentarer. Eventuelle fejl og mangler er egne.

Vi har i alt fundet 52 studier. For hvert tema starter vi med studier, hvor konteksten er mest relevant, det vil sige danske og andre nordiske studier. Derefter beskrives eventuelle fundne studier fra andre europæiske lande og endelig beskrives nordamerikanske (og et enkelt australsk) studier.

Den samlede viden fra den fundne forskningslitteratur er nedenfor aggregeret baseret på STARs seneste vægtningsmetode. Der tages i denne metode både højde for analysemetode (er studiet fx baseret på et lodtrækningsbaseret socialt eksperiment), om studiet foregår i et land, hvis system ligner det danske, og om studiet er publiceret i et videnskabeligt tidsskrift. Afhængig af antallet og kvaliteten af studierne aggregeres viden om et område fra *stærk evidens* over *moderat evidens* og indikation til *modstridende viden* eller for *få studier*.

Fund omkring **effekter af jobpræmielignende ordninger**: En jobpræmielignende ordning giver målgruppen et større økonomisk incitament til at søge og fastholde beskæftigelse via en direkte præmie eller gennem en skatterabat eller beskæftigelsesfradrag. Vi har fundet 13 effektstudier af jobpræmielignende ordninger **uden mindstekrav til antal timer i beskæftigelse** og 16 effektstudier, hvor jobpræmielignende ordninger blev koblet med et **minimumskrav til antal timer i beskæftigelse**. For studier uden mindstekrav er ét dansk, tre hollandske, et enkelt spansk og ét australsk samt syv amerikanske. Af ordninger, hvor en jobpræmielignende ordning kobles med et minimumskrav til antal timer har vi fundet ét norsk, syv engelske og otte nordamerikanske. 19 af de i alt 29 studier har fokus på enlige forsørgere, seks fokuserer på gifte par med børn, et enkelt har fokus på unge mænd uden forsørgerpligt, to har fokus på borgere, der i længere tid har været ydelsesmodtagere, og et sidste studie kigger på borgere i et udsat boligområde, hvor ikke alle i målgruppen er på kontanthjælp. Udformningen af ordningerne varierer på tværs af studierne, men i seks af studierne er der tilknyttet *deltagelseselasticiteter*, hvilket letter sammenligningen. Deltagelseselasticiteten er her et mål for, hvor meget beskæftigelsen (altså *deltagelsen* på arbejdsmarkedet) ændres i procent, når man, i dette tilfælde via en jobpræmielignende ordning, øger deltagerens indkomst med én procent.

Der er stærk evidens for positive beskæftigelseseffekter af jobpræmielignende ordninger uden mindstekrav til antal timer. Gennemgangen af disse 13 studier viser langt overvejende positive beskæftigelseseffekter, dog med varierende deltagelseselasticiteter, ϵ . Størst effekt findes blandt indvandrerkvinder ($\epsilon=0,3$), enlige forsørgere med helt små børn ($\epsilon=0,3$) og blandt enlige forsørgere, der efter et kontanthjælpsforløb allerede har fundet beskæftigelse og hvor øgede gevinst ved arbejde således mindsker tilbagefaldsrisikoen ($\epsilon=1,3$). De studier, der fandt beskedne eller ingen effekter,

var enten karakteriserede ved, at gevinsten først var til stede efter en længere periode i beskæftigelse (seks mdr. i et hollandsk studie, og fire mdr. i et amerikansk); at indsatsen var målrettet mødre med ældre børn over 12 år (et hollandsk studie); eller at en øget *familieindkomst* som følge af ordningen trak arbejdsudbuddet ned blandt gifte kvinder, selvom deltagelseselasticiteten også her var omkring 0,3 (et amerikanskstudie).

Der er stærk evidens for, at jobpræmielignende ordninger koblet med et minimumskrav til antal timer i arbejde har positiv effekt på beskæftigelsesomfanget for målgruppen. Alle 16 studier på nær et enkelt finder positive effekter. Det ene nul-resultat er igen et studie af gifte kvinders arbejdsudbud, og resultatet er formentlig også her drevet af, at en positiv tilskyndelse modsvares fuldt ud af en negativ indkomsteffekt fra mandens øgede arbejdsudbud. På nær et enkelt ligger de fundne deltagelseselasticiteter mellem 0,45 og 0,60. Ligeledes findes der, at sårbare borgere, som allerede har fundet beskæftigelse, har nemmere ved at fastholde beskæftigelsen og endda øge arbejdsudbuddet i lyset af en øget monetær tilskyndelse.

Fra studierne findes der dog evidens for, at effekterne af jobpræmielignende ordninger udvandes over tid. Dette drives af, at kontrolgrupperne over tid også kommer i beskæftigelse, og ikke af faldende beskæftigelse blandt modtagerne af jobpræmierne. Når dette sammenholdes med det faktum, at de største effekter findes blandt gruppen af borgere, hvis primære barrierer er af økonomisk karakter (oftest enlige mødre med små børn), så leder det os til følgende tolkning af ordningerne: Jobpræmier og lignende har størst succes, når målet alene er at kompensere for midlertidige økonomiske incitamentsproblemer. Jobpræmieordninger kan ikke forventes at lede til permanente løft i tilknytningen til arbejdsmarkedet, men medvirker i stedet til en betydelig tidligere tilbagevenden. De fundne resultater viser ikke overraskende, at jo større økonomisk incitament, jo større er de fundne effekter. Dette øger dog også risikoen for, at grupper, der i udgangspunktet ikke var tiltænkt ordningerne, ændrer adfærd i en uhensigtsmæssig retning for at kvalificere sig: Da de fleste ordninger er tiltænkt langtidsmodtagere af hjælpen, kan ordninger, der eksplicit er målrettet denne gruppe, lede til, at andre borgere forbliver længere tid på kontanthjælpen for at opnå berettigelse til jobpræmien. I et enkelt af studierne studeres og dokumenteres denne adfærd, der væsentligt ændrer studiets konklusion fra et samfundsøkonomisk *cost-benefit* perspektiv.

Baseret på de fundne studier vurderer vi, at spørgsmålet, om hvorvidt jobpræmieordninger skal indeholde et eksplicit beskæftigelseskrav eller ej, må bero på en afvejning: På den ene side kan et krav om et minimum antal timer i beskæftigelse lede til en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet,

i hvert fald for de mindst udsatte i målgruppen. På den anden side er der risiko for, at sådanne krav kan forekomme uoverstigelige for svagere borgere og dermed virke decideret kontraproduktive, særligt hvis kravet skrues sammen, så den økonomiske gevinst ikke er umiddelbar, men fx først falder efter måneders beskæftigelse.

Fund omkring **effekter af varighed og ydelsesniveau**: En anden almindelig form for politik rettet mod målgruppen drejer sig om varigheden af ydelsen samt størrelsen af det beløb, der udbetales. Vi har fundet 18 studier, hvoraf ni er amerikanske, der fokuserer på begrænsning af den periode, man kan modtage kontanthjælp; en såkaldt varighedsbegrænsning. Af de resterende ni er syv danske (to evalueringer af Starthjælpen, to af stigningen i kontanthjælpen til 25-årige ikke-forsørgere og tre af kontanthjælpsreformen fra 2014), et enkelt fransk og et enkelt canadisk studie. Disse sidste ni studerer alle effekterne af ydelsesændringer.

Der er moderat og stærk evidens for, at et højere niveau af kontanthjælpen har en negativ effekt på beskæftigelsen i gruppen af flygtninge (to studier, moderat evidens) og unge kontanthjælpsmodtagere med og uden forsørgerpligt (stærk evidens). Et enkelt studie finder et en deltagelseselasticitet på -0,4 blandt modtagere af ydelsen, og tre andre studier finder deltagelseselasticiteter på mellem -0,06 og -0,03 blandt hele populationen af unge ikke-forsørgere.

Der er stærk evidens for, at en varighedsbegrænsning øger beskæftigelsesomfanget blandt de berørte kontanthjælpsmodtagere. Af de ni amerikanske studier, der har studeret effekterne af varighedsbegrænsninger på velfærdsydelse, finder syv studier signifikant positive effekter. Særligt mødre med helt små børn – ned til to år – reagerede på mødet med varighedsbegrænsningen af kontanthjælpen.

Fund omkring **sanktioner og aktivitetskrav**: Det sidste tema behandler sanktioner koblet til eksplicite krav om beskæftigelse eller uddannelse; såkaldte aktivitetskrav. Vi har fundet fem europæiske studier, hvoraf et enkelt er dansk. Det danske studie evaluerer effekterne af et timekrav til beskæftigelse som et krav til borgeren for fortsat at kunne modtage kontanthjælp (300 timers reglen). De resterende fire studier fokuserer alle på effekten af sanktioner på efterfølgende beskæftigelsesomfang blandt de sanktionerede.

Der er usikker viden om effekterne af 300-timers reglen, da der kun findes et enkelt (publiceret) studie overhovedet. Der er stærk evidens for at sanktioner fører til stigninger i afgangsraterne til beskæftigelse for målgruppen baseret på de fire publicerede europæiske studier.

1. Litteratur om effekter af jobpræmielignende ordninger

I indeværende afsnit gennemgås relevante fund omkring effekter af ordninger med jobpræmielignende karakter. Her gives målgruppen et større økonomisk incitament til at tage beskæftigelse (eller til at øge beskæftigelsen fra et lavt niveau), enten i kraft af en direkte præmie/bonus eller via en skatterabat eller et beskæftigelsesfradrag, der mindsker modregningen i kontanthjælpen ved lønindkomst.

Vi skelner mellem to typer af indsatser: Først gennemgås studier, der alene analyserer effekten af ordninger uden krav til omfanget af beskæftigelse. Herefter beskrives studier, der kobler med beskæftigelseskrav, oftest i form af minimumskrav til antal timer i beskæftigelse. Vi har i alt identificeret 29 studier inden for det overordnede område. Langt hovedparten af borgerne i disse studier er enlige forsørgere med et lavt indkomspotentiale. Studierne varierer en smule i, om der alene var fokus på borgere, der modtog kontanthjælp og ikke var i beskæftigelse (17 af de 29), eller om ordningen også kunne benyttes af lavindkomstgrupper, der allerede var beskæftigede, såkaldte "working poor" (de resterende 12). Den sidste gruppe består hovedsageligt af britiske og amerikanske studier og vurderes at have mindre relevans i en dansk kontekst.

Vi har fundet ét dansk studie, tre hollandske og et enkelt spansk, hvor politikken, der studeres alene er monetær. Derudover har vi fundet syv amerikanske studier: tre lodtrækningsbaserede sociale eksperimenter, hvor personer fordeles tilfældigt til deltagelses- og kontrolgruppen, tre studier af "Earned Income Tax Credit" (herefter EITC) og et enkelt, der studerer en lempelse af modregningen i kontanthjælpsydelsen ved arbejdsindkomst. Endelig har vi fundet et studie af det australske "Working Credit Program" (herefter WC). Målgruppen er for ni af de 13 studier enlige forsørgere (mødre), to har fokus på gifte par med forsørgerpligt og to har fokus på borgere, der i længere tid har været på ydelsen.

Vi har fundet ét norsk studie, der havde et minimumskrav til omfanget af beskæftigelse, førend jobpræmien blev udbetalt. Derudover har vi fundet seks studier med fokus på det engelske "Working Families Tax Credit" (herefter WFTC) og et enkelt, der kigger på afløseren "Working Tax Credit" (herefter WTC). Både WFTC og WTC havde minimumskrav til ugentlige antal timer før end skatterabatten slog igennem. Endelig har vi fundet fem amerikanske og tre canadiske sociale eksperimenter, der kobler jobpræmielignende ordninger med minimumskrav til beskæftigelsen. Af

de 16 studier har de ti et fokus på enlige forsørgere, fire har fokus på gifte par med børn, et enkelt har fokus på unge (mænd) uden forsørgerpligt og et sidste fokuserer på en population, hvor ikke alle er på kontanthjælp, men hvor borgerne til gengæld alle boede i et udsat område.

Gennemgangen af de 13 studier af jobpræmieordninger uden mindstekrav til antal timer viser langt overvejende positive beskæftigelseseffekter, dog med varierende deltagelseselasticiteter, ϵ . Størst effekt findes blandt indvandrerkvinder ($\epsilon=0,3$), enlige forsørgere med helt små børn ($\epsilon=0,3$) og blandt enlige forsørgere, der efter et kontanthjælpsforløb allerede har fundet beskæftigelse og hvor den øgede gevinst ved arbejde således mindsker tilbagefaldsrisikoen ($\epsilon=1,3$). De studier, der fandt beskedne eller ingen effekter var enten karakteriserede ved, at gevinsten først var til stede efter en længere periode i beskæftigelse (efter fire-seks mdr.), at indsatsen var målrettet mødre med ældre børn over 12 år, eller at en øget *familieindkomst* som følge af ordningen trak arbejdsudbuddet ned blandt gifte kvinder, selvom deltagelseselasticiteten også her var omkring 0,3.

Af de 16 studier, der kombinerede en monetær tilskyndelse med et minimumskrav til beskæftigelse (fx minimum deltidsbeskæftigelse), finder alle studier, på nær et enkelt, positive effekter på deltagelsen på arbejdsmarkedet. Det ene nul-resultat er igen et studie af gifte kvinders arbejdsudbud, og formentlig også her et resultat af, at en positiv tilskyndelse for den enkelte forsørger i familien modsvarer fuldt ud af den negative udbudseffekt, der kommer af en øget indkomst i familien via mandens øgede arbejdsudbud. Ellers er deltagelseselasticiteterne højere på længere sigt (ϵ mellem 0,45 og 0,60) end på kort sigt ($\epsilon=0,07$), og sårbare borgere, der allerede har fundet beskæftigelse, har nemmere ved at øge arbejdsudbuddet i lyset af en større tilskyndelse.

1.1 Jobpræmielignende ordninger uden krav til antal timer i beskæftigelse

1.1.1 Nordiske studier

Et enkelt skandinavisk studie analyserer effekter af jobpræmielignende ordninger uden beskæftigelseskrav:

- Hansen (2013), Danmark

Hansen (2013) evaluerer effekten af den danske jobpræmie-forsøgsordning (2011-2012) for langtidsledige enlige forsørgere. Jobpræmien udgjorde 4 % af lønnen ved beskæftigelse, dog højst 600 kr. skattefrit pr. måned. Beløbet blev ikke modregnet i andre ydelser. Hansen (2013) udnytter

introduktionen af forsøgsordningen og evaluerer effekten af forsøgsordningen ved hjælp af et såkaldt difference-in-difference design estimeret på danske registerdata. Ideen med et difference-in-difference design er grundlæggende, at man sammenligner to grupper over tid, men hvor den ene (deltagelsesgruppen) udsættes for en ændring i politik (introduktionen af jobpræmieordningen), mens den anden (kontrolgruppen) har uændrede vilkår. Analysen bruger to kontrolgrupper: 1) Enlige mødre, som ikke er berettigede til børnetilskud og derfor ikke er omfattede af ordningen og 2) enlige ikke-forsørgere. Hansen finder, at jobpræmieordningen signifikant forøgede beskæftigelsen for enlige forsørgere med seks uger i løbet af de første 22 måneder efter afslutning af kvalifikationsvinduet.

1.1.2 Andre europæiske studier

Fra den øvrige del af Europa findes resultater fra Holland og Spanien.

- van der Klaauw & van Ours (2013), Holland
- Bettendorf et al.(2014), Holland
- Knoef & van Ours (2016), Holland
- Sanchez-Mangas & Sanchez-Marcos (2008), Spanien

Holland

Vi har identificeret tre hollandske studier på området, der er relevante for målgruppen. *van der Klaauw et al.(2013)* evaluerer et politikforsøg med beskæftigelsesbonus på maksimalt 1800 euro til kontanthjælpsmodtagere i Rotterdam (1997-2002). Her introduceredes en bonus på €450 til personer, som havde været ledige i mindst et år, hvis de fandt og kunne opretholde beskæftigelse i mindst seks måneder. Derudover kunne ledige risikere en (midlertidig) økonomisk sanktion, hvis de ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Studiet udnytter timingen af introduktionen af reformen indenfor en varighedsmodel estimeret på administrative data fra det relevante ydelseskantor. Resultaterne viser, at beskæftigelsesbonusen ikke forøgede afgang fra ledighed, hvorimod den økonomiske sanktion gjorde.

Bettendorf et al.(2014) evaluerer en jobpræmie forankret i skattesystemet (à la den amerikanske EITC; se mere nedenfor), hvor man modtager en skatterabat, så der ikke betales fuld skat af den først-tjente euro op til en øvre grænse. Her analyseres udvidelsen af ordningen til også at omfatte mødre med hjemmeboende børn på 12-15 år. Studiet bruger data fra et husholdningspanel fra Statistics Netherlands ("Arbejdsmarktpanel"). Der anvendes både et difference-in-difference design

og en regression-discontinuity (RD) analyse, hvor begge udnytter varierende adgang til jobpræmieordningen afhængigt af yngste barns alder. Princippet bag RD analyser er, at man udnytter hop i sandsynligheden for at blive udsat for en indsats, når en kontinuert variabel netop overskrider en fast tærskel. Her betragtes helt konkret mødre, hvis yngste barn er i omegnen af 16 år. Mødre med børn *lige under* 16 år vil være berettigede til ordningen (deltagelsesgruppen), mens mødre med børn *lige over* 16 ikke er berettigede (kontrolgruppen) – men dette er det eneste forhold, der systematisk skiller de to grupper af mødre. Resultaterne varierer en smule på tværs af de to metoder, men forfatterne finder for begge metoder relativt præcist estimerede nul-effekter. En åbenbar årsag til manglende effekt af jobpræmien er formentlig dels dens forholdsvis ringe størrelse (svarende til under 5% af mødrenes nettoindkomst), og at ordningen var målrettet mødre med børn i teenagealderen. Hvor enlige forsørgere med små børn kan se en stor del af eventuelle løngevinster ved beskæftigelse forsvinde til udgifter til pasningsordninger, så er denne problemstilling næppe relevant for forsørgerne i denne målgruppe. Det betyder samtidig, at målgruppen formentlig er karakteriseret ved at have andre og flere problemer, der ikke kan løses ved (små) kontante tilskyndelser alene. Dette resulterer også i rapporterede negative deltagelseselasticitets-estimer på -0,02 (der dog langt fra er statistisk signifikant).

Endelig evaluerer *Knoef & van Ours (2016)* et hollandsk kommunalt politikeksperiment (2009-2010; 14 udvalgte kommuner), hvor enlige mødre på velfærdsydelse med børn under 12 år blev tilbudt et fribeløb (svarende til €4 i timen og med et max-beløb på €120 i måneden), så ydelserne ikke fuldt ud reduceredes, når indkomsten fra beskæftigelse steg. Hertil kom, at man forsøgte sig med direkte jobskabelse. Metodemæssigt anvendes en tredobbelt difference-in-difference strategi, hvor forfatterne sammenligner perioderne før og efter eksperimentet; kommuner med og uden brug af de nye politikker; og enlige mødre med børn over og under 12 år. Studiet anvender administrative data, der indeholder information om alle modtagere af kontanthjælp i Holland. Resultaterne viser, at enlige mødre med indvandrerbaggrund forøger deres deltidsbeskæftigelse med 13,9 procentpoint, svarende til en deltagelseselasticitet for denne gruppe på 0,3. Den samlede lønindkomst steg for disse kvinder med omkring €83 i måneden, hvilket efterlod dem med omkring €45 ekstra i måneden, når modregningen i velfærdsydelsen var foretaget. For etniske hollændere var der ingen målbar effekt på sandsynligheden for at finde (deltids-)beskæftigelse men en statistisk signifikant stigning på omkring €50 i måneden i lønindkomst. Denne stigning i lønindkomsten som følge af jobpræmieordningen resulterede dog ikke i nogen signifikant ændring i den samlede månedlige indkomst for gruppen.

Spanien

Sanchez-Mangas & Sanchez-Marcos (2008) betragter en jobpræmie, der blev introduceret i Spanien i 2003. Her fik beskæftigede mødre et månedligt tilskud på 100 euro pr. barn under tre år (svarende til omkring 40% af de gennemsnitlige omkostninger ved at få passet et barn i det alderstrin i Spanien). Forfatterne anvender et tredobbelt difference-in-difference design, hvor de først sammenligner deltagelsessandsynligheden for mødre med børn under tre år før og efter introduktionen af politikken, og dernæst sammenligner dette med forskellen i beskæftigelse for kvinder, der ikke var berettigede til tilskuddet. Studiet finder små (3 procentpoint) men signifikant positive effekter af politikken på kvinders beskæftigelse. Resultaterne drives mestendels af kvinder med gymnasium som højst fuldførte uddannelse.

1.1.3 Opsamling – europæiske studier

Fem europæiske studier undersøger effekter af jobpræmielignende politikker uden krav til antal timer i beskæftigelse. Med undtagelse af van der Klaauw et al.(2013) – der ikke finder en statistisk stærk effekt af beskæftigelsesbonus på afgang fra ledighed – har studierne, mere eller mindre eksplicit, fokus på (enlige) mødre. Tre af disse fire studier finder, at den omtalte type politik øger tilknytningen til arbejdsmarkedet.

1.1.4 Nordamerikanske studier

Amerikanske studier baseret på eksperimentelle metoder

Op igennem 1990'erne blev der udført tre sociale eksperimenter, der alene fokuserede på at øge incitamentet ved beskæftigelse via en jobpræmielignende ordning uden et eksplicit krav til antallet af timer i beskæftigelse. Studierne er:

- California Work Pays Demonstration Project (CWDPDP), Hotz et al.(2002).
- Vermont Welfare Restructuring Project – Incentives Only (WRP-IO), Scrivener et al. (2002).
- Minnesota Family Investment Program – Incentives Only (MFIP-IO), Miller et al. (2000).

WRP og MFIP bestod af to selvstændige evalueringer hver, hvor der også blev udført et socialt eksperiment, der inkluderede beskæftigelses- og aktivitetskrav, se afsnit 1.2.4.

Alle tre eksperimenter rettede sig mod enlige forsørgere, men varierede i målgruppen – et enkelt var kun rettet mod eksisterende modtagere af kontanthjælpen, mens de to andre også inkluderede nyansøgere til hjælpen.

Overordnet set eksperimenterede de tre studier med varierende versioner af mere lempelige aftrapninger af ydelsen, når borgerne begyndte at få arbejdsindkomst. Dette blev gjort ved, at en initial del af indkomsten slet ikke blev modregnet, og derefter blev kun 30-50% af lønindkomsten modregnet i kontanthjælpen. Deltagergrupperne i eksperimenterne fik dog også en række andre tilskyndelser (fx et direkte tilskud til børnepasning), der gør det svært at udtale sig om de isolerede effekter af de jobpræmielignende ordninger.

For alle tre eksperimenters vedkommende steg brugen af kontanthjælp helt op til 10,5 procentpoint efter 2 ½ år, selvom dette kun var statistisk signifikant for et enkelt. I et af eksperimenterne (CWPDP) var tilskyndelsen til at arbejde først til stede efter fire måneders beskæftigelse, hvilket formentlig bidrog til det usikre resultat. Alle tre eksperimenter resulterede dog i et højere beskæftigelsesomfang på mellem 2,8 og 4,6 procentpoint. Kun for CWPDP beregnes en deltagelseselasticitet, der findes at ligge mellem 0,68 og 0,77.

Studier af Earned Income Tax Credit; EITC

Tre studier baseret på det amerikanske EITC er informative for målgruppen af ikke-forsikrede og oftest enlige forsørgere.

- Eissa & Liebman (1996), USA
- Eissa & Hoynes (2004), USA
- Hotz et al.(2006), USA

EITC er en jobpræmie forankret i skattesystemet, rettet mod lavindkomstfamilier, ligesom ordningen evalueret i *Bettendorf et al.(2014)*.

Eissa & Liebman (1996) studerer effekten af EITC på enlige mødres arbejdsudbud med afsæt i en ændring af ordningen i 1987, der entydigt gjorde skattecreditten mere favorabel. Difference-in-difference analyser af ordningen viser, at beskæftigelsen for enlige mødre øgedes med op mod 2,4 procentpoint. Effekten var dog betydeligt større for lavuddannede kvinder (4,1 procentpoint). Der var ikke tegn på, at allerede-beskæftigede enlige mødre sænkede deres arbejdsudbud som konsekvens af reformen. *Bettendorf et al. (2014)* indeholder supplerende beregninger baseret på

resultaterne fra Eissa & Liebman (1996), og finder i den forbindelse en deltagelseselasticitet på 0,29.

Eissa & Hoynes (2004) tager i modsætning til Eissa & Liebman (1996) udgangspunkt i effekten af EITC for gifte par i forbindelse med en udvidelse af ordningen i 1993. Der benyttes igen et difference-in-difference design. Som fremhævet af forfatterne er fokus på gifte pars adfærd vigtig, fordi der er en risiko for, at ordningen får den primære forsøger (typisk manden) til at øge arbejdsindsatsen på bekostning af den sekundære forsørger (typisk kvindens) arbejdsudbud. Dette mønster er netop, hvad der dokumenteres empirisk i en amerikansk kontekst. Forfatterne finder en deltagelseselasticitet for de gifte kvinder på 0,27 (meget tæt på den fundne værdi for enlige mødre, jf. ovenstående), mens de gifte mænds deltagelseselasticitet er væsentlig mindre, nemlig 0,03. Men da kvinderne reducerer deres arbejdsudbud som følge af den stigende indkomst fra ægtefællen (svarende til en indkomstelasticitet på -0,04) bliver nettobidraget nul. For mænd findes en indkomstelasticitet på -0,01.

Endelig afdækker *Hotz et al. (2006)* effekterne af EITC for en mere socialt udsat gruppe, nemlig tidligere modtagere af velfærdsydelse. Studiet konkluderer, at der er en positiv beskæftigelseeffekt, men også at familier med to eller flere børn først senere ansøger om EITC, hvorfor beskæftigelseeffekten observeres med forsinkelse. For denne familietype er effekten på deltagelsen særligt stor, nemlig en deltagelseselasticitet mht. disponibel indkomst på 1,3 (baseret på effektestimater som følge af EITC på 3,2 procentpoint stigning i beskæftigelsen for denne gruppe).

Andre amerikanske studier

Et vigtigt element i den amerikanske politik rettet mod lavindkomstfamilier er fribeløb ("earnings disregards"), der også analyseres i de eksperimentelle studier. Fribehold sikrer, at velfærdsydelse ikke fuldt ud reduceres, når indkomst fra beskæftigelse stiger. Dette virker de facto som en skatterabat, men er forankret i ydelsessystemet. Vi har lokaliseret et enkelt ikke-eksperimentelt studie, der analyserer denne vinkel:

- Matsaidura & Blank (2013), USA

Matsaidura & Blank (2013) undersøger effekterne af stigninger i fribehold ved at udnytte, at nogle stater i langt højere grad end andre øgede deres fribehold. Studiet analyserer effekter på kvinders arbejdsudbud og indkomst og finder ikke tegn på, at stigninger i fribeholdet har nogen gavnlig effekt

på disse udfald. Det viser sig endvidere, at ganske få kvinder faktisk gør brug af (ansøger om) fribeløbet.

1.1.5 Opsamling – nordamerikansk litteratur

Med undtagelse af et enkelt studie (Matsaidura & Blank, 2013), der fokuserer på effekter af fribeløb i ydelsessystemet, viser den nordamerikanske litteratur, at jobpræmielignende politikker øger den gennemsnitlige beskæftigelse for enlige forsørgere (mødre).

På den anden side er der tegn på, at disse politikker også øger værdien af at være på kontanthjælp og derfor øger størrelsen af denne gruppe. Desuden kan politikken skabe uhensigtsmæssig adfærd i familier, hvor den nok øger arbejdsudbuddet for den primære forsøger men samtidig reducerer det for den sekundære forsøger, i hvert fald i tilfælde hvor skattesystemet er baseret på sambeskatning.

1.1.6 Australske studier

Et enkelt australsk studie er relevant her:

- Wilkins & Leigh (2012), Australien

Wilkins & Leigh (2012) afdækker effekter af det australske Working Credit program, der – ligesom de amerikanske fribeløbsordninger beskrevet ovenfor – sikrer, at velfærdsydelse ikke fuldt ud reduceres, når indkomsten fra beskæftigelse stiger. Selvom hovedanalysen viser, at programmet øgede beskæftigelsen, indkomst og reducerede afhængigheden af velfærdsydelser, varierer konklusionerne desværre på tværs af metoder.

Tabel 1.1: Fundne studier af monetære incitamer uden krav til antal timer i beskæftigelse

| Forfattere + studienavn hvis socialt eksperiment | Land | Publiceret | Målgruppe | Indsats samt randomiserings-el. sampleperiode | Udfald | Effekt (+,0,-) | Resultat og effektstørrelse | Hvilke type effekt (netto, program, motivation, fastholdelse) | Elasticitet |
|--|------|------------|--|--|---|----------------|---|---|---|
| Hansen (2013) | Dk | Ja | Langtidsledige enlige forsørgere, der modtager indkomsterstøttende ydelser (dagpenge, kontanthjælp, sgdg etc.) | Forsøgsordningen 2011-2012 med jobpræmie på op til 600 kr. pr mdr. | Beskæftigelse | + | Signifikant positiv effekt på 6 ugers merbeskæftigelse set over 22 mdr. | Netto | |
| van der Klaauw & van Ours (2013) | NL | Ja | Langtidsledige kontanthjælpsmodtagere | Bonus til personer, der forlader ledighed og opretholder beskæftigelse i seks mdr. Endvidere undersøges effekten af sanktioner (1997-2002) | Beskæftigelse | 0 og + | Insignifikant og lille effekt (0,6 ppt) for mænd og 2,5 ppt signifikant effekt for kvinder | Program | |
| Bettendorf, Folmer & Jørgen (2014) | NL | Ja | Enlige mødre med lav indkomst. 70% var i beskæftigelse inden udvidelsen | Udvidelse af skatterabat ved arbejde til også at omfatte enlige mødre med 12-15-årige hjemmeboende børn (99-08) | Beskæftigelse | 0 | To meget præcist estimerede nul-effekter findes både ved difference-in-difference og et regression diskontinuitets-design | Netto | Insignifikant deltagelseselasticitet på -0,02 |
| Knoef & van Ours (2016) | NL | Ja | Enlige mødre på kontanthjælp 2009-2010 | Fribeløb på €4 pr. time eller max €120 pr. måned samtidig med direkte jobskabelse | Deltidsbeskæftigelse og selvforsørgelse | 0 og + | Ingen signifikante effekter på deltidbeskæftigelse for hollandske mødre, men positive effekter på 19 ppt for kvindelige immigranter | Netto | Signifikant deltagelseselasticitet på -0,3 |

| | | | | | | | | | |
|--|---------|-----|--|---|--|--------|---|-------|---|
| Sanchez-Mangas & Sanchez-Marcos (2008) | ES | Ja | Mødre til børn under tre år | Indkomstsubsidie på €100 pr barn under 3 år, hvis i beskæftigelse. 1996-2004 | Beskæftigelse | + | 3 ppt signifikant stigning i beskæftigelsesgraden. Effekten størst for kvinder med gymnasial uddannelse | Netto | Deltagelses-elasticiteter på signifikante 0,68-0,77 |
| California Work Pays Demonstration Project, Hotz et al. (2002) | US (CA) | Ja | Enlige forsørgere, modtagere af kontanthjælp | Bevarer ret til velfærdsydelse (AFDC) hvis indkomst tilstrækkelig lav, også ud over 4-måneders beskæftigelse. Derudover fjernes en 100 timers regel og grænsen for tilladt personlig formue hæves. 1992 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 0 | 1 ppt insignifikant stigning i brug af kontanthjælp, \$2 insignifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 2 ppt insignifikant fald i beskæftigelsen og \$13 insignifikant fald i månedlig lønindkomst | Netto | |
| Vermont Welfare Restructuring Project - Incentives Only, Scrivener et al. (2002) | US (VT) | Nej | Enlige forsørgere, modtagere af kontanthjælp og nye ansøgere | Forhøjet grænse for modregning i velfærdsydelsen ved arbejdsindkomst. Derudover fjernes en 100 timers regel og grænsen for tilladt personlig formue hæves. 1994-1995 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 0 | 0,3 ppt insignifikant stigning i brugen af kontanthjælp; \$6 insignifikant fald i månedlig ydelsesudbetaling; 2,8 ppt insignifikant stigning i beskæftigelsen og \$5 insignifikant stigning i månedlige lønindkomst | Netto | |
| Minnesota Family Investment Program - Incentives Only, Miller et al. (2000) | US (MN) | Nej | Enlige forsørgere i byområder | Forhøjet grænse for modregning i velfærdsydelsen ved arbejdsindkomst. Derudover fjernes en 100 timers regel og grænsen for tilladt personlig formue hæves. 1994-1996 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | - og + | 10,5 ppt stigning i brugen af kontanthjælp, \$97 stigning i månedlige ydelsesudbetalinger, 3,6 ppt signifikant stigning i beskæftigelsen og \$16 insignifikant fald i månedlig lønindkomst | Netto | |

| | | | | | | | | | |
|-----------------------------|---------|-----|-------------------------------|---|---|---|--|-------|---|
| Eissa & Liebman (1996) | US | Ja | Enlige mødre | Udvidelse af skatterabat ved arbejde (TRA 1987) | Beskæftigelse | + | 2,8 ppt højere beskæftigelse; 6,1 ppt blandt lavt uddannede; ingen reduktion i arbejdsudbuddet blandt allerede beskæftigede | Netto | Deltagelses-elasticiteter på signifikante 0,29* |
| Eissa & Hoynes (2004) | US | Ja | Lavt uddannede gifte par | EITC-reformerne 84-96 | Beskæftigelse | - | Totalt set negativ effekt på beskæftigelse. Drevet af lille positiv effekt for mændene i familierne og lavere beskæftigelse blandt kvinderne | Netto | |
| Hotz, Mullin, Scholz (2006) | US (CA) | Nej | Enlige mødre med lav indkomst | Sammenligning af familier med et vs. To eller flere børn efter 1991, hvor EITC blev udvidet for familier med flere børn | Beskæftigelse | + | Positiv effekt i størrelsesordenen 1,2 til 3,4 procent | Netto | |
| Matsaidura & Blank (2013) | US | Ja | Enlige forsørgere | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen. 1984-2003 | Beskæftigelse og lønindkomst | 0 | Meget upræcist estimerede små effekter på sandsynligheden for beskæftigelse, og negative men insignifikante effekter på lønnen | Netto | |
| Wilkins & Leigh | AU | Ja | Lavtlønnede | Bevarer ret til af velfærdsydelsen hvis indkomst tilstrækkelig lav, grænser varierer. 1995-2005 | Beskæftigelse, indkomst og afhængighed af velfærdsydelser | + | Resultater varierer på tværs af metoder og forfatterne selv tilbageholdne med at give kausal tolkning | Netto | |

*Baseret på supplerende beregninger i Bettendorf et al. (2014)

1.2 Jobpræmielignende ordninger koblet til timer i beskæftigelse el. lignende.

Jobpræmielignende ordninger kan bruges alene, som beskrevet ovenfor, men ofte er de koblet til krav om et positivt antal timer i beskæftigelse. Nærværende afsnit beskriver resultaterne fra denne litteratur. Resultaterne stammer mestendels fra angelsaksiske politikområder (England, USA og Canada).

1.2.1 Nordiske studier

Et enkelt nordisk studie ligger indenfor denne kategori:

- Mogstad & Pronzato (2012), Norge

Mogstad & Pronzato (2012) analyserer en norsk reform fra 1998, der forøgede ydelserne til ledige enlige mødre, der fandt beskæftigelse, med op til 150 euro. Reformen påvirkede kun ledige enlige mødre, hvis yngste barn var under 9 år. Endvidere medførte reformen krav om halvtidsarbejde for mødre med børn på mindst tre år samt en treårig tidsbegrænsning. Metodemæssigt anvendes en difference-in-difference analyse, hvor kontrolgruppen består af gifte mødre med børn i samme aldersgruppe, før og efter reformen blev implementeret. Resultaterne viser en stigning i beskæftigelse på omkring 4 procentpoint og en stigning i lønindkomsten på knap €1,000 på årlig basis. Dette resultat dækker dog over betydelig heterogenitet: Forfatterne finder, at de mødre, der havde været alene med børnene længst, havde sværest ved at reagere på reformens beskæftigelseskrav og derfor oplevede et fald i årlig disponible indkomst på omkring €800 (svarende til 4 procentpoint).

1.2.2 Engelske studier

WFTC

En række studier analyserer den engelske WFTC ordning, der blev introduceret i 1999 og eksisterede frem til 2003:

- Gregg & Harkness (2003), UK
- Blundell et al.(2005), UK
- Leigh (2005), UK
- Francesconi & van der Klaauw (2007), UK
- Francesconi et al.(2009), UK
- Azmat (2014), UK

Ordningen erstattede en mindre generøs politik, Family Credit (FC). Ordningen havde mange elementer tilfælles med den amerikanske EITC i den forstand, at individer (med børn og) med lav indkomst får en skattnedsættelse, der aftager lineært med indkomst over et vist niveau. Ordningen inkluderede også fradrag for tilskud til børnepasning og havde i modsætning til EITC et krav om mindst 16 timers beskæftigelse. Det er værd at bemærke, at der var en række samtidige, store reformer (fx lettere adgang til børnepasning), der gør det vanskeligt at isolere effekten af WFTC.

Gregg & Harkness (2003) undersøger effekten af introduktionen af WFTC på enlige forsørgere ved hjælp af en difference-in-difference matching strategi, hvor der sammenlignes med enlige uden børn før og efter reformen. Resultaterne viser, at ordningen øgede beskæftigelsen med omkring fem procentpoint og også andelen, der arbejdede mere end 16 timer. Der foretages en enkelt heterogenitetsanalyse, hvor gruppen af modtagere deles op i borgere med O og A levels fra det engelske uddannelsessystem, men der findes ikke nogen forskel på tværs af de to grupper. *Bettendorf et al. (2014)* indeholder supplerende elasticitetsberegninger på baggrund af resultaterne i *Gregg & Harkness (2003)* og finder at resultaterne kan oversættets til en deltagelseselasticitet på 0,61.

Blundell et al. (2005) ligner i høj grad det ovennævnte studie i sin analysetilgang, men estimerer i stedet en binær model for sandsynligheden for beskæftigelse. Resultaterne (en stigning på 3,6 procentpoint) for beskæftigelse for enlige forsørgere (mødre) stemmer i høj grad overens med *Gregg & Harkness (2003)*. Effekten for samboende mødre var mindre (2,6 procentpoint hvis faren ikke er beskæftiget og ingen signifikant effekt, hvis faren var i beskæftigelse). *Bettendorf et al. (2014)* omsætter resultaterne til elasticiteter og rapporterer på tværs af de to grupper en deltagelseselasticitet på 0,45.

Leigh (2005) gør et forsøg på i højere grad at isolere effekten af WFTC ved at se på en periode, der lå tættere på reformen. Der er ikke belæg for statistisk stærke konklusioner for gruppen af enlige forsørgere. Resultaterne er lidt stærkere og peger på gavnlige effekter af WFTC for den samlede population af enlige og gifte, men effekterne er betydeligt mindre end i *Gregg & Harkness (2003)*; dette kan både skyldes at der alene fokuseres på kortsigtseffekter, og at ordningens effekter er stigende over tid, men også at effekten af WFTC i højere grad isoleres i *Leigh (2005)*. Det slår også ud i en beskeden deltagelseselasticitet på 0,07, jf. *Bettendorf et al. (2014)*.

Francesconi & van der Klaauw (2007) fokuserer alene på enlige mødre. Resultaterne viser, ligesom *Gregg & Harkness (2003)*, at WFTC øger andelen af enlige mødre, der arbejder mere end 16 timer med 4,7 procentpoint i deres standardmodel. Effekten er størst for mødre med helt små børn (< 5 år). For gruppen studeret som helhed findes en deltagelseselasticitet på 0,60, jf. *Bettendorf et al. (2014)*.

Francesconi et al. (2009) anvender i hovedtræk samme tilgang og datagrundlag som *Francesconi & van der Klaauw (2007)*, men tager udgangspunkt i samboende. Resultaterne viser, at WFTC overordnet set kun havde små og insignifikante effekter på gifte kvinders arbejdsudbud. Der var dog en tendens til en stigning i arbejdsudbuddet for kvinder, hvis mænd arbejdede mindre end 16 timer.

Azmat (2014) analysen ligner *Blundell et al. (2005)* i metodetilgang og datagrundlag, dog med en let udvidet dataperiode og en mere sofistikeret håndtering af trends i modellen. Denne korrektion reducerer effekten af WFTC på enlige mødres arbejdsudbud fra 4,6 til 1,6 procentpoint, ligesom effekterne på antal arbejdstimer reduceres i størrelse.

Working Tax Credit (WTC)

WTC ordningen erstattede sammen med Child Tax Credit, WFTC i 2003. WTC var en national indsats à la EITC rettet mod personer over 24 år uden børn, og havde som betingelse, at man var beskæftiget mere end 30 timer pr. uge. Det er vigtigt at have in mente, at andre ydelser var tilgængelige fra og med det fyldte 25. år. Dette er formentlig også årsagen til, at der kun eksisterer ét studie af politikken, og at dette studie (endnu) ikke er publiceret i et fagtidsskrift.

Mulheirn & Pisani (2008) undersøger effekten af introduktionen af WTC i et difference-in-difference design. WTC gjaldt for individer, der var 25 år eller ældre, og studiets kontrolgruppe består derfor af individer under 25 (før og efter reformen). De estimerede effekter på beskæftigelse er små (2,4 procentpoint) og hovedsageligt drevet af mænd. Effekten på antal timer er dog negativ, hvilket forfatterne tilskriver at yderligere to politikker trådte i kraft, når borgere fyldte 25 år. Dels steg kontanthjælpen med 26 % (fra £44,5 til £56,2 i ugen), og dels steg boligsikringen, der for unge under 25 havde en max-grænse på £60 pr uge, men som ikke havde nogen øvre grænse for borgere over 25 år. Disse to politikker var entydigt mere generøse, når det kom til ændringer i velfærdsydelser.

1.2.3 Opsamling – europæisk litteratur

Samlet set viser den europæiske litteratur, at jobpræmielignende ordninger koblet med krav om antal timer i beskæftigelse øger enlige forsørgeres (mødres) arbejdsudbud. Dette gælder beskæftigelse overordnet set, og for England demonstreres det også, at WFTC øger andelen, der arbejder mere end de påkrævede 16 timer. I Norge faldt den disponible indkomst dog for langvarigt enlige mødre med introduktionen af en sådan ordning. Resultaterne virker generelt svagere for samboende kvinder. Et enkelt studie, Mulheirn & Pisani (2008), undersøger en tilsvarende ordning for individer uden børn. Her er effekterne positive men små og drevet af mænd.

1.2.4 Nordamerikanske studier

En række sociale eksperimenter blev udført i USA og Canada op igennem 1990'erne, hvor man kombinerede jobpræmielignende ordninger med beskæftigelseskrav. Disse eksperimenter er

- Vermont Welfare Restructuring Project (WRP), Scrivener et al. (2002), USA
- To Strengthen Michigan Families (TSMF), Werner & Kornfeld (1997), USA
- Iowa Family Investment Program (FIP), Fraker & Jacobson (2000), USA
- Minnesota Family Investment Program (MFIP), Miller et al. (2000), USA
- Wisconsin New Hope, Huston et al. (2003), USA
- Self-sufficiency Project (SSP), Michalopoulos et al. (2002), Canada
- Self-Sufficiency Project Plus (SSP-Plus), Quets et al. (1999), Canada
- Self-Sufficiency Project Applicants (SSP-A), Michalopoulos et al. (2002), Canada

Forsøget i Michigan, To Strengthen Michigan Families, var rettelig to eksperimenter, ét der rettede sig mod modtagere af kontanthjælp og ét, der rettede sig mod kontanthjælpsansøgere. Særligt det første af SSP-eksperimenterne ledte til en lang række forskningsartikler, der på forskellig vis uddyber og beskriver nærmere de fundne resultater fra Michalopoulos et al. (2002). Af pladshensyn er disse (og andre forskningsartikler baseret på eksperimenter bekræftet i indeværende rapport) ikke medtaget.

WRP og MFIP var delkomponenter af større eksperimenter, der også er nævnt i afsnit 1.1.4 ovenfor, og havde samme struktur mht. fribeløb som WRP-IO og MFIP-IO. FIP var det mest generøse af de otte eksperimenter med hensyn til fribeløb og efterfølgende modregningsats. I SSP-eksperimenterne og New Hope fik deltagerne et løntilskud ved minimum 30 timers beskæftigelse,

hvor størrelsen af tilskuddet afhang negativt af den timeløn, som de blev ansat til. Dette gav deltagerne et monetært incitament til at tage selv meget lavt-betalte jobs.

I Wisconsin var New Hope programmet målrettet familier med to voksne i modsætning til det canadiske SSP, der fokuserede på enlige forsørgere. Derudover var SSP kun målrettet kontanthjælpsmodtagere, mens New Hope var rettet mod familier, der levede i særligt udsatte områder, uanset om de modtog kontanthjælp eller ej. De tre SSP-eksperimenter adskiller sig indbyrdes ved målgruppen blandt enlige forsørgere: SSP og SSP-Plus var begge målrettet langtidsledige (minimum 12 måneder på kontanthjælp), men deltagerne i SSP-Plus fik yderligere adgang til hjælp til jobsøgning og lign. I SSP-A var deltagerne nyledige kontanthjælpsmodtagere, der kunne kvalificere sig til løntilskuddet under SSP, hvis de forblev ledige i minimum 12 måneder.

I WRP blev modtagere efter 30 måneder på kontanthjælp mødt med et krav om fuldtidsbeskæftigelse for fortsat at kunne modtage ydelsen (kravet blev nedsat til deltidsbeskæftigelse, hvis der var børn under 13 år i husholdningen), mens deltagerne i TSMF, FIP og MFIP blev pålagt krav om at deltage i aktivering i halvdelen af tiden, hvis ikke de var beskæftiget minimum 30 timer om ugen (20 timer for TSMF eksperimentets vedkommende). Som det eneste af de otte eksperimenter blev grænsen for personlig formue ikke hævet under New Hope, lige som en ”positiv”100-timers regel stadig gjaldt her (familier, hvor familieoverhovedet arbejdede over 100 timer om måneden, kunne ikke få kontanthjælp, selvom de 100 timer ikke genererede indkomst over maksimumsgrænsen for kontanthjælp).

I modsætning til tilfældet, hvor der alene gives et monetært incitament til beskæftigelse, så er effekterne på brugen af kontanthjælpssystemet her teoretisk set ikke entydige. De monetære incitamentet gør det mere fordelagtigt at forblive på kontanthjælp og leder derfor teoretisk set til en stigning i brugen (og empirisk set en stigning som dokumenteret i afsnit 1.1.4). Men de beskæftigelses- og aktiveringsrettede krav gør det mindre fordelagtigt. Hvilken en af de to effekter, der dominerer, er altså et empirisk spørgsmål.

De amerikanske forsøg viste, at deltagerne overordnet set reducerede deres afhængighed af kontanthjælpssystemet med et par procentpoint set over en 3-4 årig periode. De canadiske SSP-deltagerne oplevede til gengæld et betragteligt fald i brugen af kontanthjælp på mellem 12 og 20 procentpoint, men i modsætning til de amerikanske studier så øgede SSP det samlede beløb,

gruppen modtog fra det offentlige, dvs. faldet i kontanthjælpen blev mere end modsvaret af stigningen i løntilskuddet.

Mht. til beskæftigelses- og løneffekter, så øgede alle fem amerikanske og de tre canadiske beskæftigelsen og lønindkomsten blandt deltagerne, selvom der var betydelig heterogenitet på tværs af de syv grupper. Disse effekter tyder på, at beskæftigelseskrav knyttet til kontanthjælpen kan være et effektivt middel til at øge beskæftigelsesomfanget og lønindkomsten blandt modtagerne, selvom der ikke er store effekter på brugen af systemet. Størst var effekten dog for gruppen af nyansøgere, hvilket formentlig skyldtes, at denne gruppe af nyledige havde nemmere ved at opfylde beskæftigelseskravet. De langsigtede effekter af eksperimenterne var væsentlig mindre end effekterne på den korte bane. Dette fald skyldes at kontrolgrupperne indhentede deltagergrupperne i slutningen af den periode, som eksperimenterne strakte sig over. Det er i den forbindelse værd at bemærke, at omfanget af fuldtidsbeskæftigelse blandt deltagerne forblev stabilt over tid. I modsætning hertil steg graden af fuldtidsbeskæftigelse blandt kontrolgrupperne løbende over tid.

Vurderet samlet, så viser de eksperimentelle resultater i dette og foregående afsnit, at jobpræmielignende ordninger i sig selv og alene øger brugen af kontanthjælpssystemet og at denne effekt er større, jo større incitamentet er. Beskæftigelses- eller aktivitetskrav mindsker brugen af kontanthjælpssystemet. Når de to politikker kombineres, så afhænger nettoeffekten af styrkeforholdet mellem de to.

Tabel 1.2: Fundne studier af monetære incitamenters koblet med krav til antal timer i beskæftigelse el. lign

| Forfattere + studienavn hvis socialt eksperiment | Land | Publiceret | Målgruppe | Indsats samt randomiserings- el. sampleperiode | Udfald | Effekt (+,0,-) | Resultat og effektstørrelse | Hvilke type effekt (netto, program, motivation, fastholdelse) | Elasticitet |
|--|------|------------|---|---|--|----------------|---|---|----------------------------------|
| Mogstad & Pronzato (2012) | No | Ja | Enlige mødre med lav indkomst og børn i alderen 3-10 år | Forøgelse af velfærdsydelse på 25% for mødre, der arbejder mere end halv tid (1998) | Beskæftigelse og lønindkomst | + | Positive effekter på beskæftigelse i størrelsesordenen 2,2 til 4,3 ppt. Større effekt for langvarigt enlige mødre. Positiv indkomsteffekt for nyligt enlige mødre, negativ for langvarigt enlige | Netto | |
| Gregg & Harkness (2003) | UK | Nej | Enlige forsørgere. Følsomheds-test mellem O og A levels | Skatterabat ved min. 16 timers arbejde (WFTC, 1992-2002) | Beskæftigelse og arbejdstid | + | 5 ppt højere beskæftigelse, 5% forøgelse i timetallet blandt de beskæftigede, 7 ppt flere arbejder min. 16 timer. Følsomhedsanalyse foretages kun på beskæftigelse. 5,2 ppt for O levels og 6,3 ppt for A-levels | Netto | Deltagelses-elasticitet på 0,61* |
| Blundell, Brewer & Shepard (2005) | UK | Nej | Familier med børn | Skatterabat ved min. 16 timers arbejde (WFTC - 1997-2003) | Beskæftigelse | + | 3,6 ppt højere beskæftigelse for enlige mødre, større effekt blandt mødre med yngre børn. 2,6 ppt højere beskæftigelse blandt enlige mødre med ikke-arbejdende mænd. Ingen effekt blandt kvinder, der bor med arbejdende mænd. 4,6 ppt for enlige mænd. For mænd, hvor hustruen arbejder, er effekt -1ppt; +0,5ppt, hvor hustru ikke arbejder | Netto | Deltagelses-elasticitet på 0,45* |
| Leigh (2005) | UK | Nej | Enlige forsørgere og samboende familier med børn | Skatterabat ved min. 16 timers arbejde (WFTC) | Beskæftigelse, ugentlige arbejdstimer og skattepligtig lønindkomst | + | Hele målgruppen: 0,9ppt højere beskæftigelse (signifikant på 10%-niveau); 1,3 flere timer om ugen; 4,6 log-ppt højere løn. Der findes kun sign. effekter for kvinder i forhold (1,6; 1,7;7,7). For mænd findes der kun en løneffekt på 4,6 log ppt | Netto | Deltagelses-elasticitet på 0,07* |
| Francesconi & van der Klaauw (2007) | UK | Ja | Enlige mødre | Skatterabat ved min. 16 timers arbejde (WFTC) koblet med et generøst tilskud til børnepasning | Beskæftigelse og arbejdstid | + | Beskæftigelse øges med 5,8 ppt og 5,0 ppt flere arbejder min. 16 timer. 1/2 ppt lavere for lavt uddannede | Netto | Deltagelses-elasticitet på 0,60* |

| | | | | | | | | |
|---|---------|-----|--|--|--|--------|--|-------|
| Francesconi, Rainer & van der Klaauw (2009) | UK | Ja | Par | Skatterabat ved min. 16 timers arbejde (WFTC), indtjening over grænse reducerer ydelse. 1991-2002 | Beskæftigelse og arbejdstid | | Ingen effekt på gifte kvinder, hvor partneren arbejder mindst 16 timer; 3,1 ppt højere beskæftigelse (signifikant på 5%-niveau) for kvinder, hvis mænd arbejder under 16 timer | Netto |
| Azmat (2014) | UK | Ja | Unge (18+ og 21+) enlige mødre | Skatterabat ved min. 16 timers arbejde (WFTC - 1997-2003) | Beskæftigelse og arbejdstid | 0 og + | 3,4 ppt højere ssh. for at være beskæftiget 30 timer eller mere. Ingen effekt på ekstensive margin (fra inaktivitet til beskæftigelse) | Netto |
| Mulheirn & Pisani (2005) | UK | Nej | Personer uden børn over 25 år | Skatterabat ved min. 30 timers arbejde (WTC - 2003) | Beskæftigelse og arbejdstid | + | 2,4-4 ppt højere beskæftigelse afhængig af metode; gns. 0,7 times reduktion i arbejdstid blandt beskæftigede | Netto |
| Welfare Restructuring Project, Scriverner et al. (2002) | US (VT) | Nej | Enlige forsørgere, modtagere af kontanthjælp og nye ansøgere | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen med fuldtidsbeskæftigelseskrav efter 30 måneder på offentlig forsørgelse (med sanktion). 1994-1995 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | + | 2,1 ppt insignifikant fald i brugen af kontanthjælp, \$35 signifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 8,7 ppt stigning i beskæftigelsen \$45 signifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| To Strengthen Michigan Families, Werner & Kornfeld (1997) | US (MI) | Nej | Enlige forsørgere, modtagere af kontanthjælp og nye ansøgere | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen med beskæftigelse-uddannelses- eller samfundstjenestekrav (med sanktion). 1992 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | + | 1,5 ppt signifikant fald i brug af kontanthjælp, \$8 signifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 1,6 ppt stigning i beskæftigelse og \$19 signifikant stigning månedlig lønindkomst | Netto |
| To Strengthen Michigan Families, Werner & Kornfeld (1997) | US (MI) | Nej | Enlige forsørgere, nye ansøgere af kontanthjælp | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen med beskæftigelse-uddannelses- eller samfundstjenestekrav (med sanktion). 1992-1995 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | | 1,9 ppt signifikant fald i brug af kontanthjælp, \$8 signifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 1,0 ppt insignifikant stigning i beskæftigelse og \$1 insignifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |

| | | | | | | | | |
|---|---------|-----|--|---|--|---|---|-------|
| Family Investment Program, Fraker & Jacobson (2000) | US (IA) | Nej | Modtagere af kontanthjælp | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen med uddannelsespålæg (med sanktion) samt afskaffelsen af en 100 timers-regel. 1993 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | + | 1,3 ppt insignifikant stigning i brug af kontanthjælp, \$9 fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 1,2 ppt insignifikant stigning i beskæftigelse og \$ 19 insignifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| Family Investment Program, Fraker & Jacobson (2000) | US (IA) | Nej | Nye ansøgere af kontanthjælp | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen med uddannelsespålæg (med sanktion) samt afskaffelsen af en 100 timers-regel. 1993-1995 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | + | 1,2 ppt insignifikant stigning i brug af kontanthjælp, \$13 signifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 3,1 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$40 insignifikant stigning i månedlige lønindkomst | Netto |
| Family Investment Program, Miller et al. (2000) | US (MN) | Nej | Enlige forsørgere >24 måneders offentlig forsørgelse de sidste 36 måneder + i byområder. Modtagere af kontanthjælp | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen med uddannelsespålæg hvis ingen børn <1 år og arbejde <30 timer pr. uge (med sanktion). 1994-1996 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | + | 7,6 ppt signifikant stigning i brug af kontanthjælp, \$51 fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 11,5 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$48 signifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| Family Investment Program, Miller et al. (2000) | US (MN) | Nej | Enlige forsørgere >24 måneders offentlig forsørgelse de sidste 36 måneder, i byområder. Ansøgere om kontanthjælp | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen med uddannelsespålæg hvis ingen børn <1 år og arbejde <30 timer pr. uge (med sanktion). 1994-1996 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 0 | 6,4 ppt signifikant stigning i brug af kontanthjælp, \$49 signifikant stigning i månedlig ydelsesudbetalinger; 2,8 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$5 insignifikant stigning i lønindkomst | Netto |

| | | | | | | | |
|--|---------------|-----|--|--|--|---|-------|
| New Hope, Huston et al. (2003) | US (WI) | Nej | Fattige familier ej i FT-beskæftigelse ved randomisering | Indkomstsubsidie hvis mindst 30 timer pr. uge. 1994-1995 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 2,5ppt insignifikant stigning i brug af kontanthjælp, \$2 insignifikant stigning i månedlige ydelsesudbetalinger; 6,6 ppt signifikant stigning i beskæftigelsen og \$39 insignifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| New Hope, Huston et al. (2003) | US (WI) | Nej | Fattige familier i FT-beskæftigelse ved randomisering | Indkomstsubsidie hvis mindst 30 timer pr. uge. 1994-1995 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 6,7ppt signifikant fald i brug af kontanthjælp, \$37 signifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 2,6 ppt insignifikant stigning i beskæftigelse og \$74 insignifikant fald i månedlig lønindkomst | Netto |
| Self-Sufficiency Project Applicants, Michalopoulos et al. (2002) | CAN (BC) | Nej | Enlige forsørgere uden offentlig forsørgelse de sidste 6 måneder, ansøgere af kontanthjælp | Jobpræmie / bonus ved gns. 30 timers arbejde til min. mindstelønnen. Med sanktion. SSP 1994-95 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 12,0 ppt signifikant fald i brug af kontanthjælp, \$77 procent fald i månedlig ydelsesudbetalinger. 12.1 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$182 signifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| Self-Sufficiency Project, Michalopoulos et al. (2002) | CAN (BC + NB) | Nej | Enlige forsørgere, modtagere af kontanthjælp | Jobpræmie / bonus ved gns. 30 timers arbejde til min. mindstelønnen. Med sanktion. SSP 1992-95 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 12,9 ppt signifikant fald i brug af kontanthjælp, \$77 ppt signifikant fald i månedlige ydelser; 9,8 ppt signifikant stigning i beskæftigelsen og \$78 signifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| Self-sufficiency Project Plus, Quets et al. (1999) | CAN (BC + NB) | Nej | Enlige forsørgere | Jobpræmie / bonus ved gns. 30 timers arbejde til min. mindstelønnen. Med sanktion. Inkl. frivillig komponent med hjælp til jobsøgning. SSP 1994-95 | kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 20,4 ppt signifikant fald i brug af kontanthjælp, \$110 ppt signifikant fald i månedlig ydelser; 16,2 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$90 signifikant stigning i lønindkomst | Netto |

* Baseret på supplerende beregninger i Bettendorf et al. (2014)

2 Niveau og varighed af ydelser

Dette afsnit beskriver de for målgruppen relevante studier, der tager afsæt i niveau og varighed af ydelser. Vi har fundet 18 studier, hvoraf seks er baseret på sociale eksperimenter udført i USA i 1990'erne. Ni af studierne studerer effekterne af ydelsesændringer, mens de resterende ni, alle amerikanske i øvrigt, studerer effekterne af varighedsbegrænsninger af ydelsesudbetalingen.

To af studierne er effektevalueringer af den danske Starthjælp, der reducerede overførselsindkomsten til flygtninge og indvandrere. Der er to danske studier, der studerer effekterne af udvidelsen af kontanthjælpen for borgere uden forsørgerpligt ved det fyldte 25 år. Yderligere tre studier kvantificerer effekterne af kontanthjælpsreformen herhjemme i 2014. Et delelement af reformen bestod af en ydelsesreduktion for unge under 30 år. Endvidere har vi fundet to studier, et der fokuserer på introduktionen af kontanthjælpen for franske 25-årige ikke-forsørgere, og et, der analyserer en 175% stigning i kontanthjælpen for canadiske borgere, der fylder 30.

TANF, Temporary Assistance to Needy Families, var en – efter nordeuropæiske standarder – relativ voldsom velfærdsændring, der i slut-90'erne introducerede en øvre grænse for, hvor mange måneder man som borger igennem et liv kunne modtage kontanthjælp (60 mdr.). Vi har fundet seks sociale eksperimenter, der evaluerer en sådan varighedsbegrænsning i perioden op til TANF trådte i kraft og tre andre studier, der alle evaluerer TANF.

De to danske Starthjælps-studier finder begge positive beskæftigelseeffekter af det lavere ydelsesniveau svarende til en 40% stigning. Introduktion af eller en stigning i niveauet af kontanthjælpen blandt unge ikke-forsørgere leder i alle fire studiers tilfælde til en stigning i brugen af ydelsen blandt den relevante aldersgruppe af borgere. Et enkelt dansk studie fokuserer på modtagere af ydelsen og finder, at kvinder omkring 25 år uden forsørgerpligt har en deltagelseselasticitet på omkring 0,4, men finder ikke nogen signifikante resultater for unge mænd. De tre studier af kontanthjælpsreformen fra 2014 finder alle, at den berørte population øgede beskæftigelsen. De tre andre studier med fokus på en aldersbetinget stigning i kontanthjælpen, hvor effekten måles på hele den relevante population af borgere, finder deltagelseselasticiteter på mellem -0,06 og -0,03.

En række nordamerikanske studier, både eksperimentelle og ikke-eksperimentelle, har studeret konsekvenserne af (især) varighedsbegrænsninger af velfærdsydelse. De eksperimentelle studier

er martret af, at ikke mange deltagere når ud omkring tidspunktet, hvor ydelsen ophører. Det er selvfølgelig betryggende og rart for den enkelte ydelsesmodtager, men begrænser omvendt, hvad der kan udsondres af viden omkring de samlede adfærdsændringer blandt ydelsesmodtagerne af varighedsbegrænsninger. Tre publicerede studier har udnyttet variation på tværs af delstater og finder alle, at varighedsbegrænsningen har en målbar effekt på andelen i den relevante gruppe borgere – enlige mødre, der modtager velfærdsydelse (TANF). Særligt mødre med helt små børn – ned til to år – reagerer på introduktionen af varighedsbegrænsningen.

2.2 Nordiske studier

Vi har fundet syv nordiske studier – alle danske – under overskriften niveau og varighed af ydelser. Alle syv fokuserer alene på niveau-ændringer af ydelser. Af disse er kun et enkelt publiceret i et fagtidsskrift. At vi ikke har fundet flere studier, der direkte beskæftiger sig med effekter af lavere ydelser for målgruppen skyldes sandsynligvis, at det er vanskeligt at finde relevant politikvariation, der muliggør en troværdig analyse af spørgsmålet; ikke fordi spørgsmålet ikke er særdeles vigtigt. Problemet er ofte, at politikvariation er kendt på forhånd, fx fordi den er alders- eller kalendertidsafhængig, og at relevante individer derfor kan reagere på ydelsesændringer, allerede inden ændringer træder i kraft (for dem). De fundne studier er

- Toomet (2005), Danmark
- Rosholm & Vejlin (2010), Danmark
- Andersen et al. (2012), Danmark
- Jonassen (2013), Danmark
- Beskæftigelsesministeriet (2014)
- De Økonomiske Råd (2015)
- Beskæftigelsesministeriet (2016)

Rosholm & Vejlin (2010) og *Andersen et al. (2012)* er begge effektstudier af den halvering af ydelsesniveauet, som Starthjælpen ledte til blandt nyankomne flygtninge i sommeren 2002. I *Rosholm & Vejlin (2010)* findes reform-effekterne ved en før-efter sammenligning i en varighedsmodel. I praksis modellerer de tid ind til beskæftigelse/uddannelse. De finder særligt store effekter efter to år i Danmark. Da effekterne estimeres i en varighedsmodel, er det ikke umiddelbart at oversætte de fundne effekter til noget let fortolkeligt, som fx en deltagelseselasticitet. Forfatterne vurderer derfor i stedet, at den gennemsnitlige effekt på transitionssandsynligheden ind på arbejdsmarkedet set over de første to år i landet af ydelsesreduktionen svarer til en elasticitet på -1,2

på afgangsraten ind på arbejdsmarkedet med hensyn til niveauet af den indkomsterstøttede ydelse. Andersen et al. (2012) konkluderer tilsvarende, at den lavere ydelse fik flere flygtninge i beskæftigelse, og dette særligt for mænd. Efter 4 ½ år i Danmark er forskellen i beskæftigelsesandelen blandt flygtninge på Starthjælp og flygtninge på kontanthjælp 12 procentpoint (relativt til et før-niveau på 30%).

Toomet (2005) og *Jonassen (2013)* analyserer begge beskæftigelseseffekten af den stigning på omtrent 70 %, der sker i kontanthjælpen, når en person uden forsørgerpligt fylder 25 år. Analysen i *Toomet (2005)* er en varighedsanalyse og er baseret på danske registerdata, hvor der fokuseres på *modtagere* af ydelsen. Forfatteren udnytter, at individer, som er forsørgere, allerede modtager den høje ydelse, før de fylder 25. Denne gruppe fungerer som kontrolgruppe i studiet, så der kan foretages en difference-in-difference-inspireret identifikation i varighedsmodellen. *Toomet* finder en signifikant negativ effekt af den højere indkomst for kvinder svarende til en deltagelseselasticitet på -0,4, men ikke nogen signifikant effekt for mænd. I *Jonassen (2013)* studeres effekterne af ydelsesstigningen i en regression diskontinuitets design for ugifte ikke-forsørgere. Han finder væsentligt lavere deltagelseselasticiteter end *Toomet (2005)* på mellem -0,06 og -0,04 for både mænd og kvinder. Forskellen beror på forskellen i de to populationer, der studeres. I *Toomet (2005)* fokuseres alene på effekten af ydelsesstigningen på gruppen af enlige forsørgere, der allerede er på kontanthjælp, mens *Jonassen (2013)* fokuserer på konsekvenserne af stigningen for det samlede antal borgere omkring 25 år og arbejder dermed med en væsentlig større og mindre reagerende population.

De Økonomiske Råd Sekretariat (2015) (DØRS) samt *Beskæftigelsesministeriet (2014, 2016)* (BM14 og BM16) fokuserer alle tre på effekterne af den ydelsesreduktion, som 25-29 årige kontanthjælpsmodtagere blev mødt med i forbindelse med kontanthjælpsreformen den 1. januar 2014. BM14 og DØRS foretager begge varianter af en difference-in-difference analyse. Beskæftigelsesministeriet ser på effekterne i reformens første tre måneder og DØRS evaluerer effekten over de første 15 måneder. BM14 fokuserer på 25-28 årige og bruger 21-24 årige som kontrolgruppe, mens DØRS fokuserer på 25-27 årige og har 31-34 årige som kontrolgruppe. Begge finder positive beskæftigelseseffekter for de berørte kontanthjælpsmodtagere. DØRS indeholder ligeledes en analyse, der fokuserer på populationen af 28-29 årige og finder at den samlede beskæftigelsesgrad for denne gruppe er steget med 0,5-0,8 procentpoint som følge af reformen. BM16 studerer reformens konsekvenser på afgangsraten til beskæftigelse i en varighedsmodel og

finder at ydelsesreduktionerne øgede afgangsraten til beskæftigelse blandt målgruppen umiddelbart efter reformens ikrafttræden med 110% men også at der var en ganske betydelig respons på afgangsraten i måneden inden reformen svarende til en stigning på 70%

2.3 Opsamling – Nordiske studier

De syv danske studier viser samstemmigt, at højere ydelsesniveauer leder til lavere arbejdsudbud – både blandt flygtninge og unge kontanthjælpsmodtagere med og uden forsørgerpligt. Deltagelseselasticiteterne blandt ydelsesmodtagerne er forholdsvis (numerisk) store og i et enkelt tilfælde endda større end 1. For flygtninge ledte det lavere ydelsesniveau til en stigning i beskæftigelsen svarende til en effekt på 40 procent. For begge populationers vedkommende (unge og flygtninge) er effekterne også så store, at de kan spores i den generelle populations arbejdsudbud.

2.4 Andre europæiske studier

Et enkelt andet europæisk studie beskæftiger sig med effekten af niveauet af kontanthjælpen:

- Bargain & Doorley (2011)

Bargain & Doorley (2011) studerer effekterne den franske kontanthjælp, Revenu Minimum d'Insertion. Som borger uden forsørgerpligt har man først adgang til denne ydelse som 25-årig. Konsekvenserne af denne policy-diskontinuitet blandt unge mænd uden nogen ungdomsuddannelse studeres for gruppen, der bliver 25 år i 1999. Den empiriske identifikationsstrategi er identisk med Jonassen (2013) diskuteret ovenfor, og elasticitetsestimaterne er også stort set identiske, nemlig mellem -0,06 og -0,04.

2.5 Nordamerikanske studier

Amerikanske studier baseret på eksperimentelle metoder

Følgende seks eksperimenter, der alle blev udført mellem 1994 og 1997, fokuserede på introduktion af varighedsbegrænsninger af kontanthjælpen:

- Employing and Moving People off Welfare and Encouraging Responsibility (EMPOWER), Mills et al. (2001)
- A Better Chance (ABC), Delaware, Fein et al. (2001)
- Indiana Manpower Placement and Comprehensive Training Program (IMPACT) – Placement Track, Beecroft et al. (2003)

- Virginia Independence Program (VIP) og Virginia Initiative for Employment Not Welfare (VIEW), Gordon & James-Burdumy (2002)
- Family Transition Program (FTP), Florida, Bloom et al. (2000)
- Jobs First. Connecticut, Bloom et al. (2002)

Fælles for disse eksperimenter var introduktionen af en tidsbegrænsning på, hvor længe en familie kunne modtage kontanthjælp. De var alle forløbere for, hvad der senere blev implementeret i fuld skala i 1997, nemlig Temporary Assistance to Needy Families, TANF. Under TANF er der en øvre grænse på 60 måneder for, hvor længe modtagere kan få kontanthjælp over et liv. Denne begrænsning blev i eksperimenterne kombineret med en række øgede incitamentter til at finde arbejde på kort sigt (mindre modregning i kontanthjælpen ved beskæftigelse) og et beskæftigelseskrav. På nær FTP blev deltagerne også mødt med et kontanthjælpsloft, der fjernede yderligere børnetilskud ved familieførøgelser.

Da alle seks deltagergrupper samtidig med varighedsbegrænsningen også blev mødt med kortsigtsincitamentter i form af en mindre modregning i kontanthjælpen ved beskæftigelse og et loft over den samlede økonomiske hjælp, er det ikke muligt via eksperimenterne alene at isolere de direkte effekter af tidsbegrænsningen på brugen af kontanthjælp. De samlede effekter på sandsynligheden for at modtage kontanthjælp er dog overordnet negative. Alle seks eksperimenter finder til gengæld oftest statistisk og altid økonomisk signifikante effekter på beskæftigelsesomfanget på mellem tre og ni procentpoint (svarende til effektestimater på mellem seks og 20 procents stigninger i den samlede beskæftigelse oven en to-årig periode). Det er dog ikke overraskende al den stund, at hvor den mindre modregning i kontanthjælpen og tidsbegrænsningerne trak i hver sin retning ift. fordelagtigheden af kontanthjælp, så virker incitamentterne i samme retning, når det kommer til beskæftigelse.

Nordamerikanske studier baseret på observationelle metoder

Tre ud af de fire observationelle nordamerikanske studier, vi har fundet, fokuserer, ligesom ovenstående litteratur baseret på eksperimenter, på effekter af tidsbegrænsning i udbetaling af ydelser. Analyserne udnytter alle variation i politik på tværs af tid og stater. Det drejer sig om:

- Kaushal & Kaestner (2001), USA
- Grogger (2003), USA
- Grogger (2004), USA

Et enkelt observationelt studie fokuserer på ændring i ydelsesniveauet i stil med de europæiske studier diskuteret ovenfor:

- Lemieux & Milligan (2008), Canada

Kaushal & Kaestner (2001) implementerer en difference-in-difference analyse, der udnytter variation i timingen af indførelsen af tidsbegrænsning på ydelser på tværs af delstater i midt- og slut-halvfemserne. Fokusgruppen er enlige mødre mellem 18 og 44 år og disses beskæftigelsesomfang. De viser, at tidsbegrænsning i TANF alene fører til en signifikant stigning i beskæftigelse på mellem 5,1 og 10,1 procentpoint for målgruppen af enlige forsørgere, afhængigt af alderen på yngste barn. Denne stigning skal ses relativt til en sandsynlighed for at være i beskæftigelse for målgruppen på mellem 44,2 og 69,2 procent.

Grogger (2003) fokuserer også på effekten af tidsbegrænsningen af kontanthjælpsydelsen (TANF) i USA på fem år for kvindelige, enlige forsørgere og udnytter ligesom *Kaushal & Kaestner (2001)* variation i implementerings-timing af 1990'ernes reformer på tværs af de amerikanske delstater. *Grogger* finder, at tidsbegrænsning har en signifikant negativ effekt på antallet af kontanthjælpsmodtagere på 4,0 procentpoint, hvis det yngste barn er under otte år og op mod 12 procentpoint, hvis yngste barn er under to år. Desuden øges beskæftigelsen med 0,4 procentpoint, hvis yngste barn er under otte og 4,0 procentpoint, hvis yngste barn er under to. Begge estimater er signifikante på mindst 10 % niveau. Omvendt findes der ikke signifikante effekter på antal uger i beskæftigelse, erhvervsindkomst eller den samlede indkomst.

I *Grogger (2004)* følges op på analysen i *Grogger (2003)*. Der anvendes dog et større datasæt, og den økonometriske specifikation er mere fleksibel. Resultaterne viser sig at være robuste; introduktion af tidsbegrænsede ydelser reducerer antallet af kontakthjælpsmodtagere med 5,1 procentpoint, hvis yngste barn er under otte, og 11,5 procentpoint, hvis yngste barn er under to. Begge resultater er statistisk signifikante.

Lemieux & Milligan (2008) studerer en ydelsesændring i 1980'ernes Canada, der ligner den danske studeret af *Toomet (2005)* og *Jonassen (2013)* ovenfor: I Canada steg kontanthjælpen for enlige ikke-forsørgere med 175%, når borgeren fyldte 30 år. Denne politik-diskontinuitet leder iflg. forfatternes analyser til et fald i beskæftigelsesgraden blandt 30-årige (ufaglærte) mænd på 2,9-5,6 procentpoint alt efter specifikation af deres regressions diskontinuitetsmodel. Disse resultater svarer til en deltagelseselasticitet på mellem -0,05 og -0,03. Det er vigtigt igen at understrege, at hvor

Toomet (2005) studerer adfærdsændringerne som følge af ydelsesændringen blandt modtagere af kontanthjælpsydelsen, så studerer Lemieux & Milligan (2008) som Jonassen (2013) adfærdsændringerne af ydelsesstigningen blandt hele befolkningsgruppen af 30-årige mænd uden forsørgerforpligtigelse.

Tabel 2: Fundne studier af niveau og varighed af ydelse

| Forfattere / studienavn hvis socialt eksperiment | Land | Publiceret | Målgruppe | Indsats samt randomiserings- el. sampleperiode | Udfald | Effekt (+,0,-) | Resultat og effektstørrelse | Hvilke type effekt (netto, program, motivation, fastholdelse) | Elasticitet |
|--|------|------------|--|---|---|----------------|---|---|--|
| Toomet (2005) | DK | Nej | 25 årige enlige kontanthjælpsmodtagere uden forsørgerpligt | Stigning i kontanthjælpen som 25 årige enlige ikke-forsørgere kvalificerer sig til ift. 24 årige, 1998-2001 | Beskæftigelse | - | Signifikant negativ effekt på beskæftigelse som følge af stigningen i kontanthjælp blandt unge kvinder. 0-resultat for unge mænd | Program | Deltagelses-elasticitet på -0,40 |
| Andersen et al. (2012) | DK | Nej | Flygtninge | 50% lavere ydelse (starthjælp), 2002 | Beskæftigelse | + | 12 ppt højere beskæftigelsesandel efter 4 år. Særligt gifte mænd reagerede – 20 ppt effekt | Netto | |
| Rosholm & Vejlin (2010) | DK | Ja | Flygtninge | 50% lavere ydelse (starthjælp), 2002 | Overgang til beskæftigelse og udd samt afgang fra arbejdsmarkedet | + | Hazard til beskæftigelse øges med 120-150%. Hazarden ud af arbejdsmarkedet øges med 80% - Table 4 indeholder en lang række følsomhedsanalyser. | Program | Indkomstelasticitet på afgangsraten -1,2 |
| Jonassen (2013) | DK | Nej | Unge ugifte mænd og kvinder på kontanthjælp uden børn | Fordoblingen af kontanthjælpen ved det fyldte 25. år, 1995-2010 | Deltagelse på arbejdsmarkedet | - | Negative deltagelseselasticiteter på omkring -0,05 for begge køn | | Deltagelseselasticiteter på -0,06 og -0,04 |
| Beskæftigelsesministeriet (2014) | DK | Nej | 25-28 årige kontanthjælpsmodtagere | Reduktion i kontanthjælpen på mellem 36 og 76% ved reformtidspunkt i 1/1-14 | Beskæftigelse, selvforsørgelse og uddannelse | + | 4,67 ppt højere uddannelsesaktivitet og 3,38 ppt højere beskæftigelse på kort sigt (3 mdr.) blandt nyindtrådte. 4,08 ppt. og 1,85 ppt for bestanden af kontanthjælpsmodtagere | Netto | |

| | | | | | | | | | |
|---|---------|-----|--|--|--|---|--|----------------------------------|--|
| De Økonomiske Råds Sekretariat (2015) | DK | Nej | 25-29 årige kontanthjælpsmodtagere | Reduktion i kontanthjælpen på mellem 36 og 76% ved reformtidspunkt i 1/1-14 | Beskæftigelse | + | 2,5 ppt højere beskæftigelsesfrekvens de første 15 måneder efter reformen blandt bestanden af kontanthjælpsmodtagere i alderen 25-27, og 0,5-0,8 ppt. højere beskæftigelsesgrad for populationen af 28-29 årige. | Netto | |
| Beskæftigelsesministeriet (2016) | DK | Nej | | Reduktion i kontanthjælpen på mellem 36 og 76% ved reformtidspunkt i 1/1-14 | Afgang til beskæftigelse | + | 70% stigning i afgangsrate til beskæftigelse umiddelbart før reformens ikrafttræden og en 110% stigning umiddelbart efter. | Motivations- og program-effekter | |
| Bargain & Doorley (2011) | FR | Ja | + 25 årige mænd uden uddannelse og børn | Intro af kontanthjælp til unge over 25 år (RMI - 1982-1999) | Beskæftigelse og ugentlige arbejdstimer | - | En reduktion i beskæftigelsesrate på 4,9 til 6,9 procentpoint samt en reduktion i antal ugentlige arbejdstimer på 1,9-2,7 timer | Netto | Deltagelseselasticitet på -0,06 - -0,04. |
| Employing and Moving People Off Welfare and Encouraging Responsibility (EMPOWER), Mills et al. (2001) | US (AZ) | Nej | Modtagere af kontanthjælp | Sanktion, tidsbegrænsning, family cap (ingen stigning hvis yderligere børn), forældreansvar for gravide el. teenageforældre, afskaffelse af 100-timers regel. 1995 | kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | | 1 ppt insignifikant fald i brugen af kontanthjælp, \$13 signifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 3,4 ppt insignifikant stigning i beskæftigelse og \$60 insignifikant stigning i måned lønindkomst. | Netto | |
| A Better Chance (ABC), Fein et al. (2001) | US (DE) | Nej | Enlige forsørgere, modtagere af kontanthjælp og nye ansøgere | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen, beskæftigelseskrav, sanktion, tidsbegrænsning, family cap (ingen stigning hvis yderligere børn), forældretræning, vaccinationskrav, forældreansvar for gravide el. teenageforældre osv. 1995-1996 | kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | | 3,2 ppt insignifikant fald i brug af kontanthjælp, \$30 signifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 9,4 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$37 insignifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto | |

| | | | | | | | |
|--|------------|-----|---|---|--|--|-------|
| Indiana Manpower Placement and Comprehensive Training Program (IMPACT) Placement Track, Beecroft et al. (2003) | US (IN) | Nej | Modtagere af kontanthjælp og nye ansøgere. Mere jobparate | Fast beløb op til fattigdomsgrænse, beskæftigelseskrav, sanktion, tidsbegrænsning, family cap (ingen stigning hvis yderligere børn), forældreansvar for gravide el. teenageforældre, vaccinationer, afskaffelse af 100-timers regel. 1995-1996 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 3,9 ppt insignifikant fald i brug af kontanthjælp, \$22 signifikant fald i månedlig ydelsesudbetaling; 2,8 ppt insignifikant stigning i beskæftigelse og \$47 signifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| Virginia Independence Program (VIP) and Virginia Initiative for Employment Not Welfare (VIEW), Gordon & James- Burdumy (2002) | US (VA) | Nej | Modtagere af kontanthjælp | Fuldt TANF beløb så længe erhvervsindkomst + TANF < fattigdomsgrænse, beskæftigelseskrav, sanktion, tidsbegrænsning, family cap (ingen stigning hvis yderligere børn), forældreansvar for teenageforældre. 1995 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 1,2 insignifikant fald i brug af kontanthjælp og \$1 insignifikant fald i månedlig ydelsesudbetalinger; 2,9 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$16 insignifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| Family Transition Program (FTP), Bloom et al. (2000) | US (FL) | Nej | Modtagere af kontanthjælp og nye ansøgere | Forhøjet grænse for reduktion i velfærdsydelsen, beskæftigelseskrav, sanktion, tidsbegrænsning, betinget på børns skolegang og kontakt ml. lærer og familie, vaccinationer. 1994-1995 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 0,8 ppt insignifikant fald i brug af kontanthjælp og \$11 signifikant fald i månedlige ydelsesudbetalinger; 6,5 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$55 signifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |
| Jobs First, Bloom et al. (2002) | US (CT) | Nej | Modtagere af kontanthjælp og nye ansøgere | Indtjening under fattigdomsgrænse påvirker ikke velfærdsydelser, beskæftigelseskrav, sanktion, tidsbegrænsning, family cap (halvdelen af stigning på AFDC). 1996-1997 | Kontanthjælp, beskæftigelse og lønindkomst | 6,8 ppt signifikant stigning i brug af kontanthjælp, \$30 signifikant stigning i udbetaling af kontanthjælp; 8,6 ppt signifikant stigning i beskæftigelse og \$50 signifikant stigning i månedlig lønindkomst | Netto |

| | | | | | | | | | |
|---------------------------|-----|----|---|-----------------------------------|---------------|---|--|-------|---|
| Kaushal & Kaestner (2001) | US | Ja | Kvindelige enlige forsørgere 16-54 årige, TANF | Tidsbegrænsning. 1995-1999 | Beskæftigelse | + | En signifikant stigning i beskæftigelse på mellem 5,1 og 10,1 ppt. Størst effekt for mødre med yngre børn | Netto | |
| Grogger (2003) | US | Ja | Kvindelige enlige forsørgere 16-54 årige, TANF | Tidsbegrænsning. 1978-1999 | Beskæftigelse | + | En signifikant stigning i beskæftigelse på mellem 0,4 (yngste barn 8 år) og 4,0 ppt (yngste barn 2 år) | Netto | |
| Grogger (2004) | US | Ja | Kvindelige enlige forsørgere 16-54 årige, TANF | Tidsbegrænsning. 1978-1998 | Kontanthjælp | + | Tidsbegrænsning resulterer i fald i antal kontanthjælpsmodtagere med 5,1 ppt, hvor yngste barn er otte år og 11,5 ppt hvor yngste barn er to år. | Netto | |
| Lemieux & Milligan (2008) | CAN | Ja | Unge mænd under 30 og uden uddannelse på kontanthjælp | Stigning på 175% ved 30 år (1989) | Beskæftigelse | - | Højere ydelsesniveau mindsker beskæftigelsesgraden med 2,9 til 5,1 ppt. | Netto | Deltagelseselasticitet på -0,05 - -0,03 |

3 Sanktioner og aktivitetskrav

Rapportens sidste afsnittet beskriver og sammenfatter litteraturen, der analyserer effekter af sanktioner og aktivitetskrav. Vi har fundet fem europæiske studier, der alle omfatter målgruppen af kontanthjælpsmodtagere.

Det danske studie er det eneste, vi har fundet, der evaluerer effekterne af et timekrav til beskæftigelse som et krav til borgeren for fortsat at kunne modtage kontanthjælp (300-timers reglen). De resterende fire studier fokuserer alle på effekten af sanktioner på efterfølgende beskæftigelsesomfang blandt de sanktionerede.

Det danske studie finder positive beskæftigelseseffekter af kravet, uden at det dog er muligt på baggrund af artiklens talmateriale og tekst alene at konkludere noget meningsfyldt om størrelsesordenen af effekterne. Sanktionerne i Holland leder iflg. begge studier til betragtelige og statistisk signifikante stigninger i afgangsraterne til beskæftigelse for både mænd og kvinder. De tyske studier finder tilsvarende store effekter på beskæftigelseschancerne efter sanktionering både i det studie, der fokuserer på hele populationen af kontanthjælpsmodtagere, og i det studie, der har særligt fokus på unge mænd. Alle fem studier er publicerede i *peer-reviewed* forskningstidsskrifter.

De fem studier viser alle, at beskæftigelseskrav og økonomiske sanktioner er effektive i forhold til at øge beskæftigelsen for målgruppen. Både for gifte langtidsledige indvandrerkvinder (det danske studie) og unge mænd uden forsørgerpligt (det andet tyske studie). Der er dog også en sandsynlighed for, at truslen om sanktion gør, at kontanthjælpsmodtagere i højere grad overgår fra denne type ydelse til andre typer ydelser, hvilket de enkelte studier også er opmærksomme på.

3.1 Dansk studie

Diop-Christensen (2015) undersøger introduktionen af 300-timers-reglen i Danmark i 2006. Politikken betød, at gifte, langtidsledige kontanthjælpsmodtagere skulle være i regulær (ikke-subsidieret) beskæftigelse i mindst 300 timer over en 2-årig periode for stadig at være berettiget til kontanthjælp. Diop-Christensen afdækker ved hjælp af en multinomial logit-model, hvordan kravet påvirkede overgangen til beskæftigelse for kvinder med anden etnisk baggrund end dansk. Resultaterne viser, at politikken førte til mere beskæftigelse, men også at flere blev flyttet fra kontanthjælp til andre typer overførsler. Studiet oversætter dog ikke de forskellige parameter-

estimerer fra logit-modellerne til noget letfortolkeligt, hvilket umuliggør en kvantificering af størrelsesordenen af effekterne baseret på artiklen alene.

3.2 Andre europæiske studier

Fire andre europæiske studier – to hollandske og to tyske – beskæftiger sig med sanktioner rettet mod kontanthjælpsmodtagere.

- van den berg et al. (2004)
- van der Klaauw et al. (2013)
- Boockman et al. (2014)
- van den Berg et al. (2014)

van den Berg et al. (2004) undersøger, om økonomiske sanktioner (reduktion på 5-20 % af ydelsen i 1-2 måneder) påvirker afgangsraten fra kontanthjælp for de af ydelsesmodtagerne, der har pligt til at søge arbejde. Det er vigtigt at bemærke, at enlige modtagere med børn under 12 år ikke har pligt til at søge og derfor ikke er inkluderet i analysen. Studiet anvender administrative data fra Rotterdam fra perioden 1994-1996 og modellerer simultant varigheden af kontanthjælpsforløb og varigheden, indtil en sanktion indtræffer. Resultaterne viser, at en sanktion har en høj og stærkt signifikant effekt svarende til en fordobling af transitionssandsynligheden over i beskæftigelse. Selvom sanktionen kun er af kortvarig karakter, finder forfatterne, at effekterne vedbliver, efter at sanktionen ophører. Et eksempel gives, hvor en sanktion efter seks måneder på kontanthjælp resulterer i et fald sandsynligheden for fortsat at være på kontanthjælp efter to år falder fra 0,71 til 0,46.

van der Klaauw et al. (2013) er også nævnt ovenfor i afsnit 1.1.2. Her evalueres et politikforsøg med beskæftigelsesbonus på maksimalt 1800 euro til kontanthjælpsmodtagere i Rotterdam (1997-2002). Politikken bestod af en bonus til personer, som havde været ledige i mindst et år, hvis de fandt og opretholdt beskæftigelse i mindst seks måneder. Og herudover kunne kontanthjælpsmodtageren risikere en (midlertidig) økonomisk sanktion, hvis de ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Studiet udnytter timingen af introduktionen af reformen indenfor en varighedsmodel estimeret på administrative data fra det relevante ydelseskontor. Resultaterne viser, at beskæftigelsesbonusen ikke forøgede afgang fra ledighed, hvorimod netop den økonomiske sanktion gjorde. Effekterne af sanktioner varierer på tværs af køn: Mænd øger afgangsraten med omkring 20%, mens kvinders afgangsrate fra kontanthjælpen til beskæftigelse øges med omkring 50%. I artiklen simuleres

forventede varigheder indtil beskæftigelse. Uden sanktioner finder forfatterne, at 50% af kvinderne og knap 2/3 af mændene ville have fundet beskæftigelse senest to år efter et påbegyndt kontanthjælpsforløb. I et kontrafaktisk studie, hvor en sanktion påføres 10% af mændene og 5% af kvinderne efter et år på kontanthjælp, stiger andelen med små 5 procentpoint for begge grupper. Der oplyses dog ikke, hvor stor en andel af de simulerede borgere, der overhovedet har forløb længere end 12 måneder, hvilket gør fortolkningen af størrelsesordenen en smule vanskelig.

Boockman et al. (2014) bruger en kombination af tyske spørgeskema og administrative data fra 2006 til at undersøge, i hvilket omfang en strammere sanktionspolitik over for kontanthjælpsmodtagere øger beskæftigelsen blandt disse. Det tyske system fungerer på den måde, at der udformes en kontrakt mellem kontanthjælpsmodtageren og jobcenteret, der specificerer, at vedkommende skal søge job og deltage i beskæftigelsesprogrammer. Brydes kontrakten, kan ydelsen reduceres i op til tre måneder. Størrelsen af reduktionen i ydelsen afhænger af, hvor alvorlig forseelsen er – og der er høj grad af diskretion på jobcenterniveau. Studiet udnytter derfor variation på tværs af jobcentre i tilbøjeligheden til at sanktionere som baggrund for deres instrument-variabel analyse. Forfatterne finder, at sanktioner øger beskæftigelsen ganske betragteligt blandt instrumentets *compliers* – de borgere, der er på marginen og kun får sanktioner i højt-sanktionerende jobcentre, men som ikke ville have fået en sanktion, hvis de var tilknyttet lavt-sanktionerende jobcentre. For denne gruppe stiger sandsynligheden for at finde beskæftigelse i løbet af de første seks måneder efter en sanktion med voldsomme 58 og 68 procentpoint.

van den Berg et al. (2014) fokuserer som *Boockman et al. (2014)* på tyske kontanthjælpsmodtagere, men har alene et fokus på 18-24 årige vesttyske enlige mænd uden forsørgerpligt, hvor *Boockman et al. (2014)* fokuserer på hele populationen af kontanthjælpsmodtagere. Populationen er de, der i løbet af 2007 og vinteren 2008 påbegyndte et kontanthjælpsforløb. Effekten af sanktionerne undersøges i en varighedsmodel, hvor tid indtil sanktion modelleres som et selvstændigt forløb og hvor realiseringen af en sanktion får lov at påvirke transitionssandsynligheden fra kontanthjælp og til beskæftigelse. Forfatterne finder, at milde sanktioner øger overgangssandsynligheden til beskæftigelse med knap 40%, og at en hård sanktion øger samme overgang med 120%.

Tabel 3: Fundne studier af sanktioner og aktivitetskrav

| Forfattere / studienavn hvis socialt eksperiment | Land | Publiceret | Målgruppe | Indsats samt randomiserings- el. sampleperiode | Udfald | Effekt (+,0,-) | Resultat og effektstørrelse | Hvilke type effekt (netto, program, motivation, fastholdelse) |
|--|------|------------|---|--|--|----------------|---|---|
| Diop-Christensen (2015) | DK | Ja | Gifte ikke-vestlige indvandrerkvinder <65 | 300 timers reglen. 2006-2008 | Beskæftigelse og overgang til andre ydelser | + | Stigning i overgang til beskæftigelsen. Dog ikke muligt at fastsætte størrelsen givet fremstillingen i artiklen | Program |
| van den Berg et al. (2004) | NL | Ja | Mandlige kontanthjælpsmodtagere | Økonomiske sanktioner i størrelsesordenen 5-20% af kontanthjælpen i 1-2 mdr. | Afgangsrate fra kontanthjælp til beskæftigelse | + | Sanktioner øger transitionsraten til beskæftigelse med 140%; transitionssandsynligheden beregnes til 66% (91%) efter 2 år for en 25-årig mand uden (med) sanktioner | Program |
| van der Klaauw & van Ours (2013) | NL | Ja | Langtidsledige kontanthjælpsmodtagere | Bonus til personer, der forlader ledighed og opretholder beskæftigelse i seks måneder. Endvidere undersøges effekten af sanktioner (1997-2002) | Beskæftigelse | 0 og + | Afgangsraten til beskæftigelse øges for mænd med 20%, mens kvinders afgangsrate øges med 50% | Netto |
| Boockman, Thomsen & Walter (2014) | DE | Ja | Kontanthjælpsmodtagere | Intensivering af eksisterende sanktioner vha. variation i sanktionsrisikoen mellem tyske jobcentre (2005) | Beskæftigelse | + | Sandsynlighed for at forlade ledighed indenfor 6 måneder øges med ca. 70%, mens chance for at finde beskæftigelse øges med 50% | Program |
| van den Berg et al. (2014) | DE | Ja | Unge mænd på kontanthjælp | Milde og hårde sanktioner i størrelsesordenen 10-100% reduktion af kontanthjælpen i op til tre mdr | Beskæftigelse | + | Hårde sanktioner øger afgangsraten til beskæftigelse med 120%, mens milde sanktioner øger afgangsraten med 37% | Program |

Litteraturliste

- Andersen, H.L. & J. N. Arendt (2015): "Økonomiske incitamenter i Beskæftigelsespolitikken: en litteraturoversigt", KORA Det nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
- Andersen, L. H., H. Hansen, M. L. Schultz-Nielsen & T. Tranæs (2012) "Starthjælpens betydning for flytninges levevilkår og beskæftigelse", Rockwool Fondens Forskningsenhed, København.
- Andersen, T.M., M. Svarer & R. Vejlin (2015) "Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer", Litteraturstudie, Dagpengekommissionens afrapportering.
- Azmat, G. (2014): "Evaluating the effectiveness of in-work tax credits", *Empirical Economics* 46, pp. 397-425.
- Bargain, O. & K. Doorley (2011) "Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men", *Journal of Public Economics* 95, pp. 1096-1110.
- Becroft, E., W. Lee, D. Long, P. Holcomb, T. Thompson, N. Pindus, C. O'Brien & J. Bernstein (2003): "The Indiana Welfare Reform: Five-Year Impacts, Implementation, Costs and Benefits." Cambridge, Mass.: Abt Associates. September
- Beskæftigelsesministeriet (2014): "Effektevaluering af ungeinitiativerne i kontanthjælpsreformen 2014", Beskæftigelsesministeriet Analyseenheden.
- Beskæftigelsesministeriet (2016): "Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år", Beskæftigelsesministeriet Analyseenheden.
- Bettendorf, L., K. Folmer, & E. Jongen (2013): "The dog that did not bark: The EITC for single mothers in the Netherlands", *Journal of Public Economics* 119, pp. 49-60.
- Bloom, D., J. Kemple, P. Morris, S. Scrivener, N. Verma & R. Hendra (2000): "The Family Transition Program: Final Report on Florida's Initial Time-Limited Welfare Program", New York: MDRC, December.

Bloom, D., S. Scrivener, C. Michalopoulos, P. Morris, R. Hendra, D. Adams-Ciardullo & J. Walter (2002): "Jobs First. Final Report on Connecticut's Welfare Reform Initiative." New York: MDRC. February.

Blundell, R., M. Brewer & A. Shepard (2005): "Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-differences", Working Paper, Institute for Fiscal Studies, London, UK.

Boockmann, B., S. Thomsen, & T. Walter (2014) "Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment?", *IZA Journal of Labor Policy* 3(21).

Clement, S.L. & J. G. Andersen (2006): "Ledighed og Incitamenteffekter: Hvad ved vi? En forskningsoversigt", Beskæftigelsesministeriet. Kulegravning på kontanthjælpsområdet, delrapport 4.

De Økonomiske Råds Sekretariat (2015), Dansk Økonomi, efterår 2015. Kapitel III: Indkomstoverførsler med fokus på kontanthjælp.

Diop-Christensen, A. (2015): "Is 'making work pay' effective for the 'unemployable'? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark", *Journal of European Social Policy* 25(2), pp. 210-224.

Eissa, N. & H. Hoynes (2004): "Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit", *Journal of Public Economics* 88, pp. 1931-1958.

Eissa, N. & J. B. Liebman (1996): "Labor supply response to the Earned Income Tax Credit", *The Quarterly Journal of Economics* 111(2), pp. 605-637.

Fein, D., D. Long, J. Behrens & W. Lee (2001): "The ABC Evaluation. Turning the Corner: Delaware's A Better Chance Welfare Reform Program at Four Years", Cambridge, Mass.: Abt Associates. January.

Fraker, T. & J. Jacobson (2000): "Iowa's Family Investment Program: Impacts during the first 3-1/2 years of welfare reform" Washington, D.C.: Mathematica Policy Research: May.

Francesconi, M. H. Rainer & W. van der Klauuw (2009): "The Effects of in-work benefit reform in Britain on couples: Theory and evidence", *The Economic Journal* 119, pp. 66-100.

- Francesconi, M. & W. van der Klaauw (2007): "The socioeconomic consequences of 'in-work' benefit reform for British lone mothers", *Journal of Human Resources* 42(1), pp. 1-31
- Gordon, A. & S. James-Burdumy (2002): "Impacts of the Virginia Initiative for Employment Not Welfare" Princeton, N.J. : Mathematica Policy Research: January.
- Greg, P. & S. Harkness (2003): "Welfare reform and lone parents employment in the UK", CMPO Working Paper No 03/072, University of Bristol, UK.
- Grogger, J. (2003): "The Effects of Time Limits, the EITC, and Other Policy Changes on Welfare Use, Work, and Income among Female-Headed Families", *Review of Economics and Statistics* 85(2), pp. 394-408.
- Grogger, J. (2004): "Time Limits and Welfare Use", *Journal of Human Resources* 39(2), pp. 405-424.
- Hansen, A. (2013) "Arbejdsudbuddet blandt enlige mødre: Effekten af en 2-årig forsøgsordning", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 151, pp. 21-54.
- Hotz, J., C. Mullin & K. Scholz (2002): "Welfare, Employment, and Income: Evidence on the Effects of Benefit Reductions from California", *The American Economic Review* 92(2), 380-384.
- Hotz, J., C. Mullin & K. Scholz (2006): "Examining the effect of the Earned Income Tax Credit on the labor market participation of families on welfare", NBER Working paper 11968, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA.
- Huston, A., C. Miller, L. Richburg-Hayes, G. Duncan, C. Eldred, T. Weisner, E. Lowe, V. McLoyd, D. Crosby, M. Ripke & C. Redcross (2003): "New Hope for Families and Children. Five-Year Results of a Program to Reduce Poverty and Reform Welfare", New York: MDRC. June.
- Jonassen, A. B. (2013) "Regression discontinuity analyses of the disincentive effects of increasing social assistance", Ph.D.-afhandling, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.
- Kaushal, N. & R. Kaestner (2001): "From Welfare to Work: Has Welfare Reform Worked?", *Journal of Policy Analysis and Management* 20(4), pp. 699-719.
- Knoef, M. & J. van Ours (2016): "How to stimulate single mothers on welfare to find a job: Evidence from a policy experiment", *Journal of Population Economics*.

Leigh, A. (2005): "Optimal design of earned income tax credits: Evidence from a British natural experiment", Discussion Paper No. 488, The Australian National University, Centre for Economic Policy Research, Canberra, Australia.

Lemieux, T. & K. Milligan (2008): "Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach", *Journal of Econometrics* 142, pp. 807-828.

Matsudaira, J. & R. Blank (2014): "The Impact of Earnings Disregards on the Behavior of Low-Income Families", *Journal of Policy Analysis and Management* 33(1), pp. 7-35.

Michalopoulos, C., D. Tattrie, C. Miller, P. Robins, P. Morris, D. Gyarmati, C. Redcross, K. Foley & R. Ford (2002) "Making work pay. Final report on the Self-Sufficiency Project for long-term welfare recipients." Social Research and Demonstration Corporation (SRDC), Canada.

Miller, C., V. Knox, L. Gennetian, M. Dodoo, J.A. Hunter & C. Redcross (2000): "Reforming Welfare and Rewarding Work: Final Report on the Minnesota Family Investment Program. Vol. 1., Effects for Adults", New York: MDRC. September.

Mills, G., R. Kornfeld, D. Porcain & D. Laliberty (2001): "Evaluation of the Arizona EMPOWER Welfare Reform Demonstration", Cambridge, MA: Abt Associates Inc.: September.

Mogstad, M. & C. Pronzato (2012): "Are lone mothers responsive to policy changes? Evidence from a workfare reform in a generous welfare state", *Scandinavian Journal of Economics* 114(4), pp. 1129-1159.

Mulheim, I. & M. Pisani (2008): "Working Tax Credit and labour Supply", Working Paper No 3, HM Treasury, London, UK.

Quets, G., P. Robins, E. Pan, C. Michalopoulos & D. Card (1999): "Does SSP Plus Increase Employment? The effect of Adding Services to the Self-Sufficiency Project's financial incentives." Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation. May.

Rosholm, M. (2006): "Oversigt over litteratur om effekterne af økonomiske incitament", Beskæftigelsesministeriet. Kulegravning på kontanthjælpsområdet, delrapport 4.

Rosholm, M. & R. Vejlin (2010): "Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start", *Labour Economics* 17 (1), pp. 258-275.

Sánchez-Mangas, R., & V. Sánchez-Marcos (2008): “Balancing family and work: The effect of cash benefits for working mothers”, *Labour Economics* 15, pp. 1127-1142.

Scrivener, S., R. Hendra, C. Redcross, D. Bloom, C. Michalopoulos & J. Walter (2002): “WRP – Final Report on Vermont’s Welfare Restructuring Project”, New York: MDRC, September.

Toomet, O. (2005): “Does an Increase in Unemployment Income lead to Longer Unemployment Spells? Evidence using Danish Unemployment Assistance Data”, Dept. of Economics, Aarhus University, Working paper 2005-07.

van den Berg, G. B. van der Klaauw & J. van Ours (2004): “Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work”, *Journal of Labor Economics* 22(1), pp. 211-241.

van den Berg, G., A. Uhlendorff, & J. Wolff (2014): “Sanctions for young welfare recipients”, *Nordic Economic Policy Review* 1, pp. 177-208.

van der Klaauw, B. & J. van Ours (2013): “Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare”, *Journal of Applied Econometrics* 28, pp. 275-296.

Werner, A. & R. Kornfeld (1997): “The Evaluation of ‘To Strengthen Michigan Families’: Final Impact Report”, Cambridge, Mass.: Abt Associates. September

Wilkins, R. & A. Leigh (2012): “Effects of Temporary In-Work Benefits for Welfare Recipients: Examination of the Australian Working Credit Programme”, *Fiscal Studies* 33(3), pp. 335-369.

Bilag A. Litteratursøgning

Litteratursøgningen er foretaget på denne måde: Dels har vi opdateret metoden fra Andersen & Arendt (2015, bilag 1) til også at omfatte 2015. Vi har dog udvidet den systematiske litteratursøgning til også at omfatte NBER (National Bureau of Economic Research) og APPAM (Association for Public Policy Analysis & Management); to større arbejdsrapport-serier med særlig fokus på amerikanske høj kvalitetsstudier, der ikke er blevet inkluderet i tidligere danske reviews. Og dels har vi foretaget referencesøgninger på Google Scholar, Scopus og Web of Science for hver af de relevante artikler fra Andersen & Arendt (2015). Det vil sige, at vi for hver af artiklerne fundet i tidligere reviews, der beskæftiger sig med ikke-forsikrede ledige, har foretaget en manuel søgning på fx scholar.google.com for at afdække nyere forskningsartikler og rapporter, der refererer til de allerede fundne studier. For at gøre dette håndterbart har vi kun gjort brug af først side af resultater i denne 'sneboldssøgning'. Da søgeresultaterne rangeres efter relevans og forskningscitationer, vurderer vi, at denne begrænsning ikke leder til tab af nogen væsentlig grad overhovedet.