



Analyse: Effektevaluering af Jobreform fase 1

CAIJ/AE

Februar 2018

Analysens hovedkonklusioner:

Effektevalueringen viser, at kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen har medført, at kontanthjælpsmodtagere i højere grad kommer i beskæftigelse eller uddannelse, og at de positive effekter ikke kun skyldes gode konjunkturer:

- Fra august 2016 til marts 2017 har kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen samlet set haft en signifikant positiv virkning på afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse for kontanthjælpsmodtagerne i analysen.
- En række robusthedstests af konjunkturforbedringer i perioden understøtter, at de fundne resultater kan tolkes som reformeffekter. Det betyder, at kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen isoleret set har øget sandsynligheden for, at kontanthjælpsmodtagerne i analysen er kommet i arbejde eller gået i gang med en uddannelse.
- Kontanthjælpsmodtagere er færre dage på kontanthjælp end før reformen. I gennemsnit er kontanthjælpsforløbene i analysen blevet forkortet med 3,4 dage. Før indførslen af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen varede et gennemsnitligt kontanthjælpsforløb et år og knap seks dage, mens det efter indførslen varer et år og godt to dage.
- Analysen har set på kontanthjælpsmodtagere over 30 år, der enten er enlige eller gifte, og som har boet i Danmark de seneste syv ud af otte år. Årsagen til, at analysen ikke ser på alle personer i kontanthjælpsystemet er, at andre regelændringer også kan have påvirket afgang til beskæftigelse eller uddannelse.

1. Indledning og sammenfatning

I april 2016 trådte en ny reform af kontanthjælpssystemet, Jobreformens fase 1, i kraft, med virkning fra 1. oktober 2016. Jobreformens formål er at øge den økonomiske forskel mellem at være i kontanthjælpssystemet og i beskæftigelse, og at flere vil komme i job som følge af, at det bedre kan betale sig at arbejde.

Jobreformens fase 1 indeholder to hovedelementer:

- Et *kontanthjælpsloft*, som er et loft over hvor meget personer i kontanthjælpssystemet samlet set kan modtage i offentlig forsørgelse, inklusive boligstøtte og særlig støtte.
- En *225-timersregel*, som forudsætter, at kontanthjælpsmodtagere, der kan, skal opfylde et krav om 225 timers ordinært arbejde i løbet af et kalenderår for at modtage den fulde kontanthjælp.

Denne effektanalyse undersøger, om kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen samlet set har medført, at flere personer forlader kontanthjælpssystemet til fordel for beskæftigelse eller uddannelse. Der tages samtidigt højde for konjunkturernes indvirkning på effekterne på grund af opsvinget i dansk økonomi.

Analysen er den første effektevaluering af Jobreformens fase 1, som Beskæftigelsesministeriet har kendskab til. Deskriptive analyser har tidligere vist, at antallet af kontanthjælpsmodtagere er faldet, efter at kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen trådte i kraft, uden det dog kan tolkes kausalt.

For at evaluere effekterne af Jobreform fase 1 har det været nødvendigt at isolere effekten fra andre reformer og regelændringer, som også kan have påvirket afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse og uddannelse i analyseperioden. Det drejer sig om: Kontanthjælpsreformen fra 2014, hvor der blandt andet blev indført en lavere ydelse til personer under 30 år. Løbende justeringer i modregningsreglerne for samlevende. Samt indførelsen af integrationsydelsen til personer, der ikke har boet i Danmark de seneste syv ud af otte år og dermed ikke opfylder opholdskravet. I analysen indgår derfor ikke personer under 30 år, samlevende og personer, som ikke opfylder opholdskravet.

Analysens resultater og reformeffekt er således en effekt for den analyserede population: Kontanthjælpsmodtagere over 30 år, som enten er enlige eller gifte, og som har boet i Danmark de seneste syv ud af otte år. Det drejer sig om ca. 32 procent af alle personer i kontanthjælpssystemet, som starter sit kontanthjælpsforløb mellem 2012 og 2017.

Analysen viser, at der er positive effekter på afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse for kontanthjælpsmodtagerne, som indgår i analysen, og at de positive effekter ikke kun kan tilskrives de gode konjunkturer. Med andre ord har kontanthjælpsmodtagerne større sandsynlighed for at afgang til beskæftigelse eller uddannelse, end hvis kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen ikke var blevet implementeret.

Kontanthjælpsforløbene for de personer, der indgår i analysen, er i gennemsnit blevet forkortet med 3,4 dage grundet reformen. Før reformen varede et gennemsnitligt kon-

tanthjælpsforløb et år og knap seks dage, mens det efter reformen varer et år og godt to dage.

2. Jobreform fase 1 2016

Aftalen om Jobreform fase 1 indebærer to hovedelementer¹: 225-timersreglen og kontanthjælpsloftet.

225-timersregel

Med 225-timersreglen stilles der krav til, at personer på kontanthjælp, integrationsydelse eller uddannelseshjælp som udgangspunkt skal kunne dokumentere 225 timers ordinær beskæftigelse inden for et år for at bibeholde den fulde ydelse. Med ordinær beskæftigelse menes udstøttet beskæftigelse, hvilket ikke inkluderer løntilskud, virksomhedspraktik og lignende. Reglen omfatter personer, der har modtaget kontanthjælp, integrationsydelse eller uddannelseshjælp i sammenlagt et år inden for tre år. Dog undtages personer, som ikke vurderes at kunne arbejde 225 timer om året. I januar 2017 var 58 pct. af kontanthjælpsmodtagerne undtaget fra 225-timersreglen. Heraf var en stor del aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere².

Den nedsættelse af ydelsen, der finder sted, hvis beskæftigelseskravet ikke opfyldes, varierer med civilstand og ydelsesniveau³. For ugifte gælder, at personer, der modtager ydelser på et lavere niveau end voksensatserne, bliver reduceret med 500 kr. om måneden, mens ugifte på ydelser svarende til voksensatserne reduceres med 1.000 kr. om måneden. Ugifte personer, som modtager uddannelseshjælp på SU-niveau fritages fra 225-timersreglen. For ægtepar på voksensatser gælder, at hvis den ene eller begge personer i ægteskabet ikke opfylder timekravet, bortfalder den enes hjælp. For ægtepar, der modtager ydelser på et lavere niveau end voksensatsen for kontanthjælpsmodtagere, reduceres den ene ydelse, så ægteparret tilsammen modtager hjælp svarende til én voksensats. Dermed er de direkte ydelseskonsekvenser mellem 500 og 14.575 kr. før skat. 225-timersreglen trådte i kraft 1. april 2016 med ydelsesmæssige konsekvenser fra 1. oktober 2016. Det vil sige, at der optjenes beskæftigelsestimer allerede fra 1. april 2016. Reglen indføres, så arbejdskravet er på 113 timer inden for seks måneder fra 1. oktober 2016 til 31. marts 2017. Fra 1. april 2017 er arbejdskravet 225 timer inden for et år.

Kommunen skal være særlig opmærksom på at støtte personer, der er i risiko for at blive omfattet af 225-timersreglen, i at få fodfæste på arbejdsmarkedet og sikre, at der gives den nødvendige hjælp til at finde en mulig arbejdsgiver. Hjælpen kan eksempelvis være tilbud om en særlig jobformidler, mentorstøtte mv.

Fuldtidsbeskæftigede i Danmark arbejder til sammenligning omkring 1.924 timer om året. Over et år svarer de 225 timer dermed til en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på godt fire timer.

Kontanthjælpsloft

Kontanthjælpsloftet lægger et loft over, hvor meget personer i kontanthjælpssystemet

¹ Reformen indeholdt også ændring af ret til ferie fra fem til fire uger for kontanthjælpsmodtagere.

² Jobparate/aktivitetsparate er de to mulige visitationskategorier, efter at matchgrupperne med kontanthjælpsreformen fra 2014 blev afskaffet. Jobparate kontanthjælpsmodtagere er tættere på arbejdsmarkedet end aktivitetsparate.

³ Alle reduktioner nævnes i 2016-niveau ved reformens indførelse.

samlet set kan modtage i kontanthjælp/integrationsydelse/uddannelseshjælp, boligstøtte og særlig støtte.

Loftet gælder fra første dag i kontanthjælpssystemet, og der er ikke fastsat en øvre grænse for, hvor meget kontanthjælpsmodtagerne kan reduceres i de samlede ydelser. Loftterne er dog for alle grupper sat så højt, at ingen vil blive reduceret i kontanthjælp, integrationsydelse eller uddannelseshjælp som følge af loftet. Reduktionen sker alene i boligstøtte mv.

Ved fastsættelsen af loftterne er der differentieret efter civilstand, antal hjemmeboende børn og ydelsesniveau.⁴ Personer i hustande, hvor boligen er anvist som følge af handicap eller nedsat funktionsevne, er de facto undtaget fra loftet.

I marts 2017 havde knap 28.000 personer fået besked om en reduktion af deres boligstøtte og/eller særlige støtte som følge af kontanthjælpsloftet, svarende til 18 pct. af den samlede kontanthjælpsgruppe.⁵ Det er særligt forsørgere, der berøres af loftet. Det er også forsørgere, som vil opleve den højeste *ydelsesreduktion* som følge af loftet. Berørte enlige uden børn oplever en gennemsnitlig ydelsesreduktion på knap [600] kr., mens berørte enlige med børn i gennemsnit reduceres [1.800] kr. Berørte gifte og samlevende med og uden børn bliver i gennemsnit reduceret hhv. [900] og [1.000] kr. om måneden.⁶

Kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen trådte i kraft 1. april 2016 med ydelsesmæssige konsekvenser fra 1. oktober 2016. Opsummerende har kontanthjælpsloftet større ydelsesmæssige konsekvenser for forsørgere – særligt enlige forsørgere, og 225-timersreglen kan medføre den største ydelsesreduktion for ægtepar på voksensatser. Personer på ungesatser og personer, som modtager integrationsydelse, oplever samlet set den mindste ydelsesreduktion.

Unge under 30, samlevende og personer, som ikke har opholdt sig i Danmark de seneste syv ud af otte år, er frasorteret fra gruppen af personer, som indgår i analysen. Det skyldes, at disse grupper rammes af andre politiske tiltag i samme tidsperiode, som kan påvirke deres afgang fra kontanthjælp, *jf. afsnit 5*. Denne delgruppe, som analysen gælder for, omtales i de følgende afsnit som *analysepopulationen*.

Da disse grupper ikke indgår i indeværende analyse, vil man forvente, at de personer, der er udvalgt til at indgå i analysepopulationen, er blandt de grupper, som generelt rammest hårdest af Jobreformens fase 1.

Ifølge aftaleteksten var reformens intention at øge den økonomiske forskel ved at være på kontanthjælp og i arbejde, samt at flere kontanthjælpsmodtagere kommer i beskæftigelse. Derfor undersøger denne evaluering, hvorvidt reformen har bidraget til, at flere kontanthjælpsmodtagere forlader kontanthjælpssystemet og overgår til ordinær beskæftigelse eller uddannelse.

3. Virkninger af Jobreform fase 1 på afgang fra kontanthjælp

Både 225-timersreglen og kontanthjælpsloftet kan medføre en ydelsesnedgang for kontanthjælpsmodtageren ved uændret adfærd. Ifølge teoretisk søgeteori vil en ydelses-

⁴ Derudover er der fastsat særskilte lofter for ægtepar på integrationsydelse, som berøres af 225-timersreglen. Men der ses bort fra modtagere af integrationsydelsen i denne analyse.

⁵ <http://star.dk/da/Reformer/Jobreform-fase-1-2016/Noegletal/Centrale%20figurer.aspx>

⁶ Beskæftigelsesministeriets egne beregninger, oktober 2017.

nedgang resultere i en stigning i afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse, jf. Mortensen (1977). Det skyldes, at et lavere ydelsesniveau øger det økonomiske incitament til at komme i beskæftigelse og derved tilskynder ledige til at øge deres søgeintensitet. Samtidig kan en lavere ydelse tilskynde ledige til at søge bredere og/eller sænke deres reservationsløn, hvilket samlet set øger sandsynligheden for at komme i job.

Når ydelsesreduktionen indtræffer et stykke tid inde i ledighedsforløbet, kan der skelnes mellem forskellige effekter. En *motivationseffekt*, som øger afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse i perioden frem mod regelændringen, samt en *reformeffekt*, som øger afgangsen fra ledighed til beskæftigelse, efter at regelændringen har fundet sted. I denne analyse er reformtidspunktet og ydelsesændringen ikke sammenfaldende. Der skelnes derfor mellem reformeffekter før og efter, ydelsesændringen træder i kraft. Reformen træder i kraft umiddelbart efter den indgåede politiske aftale, men har først ydelsesmæssige konsekvenser fra 1. oktober 2016.

Det følgende afsnit beskriver, hvordan analysepopulationen rammes af reformelementerne. For de personer, som oplever en ydelsesreduktion som følge af enten 225-timersreglen, kontanthjælpsloftet eller begge dele, vil der være tale om en adfærdsændring, som følger af ydelsesreduktionen. Der er dog personer, som ikke vil blive berørt af ydelsesændringen. Her kan man i stedet tale om en adfærdsændring som følge af, at det generelt er blevet mindre attraktivt at være ledig i kontanthjælpssystemet efter reformen. Begge effekter vil indgå i den estimerede reformeffekt i analysen, ligesom der vil være tale om en samlet reformeffekt for både kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen.

225-timersreglen vil i den implementerende fase medføre en ydelsesnedgang, hvis ikke den ledige har arbejdet mindst 113 timer i et ordinært og ustøttet arbejde inden for de seneste seks kalendermåneder, jf. afsnit 2. 225-timersreglen er designet til at øge antal ordinære timer, som en person har arbejdet, allerede før ydelsen faktisk sættes ned. Kontanthjælpsloftet medfører en ydelsesnedgang for alle ydelsesmodtagere⁷, som inden reformen havde et samlet ydelsesniveau, der var højere end loftet.

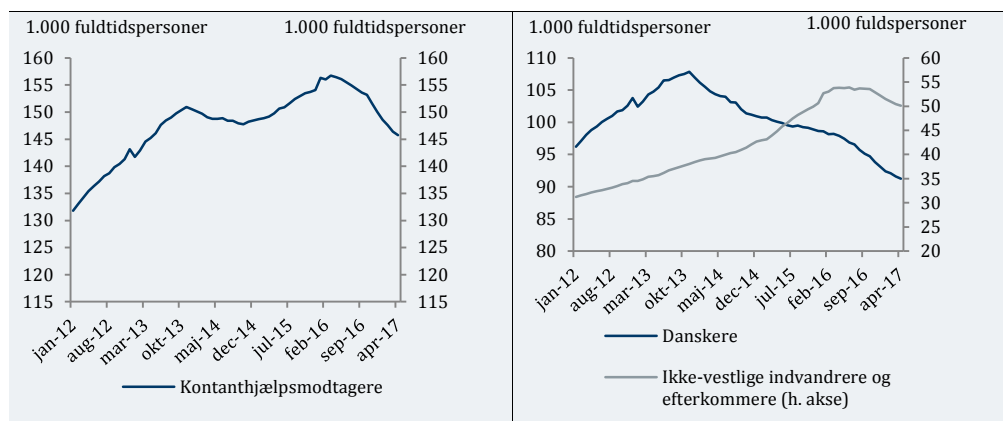
Denne analyse er den første effektevaluering af Jobreformens fase 1, Beskæftigelsesministeriet har kendskab til. Der er imidlertid løbende foretaget flere deskriptive analyser af, hvordan antallet af kontanthjælpsmodtagerne og deres beskæftigelsesomfang udvikler sig hen over perioden, uden det dog kan tolkes kausalt.

Siden starten af krisen i 2008 og frem til marts 2016 er antallet af kontanthjælpsmodtagere (inkl. personer på uddannelseshjælp og integrationsydelse) steget. Ser man alene på ændringen fra 2012, er antallet steget fra knap 132.000 fuldtidsmodtagere til 156.700 i marts 2016, hvor antal fuldtidsmodtagere lå på sit højeste. Det svarer til en procentvis stigning på 19 pct., jf. figur 1 nedenfor.

Figur 1. Antal fuldtidspersoner i kontanthjælpssystemet. Sæsonkorrigeret

Figur 2. Antal fuldtidspersoner blandt danskere og ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Sæsonkorrigeret

⁷ Med undtagelse af personer i hustande, hvor boligen er anvist som følge af handicap eller nedsat funktions-ejne, jf. afsnit 2.



Anm: Antal kontanthjælpsmodtagere er inkl. uddannelseshjælp og integrationsydelse.

Kilde: Jobindsats.dk og Beskæftigelsesministeriets egne beregninger.

Antallet af kontanthjælpsmodtagere er faldet med 11.000 fuldtidspersoner⁸ fra topunktet i marts 2016, hvor der blev indgået aftale om Jobreform fase I, til april 2017.

Der har imidlertid været tale om en meget forskellig udvikling i antallet af kontanthjælpsmodtagere med hhv. dansk baggrund og ikke-vestlig baggrund, *jf. figur 2*.

Mens antallet af kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund er faldet i takt med, at de forbedrede konjunkturer begyndte at slå igennem på beskæftigelsen i 2013, er antallet af kontanthjælpsmodtagere med ikke-vestlig baggrund fortsat med at stige helt frem til marts 2016, hvorefter der ses en tydelig opbremsning. Fra september 2016 til april 2017 sker der et væsentligt fald⁹. I denne analyse vil de fleste ikke-vestlige kontanthjælpsmodtagere ikke indgå, da analysen alene ser på personer, som har været bosat i Danmark de seneste syv ud af otte år (opholdskravet), *jf. afsnit 5*.

Store flygtningestrømme i 2014-2015 er medforklarende til stigningen i antallet af kontanthjælpsmodtagere i de år. Fra september 2016 begynder antallet af ikke-vestlige kontanthjælpsmodtagere igen at falde. Dette fald kan dels være forklaret af opbremsningen i flygtningestrømmen i 2016, men også indførelsen af integrationsydelsen i september 2015, det øgede fokus på at få indvandrere i arbejde og generelle konjunkturforbedringer kan have bidraget til denne udvikling. Udviklingen indikerer derfor, at konjunkturudviklingen og udviklingen i flygtningetilstrømningen spiller en væsentlig rolle for faldet i det samlede antal af kontanthjælpsmodtagere, *jf. figur 2*.

Der er også indikationer på, at indførelsen af kontanthjælpsloftet og 225-timersreglen har bidraget til faldet i antallet af kontanthjælpsmodtagere. Faldet i antallet af kontanthjælpsmodtagere med dansk baggrund tager til fra april 2016, hvor jobreform 1 trådte i kraft. I en analyse fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2017) fremgår det endvidere, at andelen af kontanthjælpsmodtagere, der arbejder i småjob ved siden af kontanthjælpen, er steget fra 4 pct. i juli 2016 til over 11 pct. i december 2016 blandt personer, der var berørt af 225-timersreglen i oktober 2016.¹⁰ For personer, som både

⁸ Sæsonkorrigeret.

⁹ Udviklingen i antallet af ikke-vestlige kontanthjælpsmodtagere skal især ses i sammenhæng med udviklingen i antallet af asylansøgere, idet flygtninge, der får opholdstilladelse, vil starte på kontanthjælp. Den store tilgang af flygtninge i 2014 og 2015 kan således bidrage til at forklare den fortsatte stigning i antallet af ikke-vestlige kontanthjælpsmodtagere efter 2013, ligesom opbremsningen i antallet af flygtninge kan bidrage til at forklare faldet siden marts 2016.

¹⁰ http://star.dk/da/Viden-og-analyse/Analyser/Analyse_af_ordinaere_timer_blandt_beroerte.aspx

er berørt af 225-timersreglen og kontanthjælpsloftet, er tendensen en smule stærkere. Her er andelen, som har ordinær beskæftigelse ved siden af kontanthjælpen, steget fra 3 til 11 pct. i løbet af 2016. Personer, som kun er berørt af kontanthjælpsloftet, oplever en lille stigning i antallet af småjob, men på samme niveau som personer, som hverken berøres af loftet eller 225-timersreglen. Det tyder enten på, at 225-timersreglen har givet anledning til den største adfærdspåvirkning, eller at de personer, som undtages fra 225-timersreglen, men rammes af loftet, er en mere udsat gruppe. Udviklingen drives af en markant stigning i løbet af andet halvår 2016. Bemærk, at analysen fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering alene ser på udviklingen i ordinære timer for personer, som fortsat modtager kontanthjælp. I indeværende analyse estimeres alene afgang fra kontanthjælpssystemet til ordinær beskæftigelse.

Danmarks Statistik (2017)¹¹ har også undersøgt, hvordan ordinær beskæftigelse ændrer sig efter indførelsen af Jobreformens fase 1. Danmarks Statistik fokuserer dog primært på ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp. Analysen finder, at ikke-vestlige indvandrere i kontanthjælpssystemet (indbefatter også uddannelseshjælp og integrationsydelse), oplever en større stigning i andelen, der overgår helt eller delvist til beskæftigelse, end kontanthjælpsmodtagere med dansk herkomst¹². Udviklingen finder sted i samme periode, som 225-timersreglen og kontanthjælpsloftet blev indført. Men da integrationsydelsen også blev indført og udvidet i denne periode, og jo netop er relevant for den målgruppe, de kigger på, kan den deskriptive udvikling ikke oversættes til at være en effekt af Jobreformens fase 1.

Begge deskriptive analyser kan dog sammenholdt med figur 1 og figur 2 tolkes som indikationer på, at udviklingen ændres markant omkring indførelsen af Jobreform fase 1 (hvor integrationsydelsen dog også indføres og udvides). Resultaterne fra Danmarks Statistik (2017) peger på, at tendensen er større for personer, som har boet i Danmark i mindre end syv ud af de seneste otte år. Denne gruppe frasorteres i indeværende analyse, jf. afsnit 5.

4. Tidligere effektanalyser af ydelsesnedsættelser af kontanthjælp

I litteraturen findes stor viden om, hvordan ændringer i ydelsesniveauet og ydelsesperioden påvirker afgang fra ledighed, når man ser bredt på gruppen af ledige. Der er generelt stærk evidens for, at niveauet for ledighedsydelsen påvirker beskæftigelsen for forsikrede ledige negativt, så et højere niveau medfører længere ledighedsforløb. Da ikke-forsikrede ledige ofte er mere udsatte borgere, som generelt har mindre mulighed for at reagere på økonomiske incitamenter, kan det betyde, at de samme effekter ikke i samme omfang vil gøre sig gældende for denne gruppe.

Der findes en større mængde litteratur om de økonomiske incitamenter for forsikrede ledige, hvilket i dansk kontekst er dagpengemodtagere, end for ikke-forsikrede ledige, som undersøges i denne analyse. På den baggrund har Simonsen og Skipper (2017) sammenfattet den danske og internationale empiriske viden om økonomiske incitamenter for ikke-forsikrede ledige. Reviewet gennemgår i alt otte danske studier og 11 udenlandske, som analyserer effekter af ændringer i ydelsesniveau og varighed på afgang fra

¹¹ <http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetAnalyse.aspx?cid=28917>

¹² Resultatet gælder både, når der ses på andelen, der overgår til beskæftigelse og *samtidigt* modtager kontanthjælp, og på andelen, som overgår til beskæftigelse *uden* samtidig at modtage kontanthjælp mv.

ydelsen. Alle danske studier beskæftiger sig med de to samme befolkningsgrupper: flygtninge og unge. Det vil sige to grupper, som ikke indgår i indeværende analyse, jf. afsnit 5. Derfor kan eventuelle effekter i indeværende analyse se anderledes ud, idet målgrupperne per definition er afgrænset anderledes.

To danske analyser, Rosholm og Vejlin (2010) og Andersen et al. (2012), er begge effektevalueringer af halveringen af kontanthjælpssatsen for nyankomne flygtninge (starthjælpen) på overgang til beskæftigelse, og her finder begge rapporter signifikant positive effekter.

Yderligere to danske studier, Toomet (2005) og Jonassen (2013), har analyseret beskæftigelseseffekten af den stigning på omtrent 70 pct., det sker i kontanthjælpen, når en person uden forsørgerpligt fylder 25 år. Begge studier finder signifikant negative effekter.

To internationale studier, Bargain & Doorley (2011) og Lemieux & Milligan (2008), på hhv. canadiske og franske data, undersøger også effekten af, at unge, der fylder hhv. 25 og 30 år, får adgang til kontanthjælpen, eller at ydelsesniveauet stiger betragteligt. Begge studier finder også negative effekter på beskæftigelsen.

Tre danske studier fokuserer på effekterne af den ydelsesreduktion, som 25- til 29-årige kontanthjælpsmodtager blev mødt med i forbindelse med kontanthjælpereformen fra 2014. Alle tre studier finder positive effekter på afgangsraten til beskæftigelse og uddannelse. Beskæftigelsesministeriet (2014) og De Økonomiske Råd Sekretariat, DØRS, (2015) undersøger effekterne i et difference-in-difference set-up, mens det tredje studie, Beskæftigelsesministeriet (2016), analyserer reformens konsekvenser på afgangsraten til beskæftigelse i en varighedsmodel på samme måde som i indeværende analyse. Udover de studier, som indgår i reviewet, undersøger også Jensen, Rosholm og Svarer (2003) korttidseffekten af et dansk ungdomsarbejdsprogram rettet mod kortuddannede unge i midten af 1990'erne på afgang til beskæftigelse og uddannelse. Her blev ydelsen for målgruppen nedsat med 50 pct. Studiet finder en signifikant højere afgang til uddannelse for deltagerne kort efter indmeldelse i programmet, som dog ikke fortsætter efter afslutning af programmet.

Simonsen og Skipper (2017) gennemgår også et enkelt dansk studie, Diop-Christensen (2015), som undersøger introduktionen af 300-timersreglen i 2006 for kontanthjælpsmodtagere. 300-timersreglen betød, at gifte langtidsledige kontanthjælpsmodtagere skulle være i ordinær (ikke støttet) beskæftigelse i mindst 300 timer over en toårig periode for at kunne fortsætte på kontanthjælp. På den måde adskiller analysen sig fra de forudgående, da der ikke her analyseres en effekt af ændringer i ydelsesniveau eller varighed, men derimod at der stilles krav til den enkelte borger for i det hele taget at kunne modtage ydelsen. Studiet finder, at 300-timersreglen førte til mere beskæftigelse, men også at flere blev flyttet fra kontanthjælp til andre typer af overførsler. Herudover var målgruppen i studiet begrænset til kvinder med anden etnisk herkomst end dansk, ligesom metoden adskiller sig fra de øvrige præsenterede artikler.

Effekten af en ydelsesændring kan sættes i relation til effekterne af at forkorte varigheden af ledighedsydelsen, fordi det kan betragtes som en relativ stor ydelsesændring. De internationale studier i reviewet omhandler primært reduktion i den maksimale varighed. Her findes der stærk evidens for, at en varighedsbegrænsning øger beskæftigelses-

omfanget blandt kontanthjælpsmodtagerne i USA, særligt for mødre med små børn. Det er dog her vigtigt at holde sig for øje, at det amerikanske velfærdssystem og arbejdsmarkedsydelse adskiller sig markant fra det danske system.

Samlet set konkluderer Simonsen og Skipper (2017), at der er moderat evidens for en statistisk signifikant sammenhæng mellem en ydelsesreduktion og afgang fra ydelsen for unge ikke-forsikrede ledige, mens studierne for flygtninge kun kan tolkes som indikation på en signifikant sammenhæng, idet kun to studier omfatter denne målgruppe.

5. Datagrundlag og population

Registerdata

Til at analysere effekterne af Jobreformens fase 1 benyttes registerdata fra Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM, som omfatter samtlige personer, der har modtaget offentlige overførselsindkomster siden midten af 1991. Registeret indeholder ugentlige ydelsesoplysninger, som angiver, om en person har modtaget kontanthjælp, SU, dagpenge, sygedagpenge mv. samt basale baggrundskarakteristika som køn og alder. Herfra kan varigheden af kontanthjælpsforløb optælles. Siden 2008 indeholder DREAM også registrering af beskæftigelse og branchetilknytning pr. måned baseret på E-indkomst. Der er derfor efter 2008 bedre muligheder for at identificere, om personer efter endt kontanthjælpsforløb overgår til beskæftigelse, uddannelse, selvforsørgelse eller andre ydelser.

Foruden DREAM benyttes en række andre registre fra Danmarks Statistik til at tage højde for observerbare baggrundskarakteristika. Af personkarakteristika medtages oplysninger om køn, alder, civilstatus, forsørgerstatus, etnisk herkomst, fuldført uddannelse, lønniveau, geografi, visitationskategori, og om man har deltaget i aktivering. Løn-data opdateres mere sjældent end de resterende registre, og derfor måles løn for kontanthjælpsforløb i 2016 og 2017 som lønindkomsten fra tidligere beskæftigelse fra 2015.

Tilknytning til arbejdsmarkedet indgår også i controlsættet og rummer en række variable, som afdækker, i hvor høj grad personen for hvert forløb har modtaget kontanthjælp, andre offentlige ydelser og skift mellem uddannelse og offentlig forsørgelse. Disse variable er målt, når kontanthjælpsforløbet starter.

Ovenstående variable er person/forløbsspecifikke. Udover dem er der konstrueret en række tidsvarierende makrovariable, som måler hhv. ledighedsprocent og arbejdsmarkedstæthed (uddybes senere) på forskellige geografiske afgrænsninger.

Populationsafgrænsning

Der medtages kontanthjælpsforløb, som påbegyndes i observationsperioden fra januar 2012 til og med marts 2017. Derved ses der bort fra forløb, som er påbegyndt inden 2012. Analysen afgrænses til marts 2017 for at undgå, at effekter af den nye jobpræmie, som blev indført fra april 2017, påvirker analysens resultater. Alle kontanthjælpsmodtagere medtages, dvs. både aktivitetsparate og jobparate.

Kravet for at påbegynde et kontanthjælpsforløb er, at personen i de foregående syv uger ikke har modtaget nogen former for kontanthjælpsydelse. Den samme person kan have flere ledighedsforløb i perioden, hvis personen opfylder kravene for at starte et nyt

forløb. I estimationerne ses hvert kontanthjælpsforløb for sig, og der skelnes således ikke mellem, om det er samme person, der har flere forløb. Når flere forløb per person medtages, er det med til at give et mere retvisende billede af dynamikkerne i kontanthjælpssystemet, hvor personer, som hyppigt træder ind og ud af kontanthjælpssystemet, vil indgå med hele deres ledighedshistorik snarere end blot det første ledighedsforløb.

Personer, der er på kontanthjælp ved reformtidspunktet, fortsætter deres ledighedsforløb på kontanthjælp, men på et reduceret ydelsesniveau hvis de ikke ændrer adfærd, hvis de bliver berørt af kontanthjælpsloftet og/eller 225-timersreglen, *jf. afsnit 2*.

Populationsudvælgelse

Der ses i analysepopulationen bort fra forløb for personer, som ikke har været i Danmark i syv af de seneste otte år. Denne gruppe er blevet frasorteret, fordi det ikke er muligt at adskille effekten af Jobreformens fase 1 fra effekten af indførelsen af integrationsydelsen¹³ med det anvendte analysedesign.

Der ses i analysen også bort fra forløb for personer under 30 år. Personer under 30 år er i målgruppen for at blive omfattet af kontanthjælpsreformen fra 2014, som bl.a. indebar indførelsen af uddannelseshjælp. Og ligesom med indførelsen af integrationsydelsen er det ikke muligt at adskille effekten af Jobreformens fase 1 fra effekten af kontanthjælpsreformen.

Endelig ses der bort fra samlevende og personer med ukendt civilstatus, da disse kan være omfattet af ændringen i reglerne om gensidig forsørgerpligt, som kontanthjælpsreformen fra 2014¹⁴ bragte med sig. Effekten af ændringerne for gensidig forsørgerpligt er ikke mulig at adskille fra effekten af Jobreform fase 1 for samlevende.

Analysepopulationen er afgrænset ved starttidspunktet til kontanthjælpsforløbet. Således ekskluderes forløb, hvor personen på det givne starttidspunkt for kontanthjælpsforløbet er under 30 år gammel, mens forløb, som starter, efter at personen er fyldt 30, medtages i analysen. Det gælder også for personer, som ikke opfylder opholdskravet, og for samlevende.

Denne afgrænsning af populationen fører til 124.556 kontanthjælpsforløb fordelt på 92.700 personer i perioden fra 2012 til 2017, *jf. tabel 1*. Dette udgør omtrent 32 pct. af alle kontanthjælpsmodtagere, der påbegynder et kontanthjælpsforløb i perioden fra januar 2012 til marts 2017.

Tabel 1. Populationsudvælgelse

¹³ Integrationsydelsen blev indført i september 2015 gældende for *nytilkomne* udlændinge. I juli 2016 blev integrationsydelsen udvidet til også at omfatte personer i kontanthjælpssystemet, som har opholdt sig i Danmark i mindre end syv ud af de seneste otte år.

¹⁴ Folk, der lever sammen i et ægteskabslignende forhold, er som noget nyt ikke berettiget til kontanthjælp, hvis partneren tjener over et vist beløb eller har formue. Hidtil har kun gifte været omfattet af dette krav. Det nye krav gælder dog kun, hvis begge parter er over 25 år.

	Forløb
Alle	422.056
Forløb i analysen	124.556
<i>Antal forløb der fjernes ved udvælgelsen:</i>	
<i>Personer som ikke har været i landet i 7 ud af 8 år</i>	35.124
<i>Samlevende</i>	85.429
<i>Personer under 30 år</i>	247.045

Anm: Tabellen viser størrelsen på hver delgruppe. Fordi nogle kontanthjælpsforløb både vil være karakteriseret ved personer som opfylder flere af kravene, summer de tre grupper ikke til forskellen mellem den store population af kontanthjælpsmodtagere (422.056) og dem, som medtages i analysen (124.556).

Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registerdata fra Danmarks Statistik.

Personer, hvis forløb ikke indgår i analysepopulationen jf. ovenstående udvælgelse, kan godt være berørt af Jobreformens fase 1. Derfor kan analysens resultater ikke nødvendigvis fortolkes som en samlet effekt for alle kontanthjælpsmodtagere. Det er derimod alene en effekt for den valgte analysepopulation. Analysens resultater kan ikke umiddelbart overføres til andre grupper, herunder samlevende, unge og nydanskere.

Afgange fra kontanthjælp

Afslutning af et forløb er defineret ved, at personen i de efterfølgende syv uger ikke er registreret som kontanthjælpsmodtager. I analysen ser man på afgang til enten beskæftigelse eller uddannelse. Af andre muligheder kan personer afgå til *selvforsørgelse* eller *andre ydelser* som fx sygedagpenge og førtidspension. Afslutningsstadiet bestemmes af det stadie, hvor personen har været flest uger ud af de syv uger efter afgang fra kontanthjælp. Hvis der er stadier med samme antal uger, prioriteres de i rækkefølgen: beskæftigelse og uddannelse, selvforsørgelse samt anden ydelse. Et forløb defineres som afsluttet til beskæftigelse, hvis der i mindst én af de efterfølgende to måneder er registreret en lønindkomst, og personen ikke samtidigt modtager en offentlig ydelse og ikke har gjort det i minimum fire uger¹⁵. Et forløb defineres som afsluttet til uddannelse, hvis personen i størstedelen af de efterfølgende syv uger modtager SU eller er registreret som voksenlærling. Forløbet afsluttes til selvforsørgelse hvis personen i størstedelen af tiden ikke har modtaget en offentlig ydelse og ikke har modtaget en lønindkomst i minimum én af de efterfølgende to måneder¹⁶. Afgangsstadiet *andre ydelser* er defineret som en restgruppe, hvis man afslutter et kontanthjælpsforløb og herefter hverken tilgår beskæftigelse, selvforsørgelse eller uddannelse. Derudover vil der være en række forløb, hvor personen fortsat modtager kontanthjælp og dermed ikke er afsluttet inden marts 2017. Disse forløb *højrecensureres*. Alle forløb, der bliver højrecensureret, medtages i analysen, fordi de bidrager med information op til selve censureringstidspunktet.

Intentionen med reformen er at øge den økonomiske forskel mellem at modtage kontanthjælp og beskæftigelse og at få flere i job. Udfaldsvariablen i analysen er defineret som afgang fra kontanthjælp til ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Afgang særskilt til uddannelse udgør 13 pct. af den samlede afgang til uddannelse og beskæftigelse.

¹⁵ Personer, som modtager feriedagpenge og opfylder de øvrige krav, defineres også som beskæftigede.

¹⁶ Personer, som modtager feriedagpenge og ikke opfylder de øvrige krav for beskæftigelse, defineres som selvforsørgende.

Knap 69 pct. af forløbene når at afslutte inden marts 2017, *jf. tabel 2*. Blandt disse forløb fortsætter 39 pct. i enten beskæftigelse eller uddannelse, 16 pct. afgår til selvforsørgelse, og de sidste 14 pct. afgår til andre ydelser. De resterende 31 pct. forløb højrecensureres, da de ikke når at afslutte forløbet i observationsperioden.

Tabel 2. Afgangstilstande og gennemsnitlig varighed af forløb

Hele populationen		
	Antal	pct.
Individer i alt	92.700	100
Forløb i alt	124.556	100
Afgået til beskæftigelse eller uddannelse	48.193	39
Afgået til selvforsørgelse	19.614	16
Afgået til andet	17.603	14
Højrecensureret (ikke afgået ved analysens udløb)	39.146	31
Forløb per person	1,34	

Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registerdata fra Danmarks Statistik.

Hver person i populationen har i gennemsnit 1,34 kontanthjælpsforløb. Fra januar 2012 til marts 2017 afgår der i gennemsnit ca. 3 pct. fra kontanthjælp på en måned i analysepopulationen. Det vurderes at være en forholdsvis lille andel og siger noget om, at studiet fokuserer på en gruppe mennesker, som har en relativ lav mobilitet ud af forsørgelsessystemet. Til sammenligning afgår 10 pct. af dagpengemodtagerne, defineret ud fra samme kriterier, i gennemsnit hver måned.

Der er en svagt faldende tendens i antallet af påbegyndte kontanthjælpsforløb for analysepopulationen over perioden 2012 og 2016, *jf. tabel 3*.

Tabel 3. Afgangsstadier. Fordelt på tilgangsårgange (pct.)

	Kohortestørrelse	Beskæftigelse eller uddannelse	Selvfor-sørgelse	Restgruppe	Højrecensureret	Total
2012	24.103	40	21	23	16	100
2013	27.236	41	18	20	21	100
2014	23.853	43	16	15	25	100
2015	22.320	43	16	9	33	100
2016	22.670	30	10	5	55	100
2017*	4.374	10	2	1	87	100
Total	124.556					

Anm: * For 2017 kan man kun tilgå kontanthjælp frem til marts.

Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registerdata fra Danmarks Statistik.

Sammensætningen af kohorterne, som starter i de enkelte måneder, er ikke nødvendigvis sammenlignelige på tværs af reformtidspunktet. Af tabel 3 fremgik det, at der umiddelbart er færre, der tilgår kontanthjælpsystemet i 2014-2016, sammenlignet med

2012 og 2013. At kohorterne ikke er sammenlignelige skyldes dels, at konjunktursituationen forbedres i perioden, så de personer, som tilgår kontanthjælpssystemet i analysens senere år, er mere udsatte, fordi de trods forbedrede muligheder for at finde et job, påbegynder et kontanthjælpsforløb.

Den anvendte varighedsmodel vil netop kontrollere for disse mulige forskelle i sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere, *jf. afsnit 7*. Herudover er det et hovedelement i estimationsmetoden, at man sammenholder forløb med samme ledighedslængde før og efter reformtidspunktet, *jf. afsnit 6*.

6. Identifikation

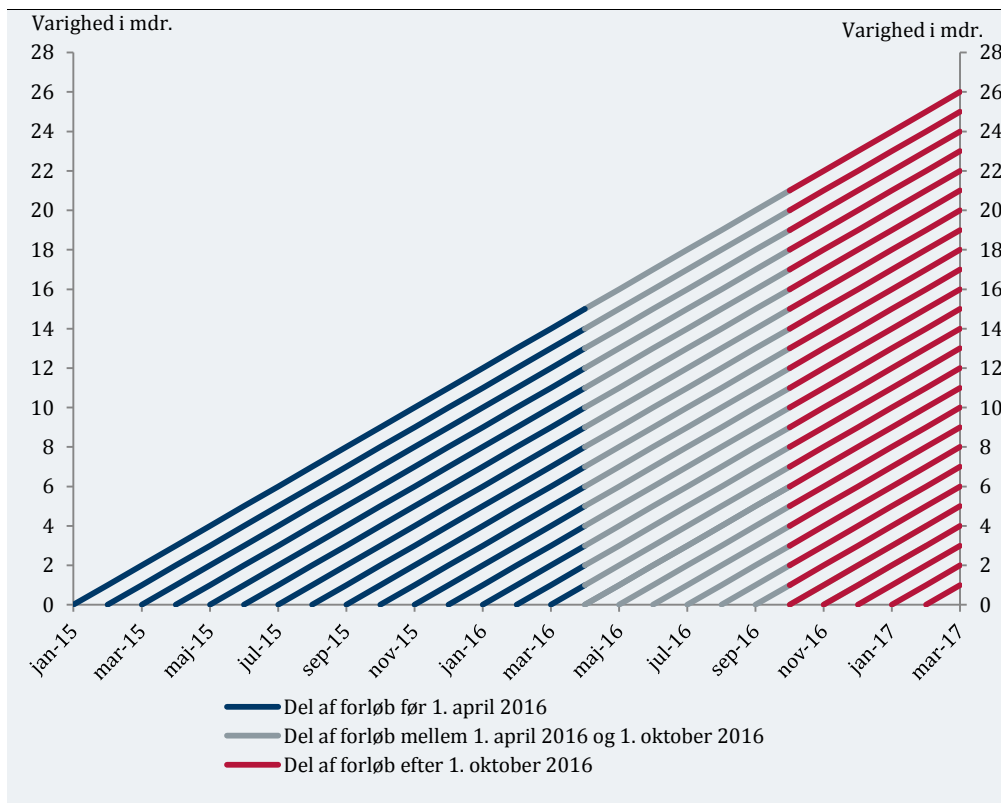
Til at identificere effekten af Jobreformens fase 1 tages der udgangspunkt i samme identifikationsstrategi som i *Berg et. al (2015)*.

Reformeffekten evalueres for kohorter af kontanthjælpsforløb, der i løbet af kontanthjælpsforløbet rammer kalendertidspunkt τ^* og frem. Det er derved muligt at udnytte, at kohorter, som påbegyndte kontanthjælpsforløb på forskellige tidspunkter, vil blive berørt af reformen på forskellige tidspunkter i deres kontanthjælpsforløb. Det betyder, at der er et en-til-en forhold mellem inflow til kontanthjælp og den varighed, hvor reformen træder ind.

Fx vil en person, som har påbegyndt et kontanthjælpsforløb i januar 2016, opleve at blive berørt af reformens ydelsesændringer efter ni måneder, mens en person, der påbegynder sit kontanthjælpsforløb i januar 2015, først vil blive berørt af reformens ydelsesændringer efter 21 måneder. Dette giver anledning til eksogen variation på tværs af ancienniteten, som er afgørende for identifikationen af en kausal effekt af Jobreform fase 1. I forbindelse med estimationen tages højde for forskelle i ancienniteten, *jf. afsnit 7*.

Den eksogene variation er forsøgt illustreret i figur 3. Hver linje indikerer en kohorte af kontanthjælpsmodtagere, der er påbegyndt kontanthjælpsforløbet på det respektive kalendertidspunkt, som er angivet på x-aksen, hvorfra linjen begynder. Y-aksen illustrerer, hvor længe kontanthjælpsforløbet har varet, før personerne bliver berørt af de kalendertidspunkter, som fremgår af x-aksen. Hver linje illustrerer herved en kohorte af kontanthjælpsforløb, som har påbegyndt kontanthjælpsforløbet på samme kalendertidspunkt. De enkelte kohorter vil opleve en ydelsesændring som følge af 225-timersreglen og/eller kontanthjælpsløftet i den del af forløbet, som er krydset forbi kalendertidspunktet 1. oktober 2016. Denne del af forløbene er markeret med rødt i figuren. Da reformen allerede træder i kraft fra 1. april 2016, er der en periode op til ydelsesændringen, hvor kontanthjælpsmodtagerne kan reagere på Jobreform fase 1. Denne del af forløbene er markeret med gråt for de forskellige kohorter. Den blå del af kontanthjælpsforløbene angiver, at forløbene endnu ikke er påvirket af reformen.

Figur 3. Igangværende ledighedsforløb på reformtidspunktet



Kilde: Egne beregninger

Figuren illustrerer kontanthjælpsforløb, der påbegyndes fra januar 2015 og til marts 2017, da de ligger tættest på Jobreform fase 1 i 2016. For kohorter af kontanthjælpsforløb, som er påbegyndt før 2015, var der en længere periode, før de påvirkes af Jobreform fase 1, og derfor vil en større del af forløbet ligge i det blå område.

De enkelte kohorter rammes således af reformen på forskellige tidspunkter i deres ledighedsforløb, og denne variation giver mulighed for at evaluere effekten af at blive ramt på forskellige tidspunkter. Ideen er, at man kan sammenligne personer, der på et givent tidspunkt i deres kontanthjælpsforløb er berørt af Jobreform fase 1 med personer, som har været på kontanthjælp tilsvarende længe, men som på grund af et tidligere inflow-tidspunkt ikke er berørt af reformen.

I dette set-up er indsats- og kontrolgruppen derfor ikke givet på forhånd. Alle forløb, som slutter før 1. oktober, er som udgangspunkt upåvirkede af ydelsesændringen af reformen og dermed en del af 'kontrolgruppen', mens forløb, der er påbegyndt efter 1. oktober 2016, alene vil indgå i 'indsatsgruppen'. Forløb, som går henover reformtidspunktet, vil indgå som en del af 'kontrolgruppen' frem til reformtidspunktet, og som en del af 'indsatsgruppen' efter reformtidspunktet.

Da personerne, som rammes af reformen, sammenlignes med en kontrolgruppe, som har været på kontanthjælp tilsvarende længde, sikres det, at sammensætningen af uobserverbare faktorer er mere sammenlignelige. Det giver samtidig mulighed for at adskille reform- og tidseffekter.

7. Analysedesign

Der benyttes en varighedsmodel til at undersøge, om kontanthjælpsmodtagere, der berøres af Jobformens fase 1 og dermed af en ydelsesnedsættelse, i højere grad afgår til beskæftigelse eller uddannelse, end hvis de ikke var berørt af reformen.

Med en varighedsmodel er det muligt at estimere effekterne af reformen, som indtræffer på forskellige varighedsanciennitetstrin i de enkelte forløb. Samtidig kan modellen korrigere for forskelle i personlige karakteristika, sæson og konjunkturforhold, der kan være blandt ledige, der er påbegyndt kontanthjælpsforløb på forskellige kalendertidspunkter.

Analysen estimerer effekten af de løbende kalendermåneder over hele observationsperioden fra 2012 til marts 2017, *jf. afsnit 5*. Kalendereffekten er estimeret gennem en dummyvariabel, som tager værdien én, når de pågældende forløb rammer kalendertidspunktet. Kalendertidspunkter efter april 2016 betragtes som reformeffekterne. Der er i alt 62 måneder henover observationsperioden fra 2012 til marts 2017, som hver især kan have en særskilt effekt på afgang til beskæftigelse eller uddannelse.

Kalendereffekten kan som udgangspunkt påvirke afgang til beskæftigelse og uddannelse gennem fx sæsonudsving, konjunkturcyklus eller reformeffekter. For at isolere den rene reformeffekt estimeres der en effekt for den månedsvise sæsonvariation, som gør sig gældende på tværs af alle år. Konjunkturindikatorer estimeres for at tage højde for konjunkturmæssige forskelle, som kan have betydning for afgang til beskæftigelse og uddannelse over den observerede periode. På den måde sigter analysen efter at isolere reformeffekten i de estimerede parametre for de løbende måneder.

Da reformen rammer kontanthjælpsforløbene ved forskellige varigheder, vil de estimerede reformeffekter være et gennemsnit over den anciennitetsfordeling, der gør sig gældende i de løbende måneder. Ideen med analysedesignet er, at effekten af de løbende måneder i teorien skal være nul i alle måneder op til, at reformen træder i kraft. Hvis reformen får flere kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse eller uddannelse, så vil parameterestimererne være signifikant positive for de løbende måneder, efter reformen træder i kraft 1. oktober 2016. Er parameterestimererne signifikant positive i perioden umiddelbart før ydelsesændringen ved reformen, vil man ofte tolke dette som en motivationseffekt. Men da kontanthjælpsmodtagerne allerede berøres af reglerne for optjening af timer til at undgå 225-timersreglen fra 1. april 2016, vil eventuelle løbende kalendereffekter i perioden fra april til oktober også være en form for reformeffekt. Det skyldes, at beskæftigelse i perioden påvirker 225-timersreglen fra 1. oktober direkte.

Den økonometriske tilgang samt metode til beregning af gennemsnitlige afgangskurver er beskrevet i bilag 1.

8. Deskriptiv statistik og forklarende variable

Som tidligere nævnt er det nødvendigt at tage højde for, at sammensætningen af personer i de påbegyndte kontanthjælpsforløb kan variere. Eksempelvis kan man forestille sig, at personkarakteristika som uddannelse, tilknytning til arbejdsmarkedet, alder, herkomst og om man er forsørger, har betydning for, hvordan Jobreform fase 1 vil på-

virke personerne i analysen til at afgå fra kontanthjælp. Herudover kan andre faktorer gøre sig gældende, fx konjunktursituationen og sæsonudsving.

Personkarakteristika

Der er en overvægt af mænd i populationen, som udgør 60 pct. Herudover er knap halvdelen, 49 pct., ufaglærte, mens 30 pct. er faglærte. Omfattede og ikke-omfattede har samme uddannelsesbaggrund og fordeler sig tilnærmelsesvis ens i de fem regioner, ligesom mange af de andre personkarakteristika er nogenlunde ens for de to grupper, jf. *tabel 4*. Per definition er et forløb omfattet, hvis kontanthjælpsforløbet afsluttes efter 1. oktober 2016, mens alle forløb, som afsluttes forinden, ikke er omfattet.

Forløb, som er omfattede af reformen, har en overvægt af personer med ikke-vestlig herkomst¹⁷, personer, som har modtaget kontanthjælp og/eller anden offentlig forsørgelse en større andel af tiden og i mindre grad er jobparate, sammenlignet med de forløb, som ikke er omfattede.

Det er i sig selv ikke et problem, at grupperne adskiller sig på væsentlige karakteristika. Tværtimod er det med til at understøtte betydningen af at kontrollere for disse forhold, så grupperne bliver sammenlignelige. Endvidere bekræfter det tegnene på, som diskuteres i forrige afsnit, at de personer, som tilgår sent i observationsperioden og dermed bliver omfattet af reformen, har en svagere arbejdsmarkedstilknytning generelt.

Tabel 4. Gennemsnitlige karakteristika opdelt på forløb, som er omfattede/ikke omfattede af reformen

¹⁷ Bemærk, at der fortsat er personer tilbage i populationen med ikke-vestlig herkomst. Det er blot personer, som har været bosiddende mindre end syv ud af de seneste otte år, som frasorteres.

	Omfattede	Ikke omfattede	Alle forløb
<i>----- Procent -----</i>			
<i>Baggrundskarakteristika</i>			
Mand	58	62	60
Gift	22	26	24
Enlig	78	74	76
Enlig forsørger	18	17	17
Forsørger	35	36	36
Dansk	69	73	71
Vestlig	5	6	6
Ikke-vestlig	27	21	23
30-34 år	20	24	23
35-39 år	18	20	19
40-44 år	17	17	17
45-49 år	17	16	16
50-54 år	14	12	13
55 eller ældre	14	12	13
Ufaglært	50	48	49
Gymnasial uddannelse	8	8	8
Faglært	28	31	30
Videregående uddannelse	14	13	13
Andel af tiden, personen har modtaget offentlig forsørgelse de seneste 8 år (ekskl. SU)	49	39	43
Jobparat	58	64	62
<i>Konjunktur, regionalt niveau</i>			
Antal ledige stillinger delt med bruttoledigheden (måned)	29	22	25
Bruttoledigheden (måned)	3,34	3,80	3,62
Antal observationer	48.204	76.352	124.556
Yderligere information som indgår i analysen			
Løn forud for ledighed, geografi, hvor stor en del af de seneste år, personen ikke har været bosiddende i Danmark, hvor stor en del af de seneste år forud for ledighedsforløbet, personen har modtaget kontanthjælp og offentlig forsørgelse, hvor mange gange forud for ledighedsforløbet, personen har skiftet mellem uddannelse og kontanthjælp, aktivering og visitering.			

Anm Tabellen viser gennemsnitlige karakteristika på den valgte population. Uddybning af de resterende variable fremgår af bilag 2.

Kilde: Egne beregninger

De personspecifikke karakteristika vil således tage højde for en række forskelle mellem personer. Det vil dog aldrig være muligt at kontrollere for alle faktorer. I denne analyse kunne informationer om populationens helbred være væsentligt, fordi kontanthjælpsmodtagere ofte har andre udfordringer end ledighed alene. Det har dog ikke været muligt at koble sundhedsdata til indeværende analyse.

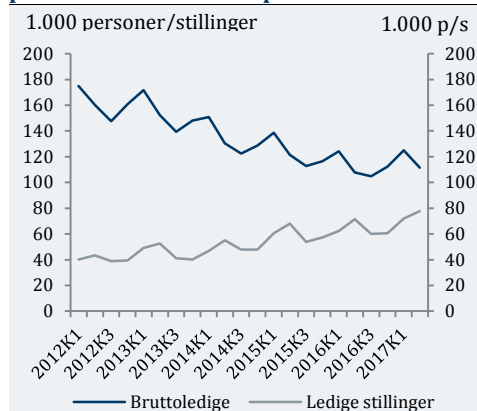
Konjunkturforhold

Konjunktursituationen forbedrer sig væsentligt i observationsperioden mellem 2012 og 2017, hvor niveauet for bruttoledigheden falder fra i gennemsnit knap 161.000 ledige i

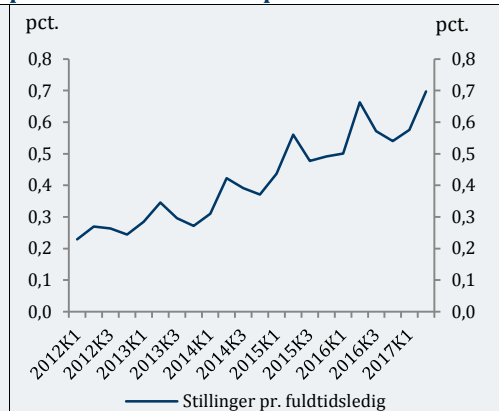
2012 til 112.000 ledige i 2016., jf. figur 4. Bruttoledighedens andel af arbejdsstyrken udviser væsentlige sæsonudsving med top- og lavpunkter i hhv. 1. og 3. kvartal.

Den modsatte tendens gør sig gældende for antallet af åbne stillinger, som efter 2012 begynder at stige. Antallet af åbne stillinger ses ofte som en første indikator på, at økonomien er i bedring, mens ledigheden kan være lidt langsommere til at tilpasse sig.

Figur 4. Konjunkturindikatorer på landsplan over observationsperioden



Figur 5. Arbejdsmarkedstæthed på landsplan over observationsperioden



Kilde: Danmarks Statistik: Opregnet faktisk bruttoledighed. Jobindsats: Antal opslåede stillinger på Jobnet. Egne beregninger

Både bruttoledighed og antallet af ledige stillinger har betydning for, hvor stor konkurrencen er på arbejdsmarkedet. Et andet godt mål for konjunktursituationen er den såkaldte *arbejdsmarkedstæthed*, som er en ratio mellem antal bruttoledige og antal opslåede stillinger (Cahuc et al., 2014). Tætheden på arbejdsmarkedet vil falde, når ledigheden stiger, som følge af at det nu bliver relativt lettere at få besat en opslået stilling, fordi der er flere ledige at vælge i mellem. Omvendt stiger tætheden på arbejdsmarkedet, når antallet af åbne stillinger stiger. Intuitionen er, at det for et givet antal ledige bliver relativt sværere for virksomhederne at rekruttere til en opslået stilling, når antallet af opslåede stillinger stiger.

I Danmark stiger tætheden fra 2012 og frem, jf. figur 5. Det betyder, at de ledige her vil møde en lempet konkurrence efter de ledige stillinger. Analysen medtager i hovedmodellen bruttoledighedens andel for landsdele samt arbejdsmarkedstætheden i hver landsdel for hver måned. De to variable måler altså, hvor relativt svært eller let det er at finde et arbejde i en given landsdel i en given måned. Dermed er det muligt at kontrollere for, at konjunkturerne i dette tilfælde forbedres over perioden, og at der er forskellige niveauer i forskellige landsdele.

Forløb, som er omfattede af reformen, oplever en lavere månedlig ledighed og en højere arbejdsmarkedstæthed, end forløb, som ikke er omfattede af reformen, jf. tabel 4. Det bekræfter, at forløbene, som er omfattede af reformen, i gennemsnit oplever en forbedret konjunktursituation sammenlignet med de ikke-omfattede forløb. Konjunkturerne betydning vil blive gennemgået i det følgende afsnit.

Konjunkturindikatorerne i hovedmodellen beregnes på månedsbasis for at kontrollere den konjunktursituation, som den ledige står over for, når de løbende kalendermåneder estimeres som reformeffekter. Da konjunkturforholdene udvikler sig forskelligt på tværs af landsdele, varierer konjunkturmålene også på tværs heraf.

Der er som følge af de væsentligt forbedrede konjunkturforhold kombineret med analysedesignet afprøvet en række forskellige definitioner af konjunkturvariablene, *jf. afsnit 10*.

Slutteligt medtages dummy-variable for hver kommune, såkaldte *kommune fixed effects*. På den måde tages der højde for forhold i den enkelte kommune, som kan have betydning for borgernes sandsynlighed for at afgå til uddannelse eller beskæftigelse. Det kunne eksempelvis være jobcentreres måde at administrere og aktivere ledige på eller andre lokale forhold.

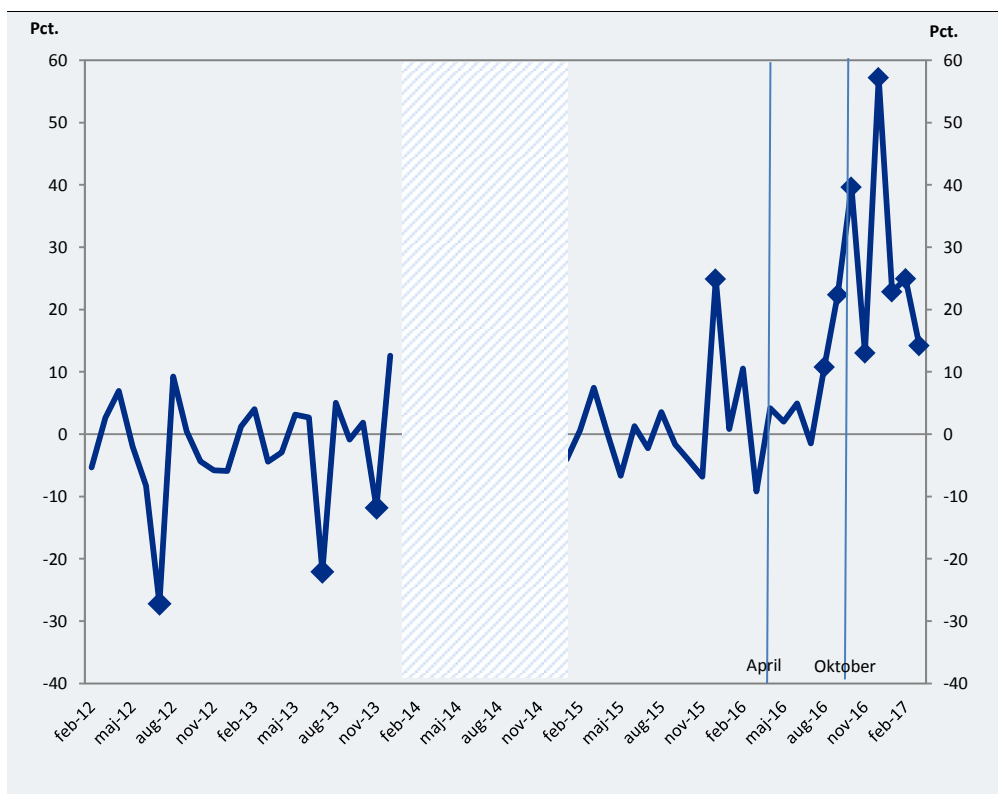
9. Effekter af Jobreform 1

Analysen ser på de løbende kalendermåneders effekt på afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse. Resultatet, hvor den gennemsnitlige reformeffekt er estimeret, viser, at der er positive effekter på afgang fra ledighed til beskæftigelse og uddannelse for analysens population. Med andre ord har kontanthjælpsmodtagerne i denne analyse større sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse eller uddannelse, end hvis reformen ikke var blevet implementeret.

Integrationsydelsesmodtagere og unge under 30 år indgår ikke i analysen, samtidig med at det især er disse grupper, som oplever en mindre ydelsesreduktion eller slet ikke rammes af kontanthjælpsloftet. Resultatet er et udtryk for den gennemsnitlige effekt for analysepopulationen.

I perioden fra februar 2012 til december 2013 og igen fra januar 2015 til juli 2016 har effekten af de løbende måneder hverken haft systematisk positiv eller negativ effekt på afgang til beskæftigelse eller uddannelse for kontanthjælpsforløbene i analysen sammenlignet med 2014, *jf. figur 6*. Det ses ved, at punktestimaterne både er negative og positive frem til reformtidspunktet, og i de fleste tilfælde er de ikke signifikant forskellige fra nul. Da punktestimaterne ikke er signifikant forskellige fra nul frem til reformtidspunktet, indikerer det, at konjunkturreflekterne er renset ud og ikke forstyrrer reformeffekterne. Der præsenteres en række robusthedstest af dette længere nede i afsnittet. Der er enkelte måneder, der har en effekt inden reformen, som er signifikant forskellig fra nul, *jf. figur 6*. Der ses dog ingen systematik i disse punktestimater. Effekterne for de løbende måneder i 2014 fremgår af modellens intercept og indgår derfor som reference i modellen.

Figur 6. Reformeffekten angivet som estimerede procentvise ændringer i afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse.



Ann: Firkanter indikerer, at punktestimaterne for de procentvise ændringer er signifikant forskellige fra nul på et 5 pct. signifikansniveau. 2014 er brugt som referenceår.

Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registerdata fra Danmarks Statistik.

Fra august 2016 begynder effekten af de løbende måneder systematisk at blive signifikant positive. Positive estimater skal fortolkes som en øget afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse sammenlignet med referenceåret 2014.

Da modellen tager højde for forskelle i personkarakteristika, sæsonvariation og konjunkturer, vil de signifikant positive estimater efter 1. oktober 2016 være udtryk for en reformeffekt.

De positive signifikante punkter i august og september 2016 indikerer, at kontanthjælpsmodtagere, allerede før ydelsesændringen træder i kraft, arbejder mere, for at undgå ydelsesnedgang som følge af 225-timersreglen. Derved afgår de i højere grad til ordinær beskæftigelse eller uddannelse forud for reformen.

Reformeffekterne svinger mellem en højere afgangsrate på knap 11 og 57 pct. fra kontanthjælp til beskæftigelse/uddannelse, *jf. figur 6*. Den procentvise stigning i afgangsraterne skal ses i forhold til den underlæggende sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse eller uddannelse, som bliver estimeret gennem modellens baselinefunktion. Den underliggende sandsynlighed er faldende med tiden på kontanthjælp. Således er sandsynligheden for at afgå, alene baseret på anciennitet, estimeret til at falde fra ca. 4,3 pct. første måned til ca. 1,2 pct. efter 40 måneder, *jf. tabel 5*.

Tabel 5. Estimerede underliggende sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse eller uddannelse, alene baseret på anciennitet.

Anciennitet	Pct.	Anciennitet fortsat	Pct.
1 måned	4,3*	17 måned	1,9*
2 måneder	4,2	18 måned	1,7*
3 måneder	3,9*	19 måned	1,9*
4 måneder	3,2*	20 måned	1,8*
5 måneder	2,9*	21 måned	1,6*
6 måneder	2,8*	22 måned	1,6*
7 måneder	2,5*	23 måned	1,7*
8 måneder	2,2*	24 måned	1,6*
9 måneder	2,2*	25 måned	1,5*
10 måneder	2,2*	26 måned	1,6*
11 måneder	1,9*	27-28 måneder	1,4*
12 måneder	2,0*	29-30 måneder	1,4*
13 måneder	2,0*	31-32 måneder	1,3*
14 måneder	1,8*	33-34 måneder	1,4*
15 måneder	1,9*	35-40 måneder	1,1*
16 måneder	1,8	Over 40 måneder	1,2*

Anm: *indikerer signifikansniveau på 1 pct.

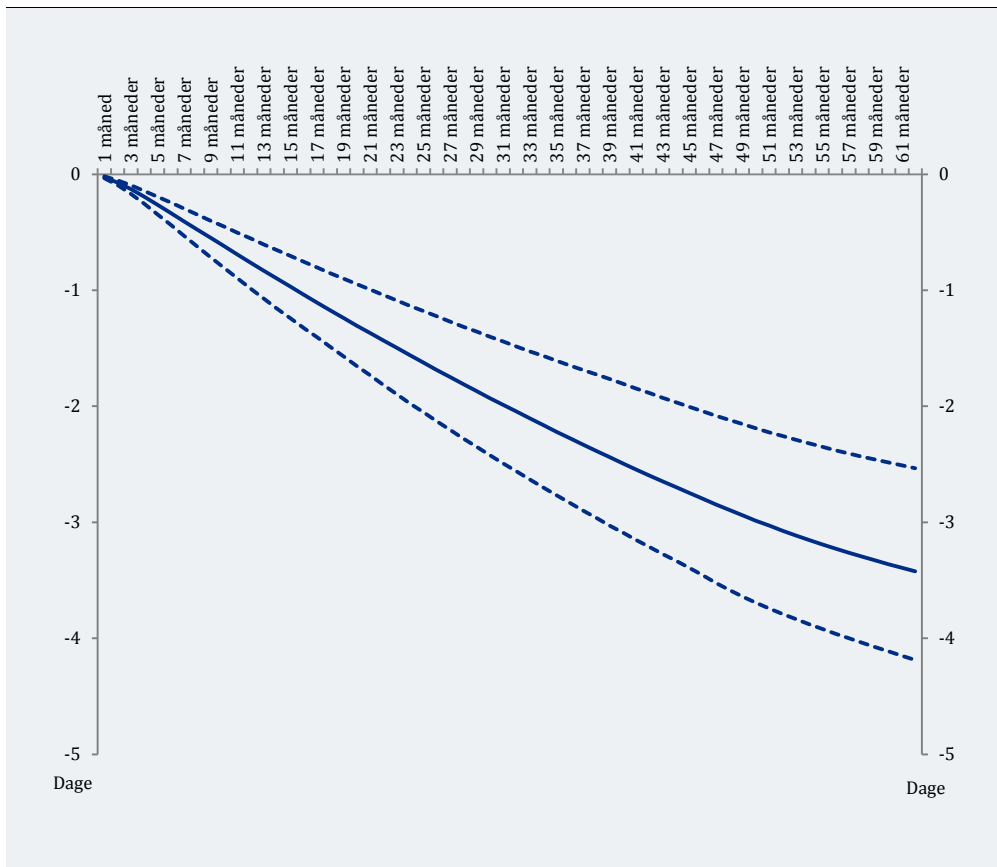
Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registre.

Fx vil en stigning på 40 pct. i oktober 2016 i afgang fra kontanthjælp svare til ca. seks procentpoint sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse eller uddannelse efter en måneds ledighed, hvor den underliggende afgangsrate er på ca. fire pct. Ligeledes vil en stigning på ca. 40 pct. i oktober 2016 medføre en sandsynlighed på 1,6 procentpoint for at afgå til beskæftigelse eller uddannelse for personer, der har været ledige i 40 måneder, og derved har en underliggende afgangssandsynlighed på ca. en pct.

Den positive kalendereffekt i perioden efter reformtidspunktet betyder, at de estimerede afgangsrater til beskæftigelse og uddannelse er højere ved tilstedeværelsen af reformen, end hvis reformen ikke var blevet implementeret. Den større afgang kan direkte oversættes til, at sandsynligheden for at forblive på kontanthjælp mindskes ved tilstedeværelsen af reformen.

Fordi det ikke er muligt at udregne ydelsesreduktionerne i populationen, kan de fundne effekter ikke omregnes til en elasticitet. Det er i stedet muligt at omsætte reformeffekterne til den gennemsnitlige afkortning af kontanthjælpsforløbet ved at omregne til forskellen i den gennemsnitlige varighed med og uden reformeffekten, *jf. figur 7*.

Figur 7. Gennemsnitlig afkortning af kontanthjælpsforløb pr. person



Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registre

Analysens forløb vil i gennemsnit være forkortet med 3,4 dage grundet reformen. Før reformen varede et gennemsnitligt kontanthjælpsforløb for analysepopulationen et år og knap seks dage, mens det efter reformen varer et år og godt to dage.¹⁸, jf. figur 7 og bilag 3.

Resultater for baggrundskarakteristika i estimationen

Estimationen af reformeffekterne tager højde for en række observerbare baggrundskarakteristika. De forskellige parameterestimater påvirker kontanthjælpsmodtagerens sandsynlighed for at afgang, som det kan forventes, jf. tabel i bilag 4. Således har det en positiv effekt på afgangssandsynligheden at være faglært eller have videregående uddannelse fremfor at være ufaglært, ligesom effekten på afgangssandsynligheden er større, desto højere løn personen havde forud for kontanthjælpsforløbet. Højere alder og anden etnisk herkomst end dansk mindsker sandsynligheden for at afgang til beskæftigelse eller uddannelse.

De forskellige mål for tilknytning til arbejdsmarkedet, der er inkluderet i modellen, har også betydning. Her mindsker det afgangssandsynligheden at have modtaget kontanthjælp eller andre offentlige ydelser en større andel af tiden – op til tre år forud for det nystartede forløb. Omvendt forbedrer det afgangssandsynligheden at være jobparat i en given måned frem for at være aktivitetsparat.

¹⁸ Afkortningen er beregnet ud fra forløb med varigheder på mellem en og 62 måneder.

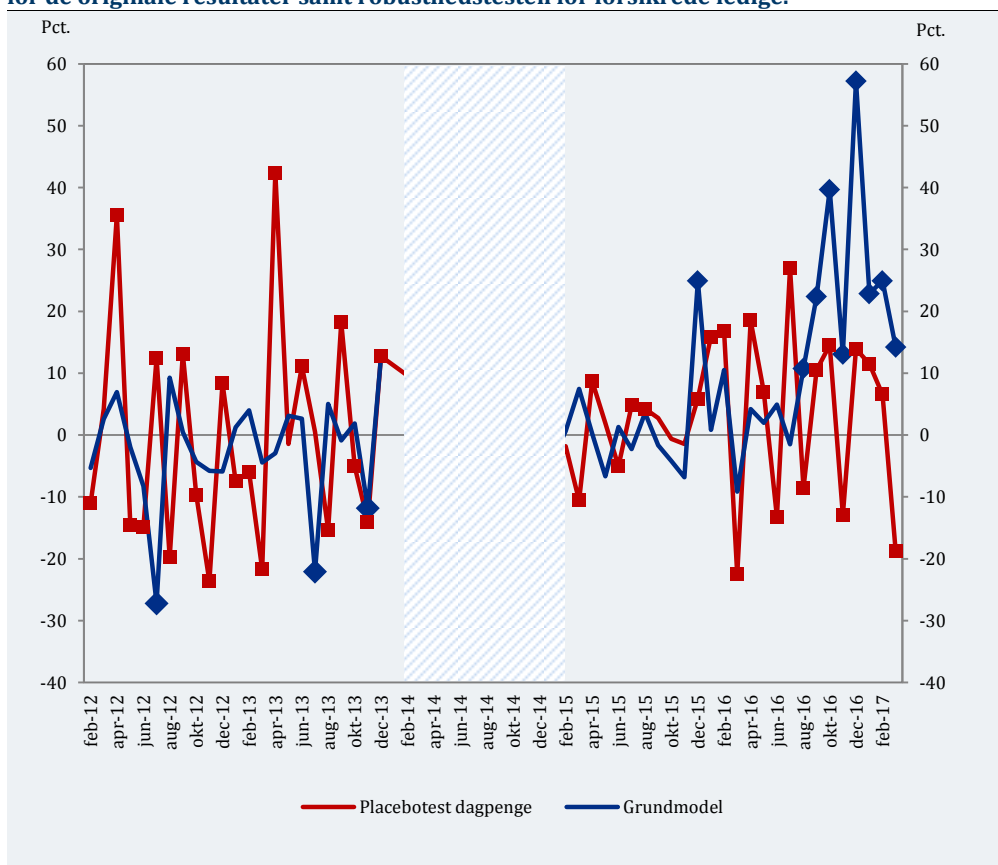
10. Robusthed

Dette afsnit gennemgår en række robusthedstest af de fundne resultater. Dels undersøges det, om reformeffekterne er drevet af de konjunkturforbedringer, der har været parallelt med, at reformen trådte i kraft, og dels undersøges det, om estimerne af de løbende måneder op til reformtidspunktet bidrager til den samlede stigning i afgangsraterne til beskæftigelse og uddannelse.

Placebo-test

For at undersøge om reformeffekterne er drevet af konjunkturforbedringer, foretages præcis samme estimation, men for gruppen af dagpengemodtagere frem for kontanthjælpsmodtagere. Dette kaldes som regel et *placebo-test*, fordi afgang fra dagpenge til beskæftigelse og uddannelse ikke bør være påvirket af Jobreform fase 1, på samme måde som kontanthjælpsmodtagere. Denne test kan derfor bruges til at tjekke, om der er kontrolleret tilstrækkeligt for konjunkturforbedringerne i perioden. Hvis den anvendte model ikke får kontrolleret tilstrækkeligt for konjunkturforholdene, må det forventes, at sandsynligheden for at afgå fra dagpenge til beskæftigelse stiger i takt med konjunkturforbedringerne i perioden for analysen. Omvendt, hvis de måneds- og landsdelsbaserede variable for ledighedsprocenten og arbejdsmarkedstætheden får kontrolleret tilstrækkeligt for konjunktursituationen, må det forventes, at effekten af de løbende måneder ikke har betydning for afgang til beskæftigelse eller uddannelse.

Figur 8. Estimerede procentvise ændringer i afgang til beskæftigelse eller uddannelse for de originale resultater samt robusthedstesten for forsikrede ledige.



Anm: Solide firkanter indikerer, at punktestimerne for de procentvise ændringer er signifikant forskellige fra nul på et fem pct. signifikansniveau.

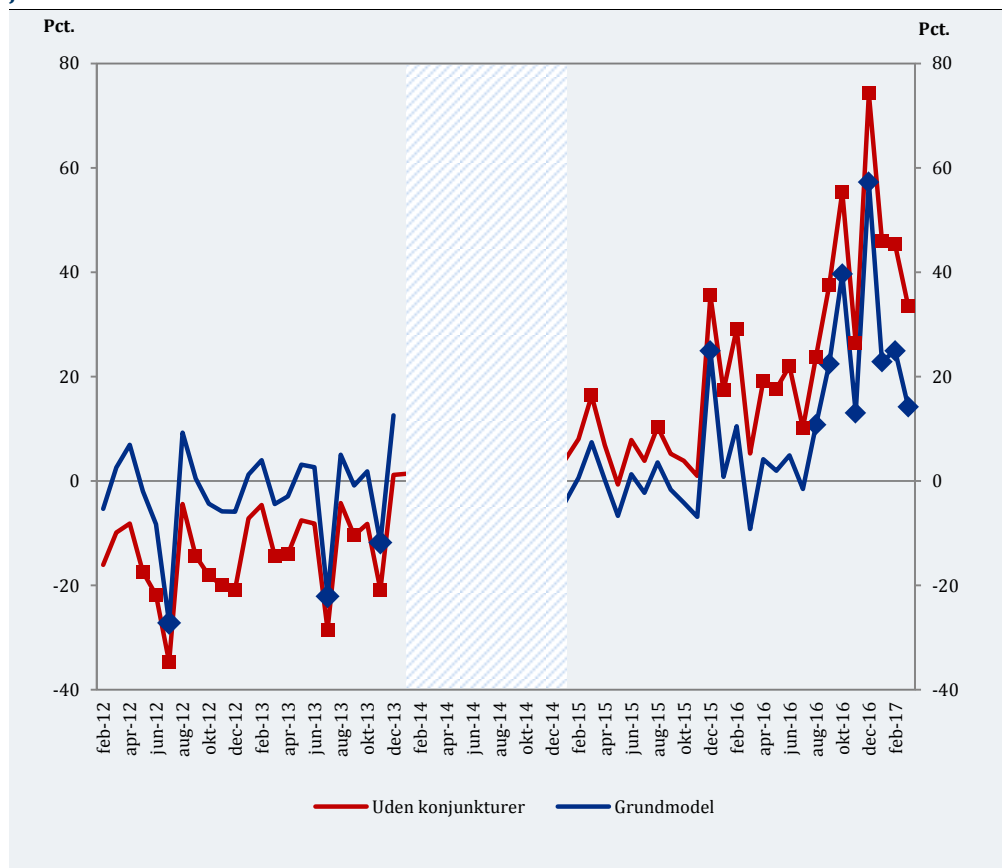
Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registerdata.

Igennem hele estimationsperioden skifter effekterne af de løbende kalendermåneder mellem at have signifikant positiv og signifikant negativ påvirkning på afgangen til beskæftigelse eller uddannelse for de dagpengemodtagere, *jf. figur 8*. De månedlige effekter er således hverken entydigt positive eller negative igennem hele observationsperioden. Endvidere stiger afgangsraterne ikke i perioderne fra 1. april 2016 eller 1. oktober 2016 og frem. Det indikerer, at estimationen af afgang fra kontanthjælp lykkedes med at kontrollere for konjunkturforbedringerne, der skete i denne periode.

Andre definitioner af konjunkturindikatorer

Modellen er endvidere estimeret med en række andre definitioner af konjunkturindikatorer for at understøtte, at der er taget tilstrækkeligt højde for konjunktursituationen. Det ses, at estimaterne kun ændres marginalt, når man lader konjunkturforholdene variere på kvartaler frem for måneder, når alene dagpengeledigheden anvendes i målet for ledighedsprocenten og tætheden på arbejdsmarkedet fremfor den samlede ledighed, samt når konjunkturforholdene varierer på regioner frem for landsdele, *jf. bilag 3*. Hvis der derimod ikke kontrolleres for konjunkturforhold i modellen, er afgangsraterne til beskæftigelse signifikant lavere i 2012 og 2013 end i 2014 og signifikant højere i 2015 til 2017 end i 2014, *jf. figur 9*. I modellen, hvor der ikke kontrolleres for konjunkturforholdene, vil de løbende kalendermåneder altså ikke afspejle en ren reformeffekt, men være påvirket af konjunktursituationen.

Figur 9. Estimerede procentvise ændringer i afgangen til beskæftigelse eller uddannelse for de originale resultater samt illustration af model, hvor der ikke kontrolleres for konjunktursituationen.



Anm: Solide firkanter indikerer, at punktestimerne for de procentvise ændringer er signifikant forskellige fra nul på et fem pct. signifikansniveau.
Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registerdata fra Danmarks Statistik.

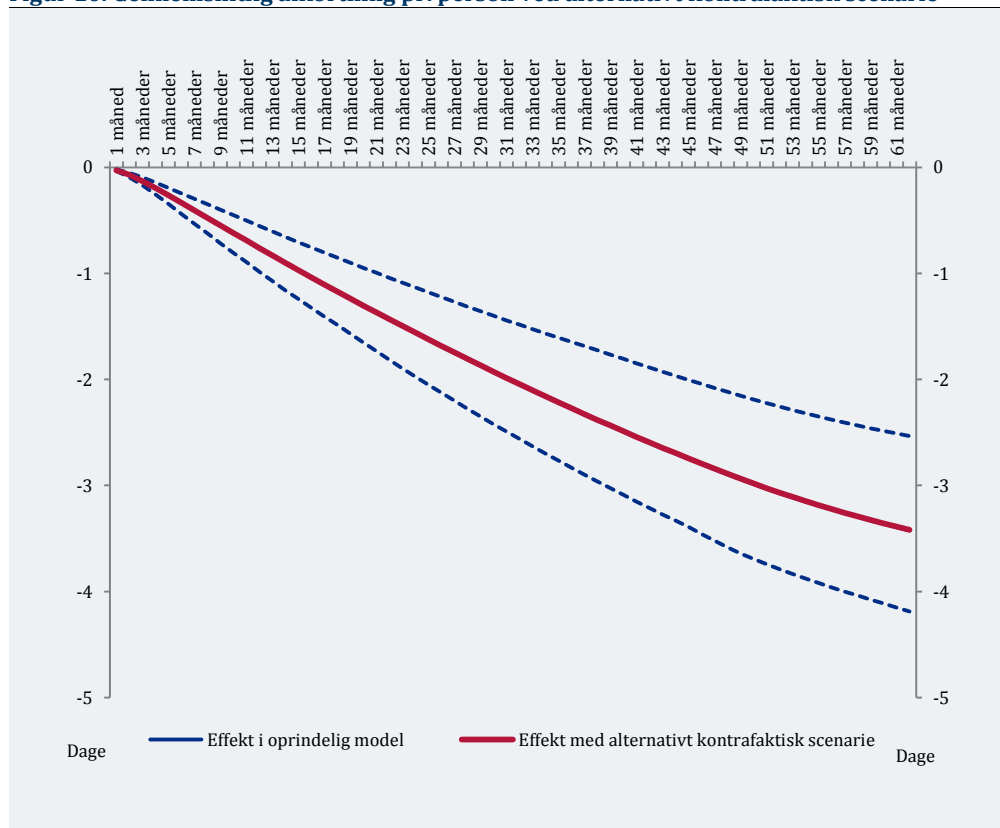
På baggrund af overstående robusthedstest er der således god grund til at tro, at de måneds- og landsdelsbaserede variable for ledighedsprocenten og arbejdsmarkedstætheden får kontrolleret tilstrækkeligt for konjunktursituation i observationsperioden. Resultaterne understøtter dermed, at effekterne ikke er drevet af den forbedrede konjunktursituation, der var sammenfaldende med reformtidspunktet.

Alternative beregninger i fravær af reformen

En alternativ beregning af afgangsrater og overlevelseskurver i fravær af reformen laves for at undersøge, om estimerne af de løbende måneder op til reformtidspunktet bidrager til den samlede stigning i afgangsraterne til beskæftigelse og uddannelse.

I de gennemgåede resultater er effekten i fravær af reformen (også kaldet det kontrafaktiske scenarie) baseret på, at de løbende kalendermåneder nulstilles. Effekten af de løbende kalendermåneder op til reformtidspunktet bør ikke påvirke afgang til beskæftigelse eller uddannelse, hvis de løbende kalendermåneder skal kunne fortolkes som reformeffekter. Derfor undersøges det, om modellen er robust overfor en alternativ fortolkning af det kontrafaktiske scenarie, hvor kun estimerne fra hhv. april og oktober 2016 og frem nulstilles.

Figur 10. Gennemsnitlig afkortning pr. person ved alternativt kontrafaktisk scenarie



Kilde: Egne beregninger på DREAM og andre registerdata fra Danmarks Statistik.

Forskellen i den gennemsnitlige varighed med de to forskellige fortolkninger af det kontrafaktiske scenarie er mellem 0,0 og 0,1 pct. Den lille forskel i de gennemsnitlige varigheder gør, at kurverne ligger oveni hinanden, jf. figur 10. Samtidig ses det, at forskellen i den gennemsnitlige varighed med den alternative fortolkning af det kontrafaktiske scenarie ligger inde for konfidensintervallet af den oprindelige model. Det viser, at der ikke er signifikante forskelle i måden, hvorpå det kontrafaktiske scenarie defineres. Det understøtter, at effekterne, som er præsenteret i analysen, er drevet af reformen.

Estimation for delgrupper

Det er i analysen ikke muligt at estimere reformeffekten alene for dem, som er omfattet af 225-timersreglen. Dels er der en del kontanthjælpsmodtagere, som undtages for 225-timersreglen, og dels gælder den kun for personer, som ved starten af kontanthjælpsforløbet har modtaget kontanthjælp minimum 12 ud af de seneste 36 måneder. Et forsøg på at sikre, at en større del af populationen rammes af 225-timersreglen, er ved at estimere reformeffekten kun for den delgruppe, som ved starten af kontanthjælpsforløbet har modtaget kontanthjælp minimum 12 ud af de seneste 36 måneder. STAR (2017) tyder på, at de største adfærdsmæssige tilpasninger sker på grund af 225-timersreglen, jf. afsnit 2. Det er ikke entydigt, om den afgrænsede gruppe vil reagere anderledes end de fundne effekter i analysen. Gruppen vil, alt andet lige, have været mere på kontanthjælp forud for forløbet og kan derfor betragtes som 'svagere' end personer, som ikke har været på kontanthjælp i minimum 12 ud af de seneste 36 måneder. Derfor kan gruppen have sværere ved at reagere på økonomiske incitamenter. Det overordnede billede ligner resultaterne for hele gruppen, mens afgangsraterne i nogle måneder påvirkes kraftigere, og i nogle måneder mindre kraftigt.

Fordi kontanthjælpsmodtagere generelt er en relativt udsat gruppe, er det interessant at undersøge, om de stærkeste i gruppen reagerer anderledes. Derfor foretages to estimationer, men for de delgrupper, som har modtaget offentlig forsørgelse en mindre andel af tiden¹⁹ i hhv. de seneste fire og otte år, før de begyndte på kontanthjælpsforløbet. Resultaterne viser, at disse to grupper ikke reagerer systematisk anderledes end hele gruppen.

11. Konklusion

Analysen viser, at Jobreform fase 1 har øget afgangsen til beskæftigelse og uddannelse for kontanthjælpsmodtagere, som er over 30 år, ikke er samlevende, og som har opholdt sig i Danmark i de seneste syv ud af otte år. Kontanthjælpsforløbene i analysen er i gennemsnit blevet forkortet med 3,4 dage grundet reformen. Før reformen varede et gennemsnitligt kontanthjælpsforløb for analysens personer et år og knap seks dage, mens det efter reformen varer et år og godt to dage.

Fra august 2016 til marts 2017 har reformen haft en positiv signifikant virkning på afgangsen fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse. Effekten af reformen ses således, allerede før selve ydelsesændringen træder i kraft 1. oktober. Reformeffekterne svinger mellem en stigning i afgangsraten fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse på mellem 11 og 57 pct. fra august 2016 til marts 2017. Den procentvise stigning i afgangsraterne skal ses i forhold til den underlæggende sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse eller uddannelse.

¹⁹ Konkret estimeres effekten for personer, som har modtaget offentlig forsørgelse mindre end medianen af andelen i populationen, i hhv. fire og otte år forud for kontanthjælpsforløbet.

De fundne effekter kan ikke omregnes til en elasticitet, fordi det ikke er muligt at udregne ydelsesreduktionerne i populationen. Samtidig vurderes det ikke umiddelbart, at der hidtil er lavet studier på en gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som er sammenlignelig med analysepopulationen, som punkttestimaterne kan sammenholdes med.

Reformen trådte i kraft under et opsving i økonomien. Det er derfor afgørende, at reformeffekten isoleres fra de sammenfaldende konjunkturforbedringer. I analysen er der udført en række robusthedstests, som understøtter, at de fundne resultater ikke er drevet af generelle konjunkturforbedringer, men derimod kan tolkes som reformeffekter.

Reformeffekterne i analysen stemmer overens med, at udviklingen i andelen af kontanthjælpsmodtagere, der arbejder i småjob ved siden af kontanthjælpen, *jf. Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2017)* ændres betydeligt omkring indførelsen af Jobreformens fase 1.

11. Litteratur

Andersen, L. H., H. Hansen, M. L. Schultz-Nielsen & T. Tranæs (2012) "Starthjælpens betydning for flygtnings levevilkår og beskæftigelse", Rockwool Fondens Forskningsenhed, København.

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.

Berg, Gerard J. van den, Bozio, Antoine & Dias, Monica Costa (2015) "Policy discontinuity and duration outcomes", *IFAU, working paper 2015:10*.

Beskæftigelsesministeriet (2014) "Effektevaluering af ungeinitiativerne i kontanthjælpsreformen 2014", Beskæftigelsesministeriet Analyseenheden.

Beskæftigelsesministeriet (2016) "Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år", Beskæftigelsesministeriet Analyseenheden.

Cahuc, P., Carcillo, S. og Zylberg, A. (2014) "Labor economics". *The MIT press*, 583-600.

Danmarks Statistik (2017): "Markant flere ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp finder arbejde", *DST Analyse*.
[Http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetAnalyse.aspx?cid=28917](http://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetAnalyse.aspx?cid=28917).

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.

Jensen, P., Rosholm, M. og M. Svarer (2003) "The response of youth unemployment to benefits, incentives, and sanctions", *European Journal of Political Economy*, vol. 19, no. 2, pp. 301-316.

Jonassen, A. B. (2013) "Regression discontinuity analyses of the disincentive effects of increasing social assistance", Ph.D.-afhandling, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.

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

Mortensen, D. T. (1977) "Unemployment Insurance and Job Search Decisions," *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 30, No. 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.

Simonsen og Skipper (2016) "Økonomiske incitamenter for ikke-forsikrede ledige – en litteraturoversigt." Udført for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2017) "Et halvt år med Jobreform fase 1", June 2017.

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.

Danmarks Statistik (DST).
Tilgængelig:
www.statistikbanken.dk

Jobindsats.
Tilgængelig:
www.jobindsats.dk

Bilag 1. Modellspecifikation og efterfølgende økonomiske beregninger.

Specifikationen af afgangsraten (hazardraten) i analysen er en proportional hazard-model med stykvis konstante tidsintervaller på månedsbasis. Der anvendes en complementary log-log specifikation (cloglog) af afgangsraten fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse. Cloglog er en diskret tidsmodel, der tager højde for den månedlige struktur i data.

Afgangsraten, hvormed en person afgår i beskæftigelse og uddannelse efter t ugers ledighed, specificeres ved:

$$h_{it} = h(t, R_{it}, X_{it}, S_{it}, K_t) = 1 - \exp(-\exp(\mu + \theta(t) + \delta R_{it} + \beta X_{it} + \rho S_{it} + \vartheta K_{it}))$$

Hvor t er tidspunktet i ledighedsforløbet (varigheden), R_{it} indeholder dummy indikatorer for løbende måneder fra februar 2012 til marts 2017. Vektoren δ består af 51 parameterestimer for de særskilte kalendereffekter fra februar 2012 til december 2013 og igen fra januar 2015 til marts 2017. Modellen estimerer ikke særskilte estimater for månederne i år 2014. Disse vil indgå samlet i interceptleddet μ , fordi modellen medtager særskilte effekter af den månedlige sæsonvariation, S_{it} , der er fælles på tværs af årene. X_{it} er en række personkarakteristika, herunder køn, alder, etnicitet, arbejdsmarkedshistorik, uddannelse m.m. K_t kontrollerer for konjunkturforhold fordelt på 11 landsdele. De forklarende variable beskrives nærmere i afsnit 8.

$\theta(t)$ er baselinefunktionen, som opfanger den generelle tidsafhængighed i kontanthjælpsforløbene, og bestemmer formen på afgangsraten. Baseline er ens på tværs af alle forløb, mens det antages, at forskellige personkarakteristika, sæsonvariation, konjunkturforhold og reformeffekter forskyder hazarderne proportionalt fra baselinefunktionen. $\theta(t)$ har en fleksibel specifikation med stykvis konstante intervaller, som er inddelt i månedlige intervaller de første 26 måneder, fra 27. til 40. måned modelleres baselinestykkerne som intervaller af 2 måneder. Herefter modelleres der ét samlet baselinestykke for ancienniteter på mere end 40 måneder. Det første baselinestykke ligger i interceptet, μ .

Faktiske og kontrafaktiske afgangsrater og kurver

Den gennemsnitlige afgangsrater beregnes på baggrund af de estimerede parameterværdier og observerede karakteristika i populationen. Til beregning af de faktiske afgangsrater medtages dummierne for de løbende måneder, R , der er lig 1, når de pågældende forløb befinder sig i de respektive løbende måneder. Effekten af parameter estimat $\hat{\delta}$ indgår derfor i de estimerede afgangsrater, hvor kohorten berøres af reformen. De gennemsnitlige afgangsrater kan beregnes ved et vægtet gennemsnit over de individuelt estimerede afgangsrater for hvert forløb, hvor der vægtes med, hvor mange forløb der fortsat er på kontanthjælp, N_t og dermed i 'risiko'-gruppen for at afgå til beskæftigelse eller uddannelse til tid t :

$$\hat{h}_t^{faktisk} = \frac{1}{N_t} \sum_{i=1}^{N_t} [1 - \exp(-\exp(\hat{\mu} + \hat{\theta}(t) + \hat{\delta} R_t + \hat{\beta} X_{it} + \hat{\rho} S_{it} + \hat{\vartheta} K_{it}))]$$

Når dummierne for de løbende måneder pr. konstruktion sættes lig 0, fjernes hele effekten af den løbende kalendertid i de estimerede hazarder. For at simulere et kontrafaktisk scenarie, hvor reformen ikke indføres, "nulstilles" parameterestimerne på de løbende måneder, hvilket svarer til at fjerne reformeffekten. De estimerede afgangsrater uden reformeffekten kan derfor beregnes ved følgende:

$$\hat{h}_t^{kontrafaktisk} = \frac{1}{N_t} \sum_{i=1}^{N_t} [1 - \exp(-\exp(\hat{\mu} + \hat{\theta}(t) + \hat{\beta} X_{it} + \hat{\rho} S_{it} + \hat{\vartheta} K_{it}))]$$

Betingede overlevelseskurver og gennemsnitlige varigheder

Overlevelseskurverne i det faktiske og kontrafaktiske scenarie beregnes som:

$$\hat{S}_t^s = \prod_{t=1}^{\infty} (1 - \hat{h}_t^s) \cdot (1 - \hat{h}_t^a) = \prod_{t=1}^{62} (1 - \hat{h}_t^s) \cdot (1 - \hat{h}_t^a), \quad s = (\text{faktisk}, \text{kontrafaktisk})$$

For at finde de gennemsnitlige overlevelseskurver og efterfølgende gennemsnitlige varigheder, skal der korrigeres for afgang til andre tilstande end beskæftigelse/uddannelse. Derfor beregnes de betingede overlevelseskurver, hvor \hat{h}_t^a er den empiriske afgangsrate til andre afgang end beskæftigelse/uddannelse. Det bemærkes, at \hat{h}_t^a er ens i det faktiske og kontrafaktiske scenarie. I teorien skal de betingede overlevelseskurver evalueres over en uendelig tidshorizont, mens det i praksis altid er dataperiodens længde, der sætter den øvre grænse for, hvor langt frem i tid overlevelseskurverne kan beregnes. Pga. populationsafgrænsningen kan hvert forløb maksimalt følges i 62 måneder, og derfor erstattes ∞ med 62 måneder i ovenstående beregninger af de betingede overlevelseskurver. Den gennemsnitlige varighed i de to scenarier kan efterfølgende findes ved arealet under overlevelseskurverne:

$$E(T^s) = \sum_{t=1}^{\infty} \hat{S}_t^s = \sum_{t=1}^{62} \hat{S}_t^s$$

Reformeffekterne kan herefter findes som ændringen af det gennemsnitlige kontanthjælpsforløb på følgende måde:

$$\text{reformeffekt for et gns. forløb} = E(T^{\text{faktisk}}) - E(T^{\text{kontrafaktisk}})$$

I analysen er det faktiske scenarie omtalt som *med reform*, mens det kontrafaktiske er omtalt som *uden reform*.

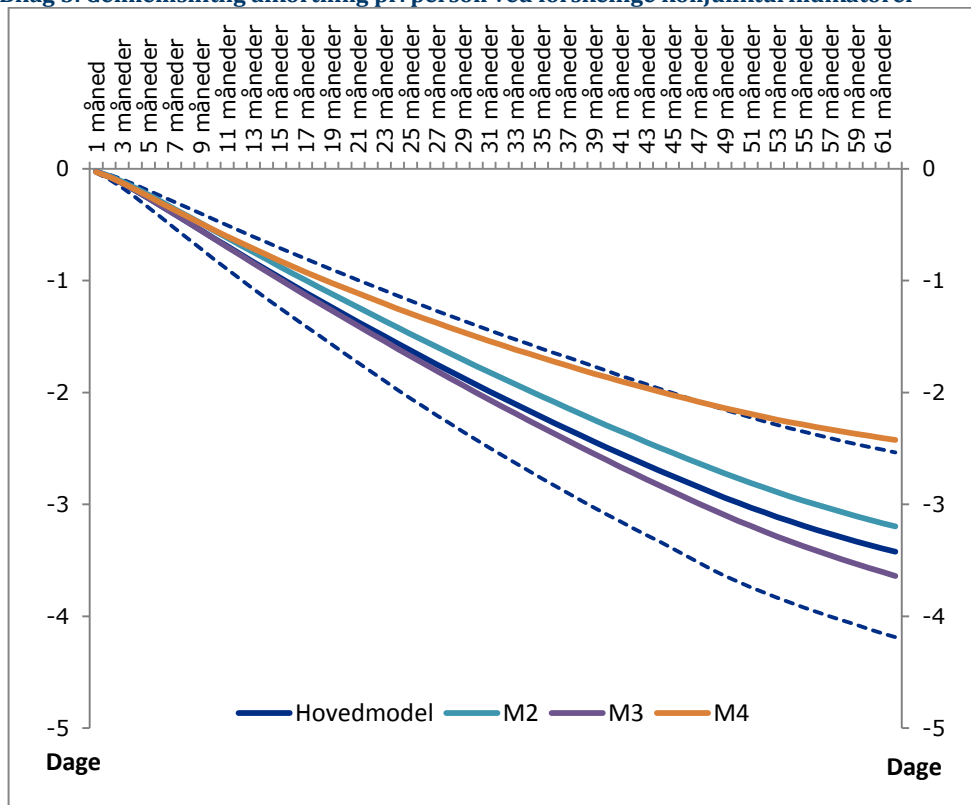
Bilag 2. Gennemsnitlige karakteristika opdelt på forløb som er omfattede/ikke omfattede af reformen

Alle varigheder	Omfattede	Ikke omfattede	Alle forløb
<i>Baggrundskarakteristika</i> ----- Procent -----			
Mand	58	62	60
Gift	22	26	24
Enlig	78	74	76
Enlig forsørger	18	17	17
Forsørger	35	36	36
Dansk	69	73	71
Vestlig	5	6	6
Ikke-vestlig	27	21	23
30-34 år	20	24	23
35-39 år	18	20	19
40-44 år	17	17	17
45-49 år	17	16	16
50-54 år	14	12	13
55 eller ældre	14	12	13
Ufaglært	50	48	49
Gymnasial uddannelse	8	8	8
Faglært	28	31	30
Videregående uddannelse	14	13	13
Lønkategori 1	52	40	45
Lønkategori 2	18	16	17
Lønkategori 3	9	10	10
Lønkategori 4	7	9	8
Personer, som bor i region 1	40	40	40
Personer, som bor i region 2	16	16	16
Personer, som bor i region 3	9	8	9
Personer, som bor i region 4	15	15	15
<i>Dummy for, om personen ved start af kontanthjælpsforløbet.</i>			
Ikke har været bosiddende i Danmark hele sidste år	2	2	2
Ikke har været bosiddende i Danmark de seneste hele to år	2	3	3
Ikke har været bosiddende i Danmark de seneste hele tre år	4	4	4
Har modtaget kontanthjælp mindre end 70 pct. af tiden det seneste år	27	31	29
Har modtaget kontanthjælp mindre end 70 pct. af tiden de seneste to år	18	22	20
Har modtaget kontanthjælp mindre end 70 pct. af tiden de seneste tre år	16	18	17
Har modtaget kontanthjælp mere end 70 pct. af tiden det seneste år	11	7	9
Har modtaget kontanthjælp mere end 70 pct. af tiden de seneste to år	24	17	20
Har modtaget kontanthjælp mere end 70 pct. af tiden de seneste tre år	23	16	19
Har modtaget offentlig forsørgelse mindre end 90 pct. af	44	48	46

tiden det seneste år			
Har modtaget offentlig forsørgelse mindre end 90 pct. af tiden de seneste to år	34	40	38
Har modtaget offentlig forsørgelse mindre end 90 pct. af tiden de seneste tre år	35	39	38
Har modtaget offentlig forsørgelse mere end 90 pct. af tiden det seneste år	40	31	35
Har modtaget offentlig forsørgelse mere end 90 pct. af tiden de seneste to år	36	29	32
Har modtaget offentlig forsørgelse mere end 90 pct. af tiden de seneste tre år	33	29	30
Har skiftet mellem uddannelse og kontanthjælp én gang	11	17	15
Har skiftet mellem uddannelse og kontanthjælp mindre end seks gange	16	14	14
Har skiftet mellem uddannelse og kontanthjælp mere end seks gange	15	22	19
Har haft ét kontanthjælpsforløb de seneste tre år	66	59	62
Har haft to kontanthjælpsforløb de seneste tre år	26	27	26
Har haft tre eller flere kontanthjælpsforløb de seneste tre år	9	14	12
Deltaget i al aktivering	19	20	20
Aktivering seneste 13 uger	0	0	0
Jobparat	58	64	62
Andel af tiden, personen har modtaget offentlig forsørgelse de seneste fire år	57	47	51
Andel af tiden, personen har modtaget offentlig forsørgelse de seneste otte år	49	39	43
Dummy=1 hvis personen har modtaget kontanthjælp et ud af de seneste tre år.	34	28	30
<i>Konjunktur, regionalt niveau</i>			
Antal ledige stillinger delt med bruttoledigheden (måned)	29	22	25
Bruttoledigheden (måned)	3,34	3,80	3,62
Antal observationer	48.204	76.352	124.556

Anm: Tabellen viser gennemsnitlige karakteristika på den valgte population jf. afsnit 7.
Kilde: Egne beregninger.

Bilag 3. Gennemsnitlig afkortning pr. person ved forskellige konjunkturindikatorer



Anm: Konjunkturindikatorerne i hovedmodellen er dannet på baggrund af bruttoledigheden, varierer på månedsbasis og er opdelt på landsdel. I model 2 dannes de ligeledes på baggrund af bruttoledigheden og opdeles på landsdel, mens de varierer på kvartaler. Model 3 svarer til hovedmodellen med undtagelse af, at der ikke ses på bruttoledighed, men alene dagpengeledighed. Model 4 adskiller sig fra hovedmodellen ved at variere på beskæftigelsesregioner frem for landsdele. Kilde: Egne beregninger.

Bilag 4. Estimationer

	Estimat	p-værdi
<i>Reformeffekt</i>		
feb-12	-0.055	0.59
mar-12	0.026	0.74
apr-12	0.067	0.33
maj-12	-0.020	0.78
jun-12	-0.086	0.21
jul-12	-0.318	0.00
aug-12	0.088	0.12
sep-12	0.005	0.94
okt-12	-0.044	0.51
nov-12	-0.060	0.38
dec-12	-0.061	0.43
jan-13	0.012	0.84
feb-13	0.039	0.51
mar-13	-0.045	0.42
apr-13	-0.030	0.59
maj-13	0.031	0.56
jun-13	0.026	0.62
jul-13	-0.250	0.00
aug-13	0.049	0.30
sep-13	-0.009	0.86
okt-13	0.018	0.74
nov-13	-0.126	0.03
dec-13	0.119	0.06
jan-15	-0.041	0.46
feb-15	0.006	0.91
mar-15	0.072	0.14
apr-15	0.002	0.96
maj-15	-0.069	0.16
jun-15	0.013	0.79
jul-15	-0.023	0.60
aug-15	0.035	0.43
sep-15	-0.017	0.71
okt-15	-0.043	0.42
nov-15	-0.071	0.19
dec-15	0.222	0.00
jan-16	0.008	0.89

feb-16	0.100	0.07
mar-16	-0.096	0.07
apr-16	0.041	0.42
maj-16	0.020	0.70
jun-16	0.048	0.36
jul-16	-0.015	0.74
aug-16	0.102	0.03
sep-16	0.202	0.00
okt-16	0.334	0.00
nov-16	0.123	0.02
dec-16	0.453	0.00
jan-17	0.206	0.00
feb-17	0.223	0.00
mar-17	0.133	0.01
<i>Konjunktur, landsdele</i>		
Antal ledige stillinger delt med ledigheden (måned)	0.399	0.03
Bruttoledighed (måned)	-0.116	0.00
<i>Baggrundskarakteristika</i>		
Mand	0.142	0.00
Gift	0.209	0.00
Forsørger	0.125	0.00
Vestlig indvandrer eller efterkommer	-0.061	0.00
Vestlig indvandrer eller efterkommer	-0.220	0.00
35-39 år	-0.101	0.00
40-44 år	-0.196	0.00
45-49 år	-0.259	0.00
50-54 år	-0.377	0.00
55 eller ældre	-0.614	0.00
Gymnasial uddannelse	0.064	0.00
Faglært	0.104	0.00
Videregående uddannelse	0.134	0.00
Løn, t-1, 1-50.000 kr.	0.511	0.00
Løn, t-1, 50.000 - 100.000 kr.	0.747	0.00
Løn, t-1, 100.000-150.000 kr.	0.833	0.00
<i>Dummy for, om personen ved start af kontanthjælpsforløbet.</i>		
Ikke har været bosiddende i Danmark hele sidste år	0.195	0.00
Ikke har været bosiddende i Danmark de seneste hele to år	-0.027	0.63
Ikke har været bosiddende i Danmark de seneste hele tre år	0.276	0.00
Har modtaget kontanthjælp mindre end 70 pct. af tiden det seneste år	-0.042	0.02

Har modtaget kontanthjælp mindre end 70 pct. af tiden de seneste to år	-0.069	0.00
Har modtaget kontanthjælp mindre end 70 pct. af tiden de seneste tre år	-0.196	0.00
Har modtaget kontanthjælp mere end 70 pct. af tiden det seneste år	-0.192	0.00
Har modtaget kontanthjælp mere end 70 pct. af tiden de seneste to år	-0.169	0.00
Har modtaget kontanthjælp mere end 70 pct. af tiden de seneste tre år	-0.314	0.00
Har modtaget offentlig forsørgelse mindre end 90 pct. af tiden det seneste år	-0.219	0.00
Har modtaget offentlig forsørgelse mindre end 90 pct. af tiden de seneste to år	0.004	0.76
Har modtaget offentlig forsørgelse mindre end 90 pct. af tiden de seneste tre år	0.040	0.00
Har modtaget offentlig forsørgelse mere end 90 pct. af tiden det seneste år	-0.543	0.00
Har modtaget offentlig forsørgelse mere end 90 pct. af tiden de seneste to år	0.069	0.00
Har modtaget offentlig forsørgelse mere end 90 pct. af tiden de seneste tre år	-0.058	30.00
Har skiftet mellem uddannelse og kontanthjælp én gang	0.489	0.00
Har skiftet mellem uddannelse og kontanthjælp mindre end seks gange	0.573	0.00
Har skiftet mellem uddannelse og kontanthjælp mere end seks gange	0.842	0.00
Har haft to kontanthjælpsforløb de seneste tre år	-0.103	0.00
Har haft tre eller flere kontanthjælpsforløb de seneste tre år	0.042	0.12
Arbejdsmarkedstæthed ved inflow	-0.065	0.06
Deltaget i al aktivering	-0.075	0.00
Aktivering seneste 13 uger	0.555	0.00
Jobparat	0.285	0.00
Dummy=1 hvis personen har modtaget kontanthjælp et ud af de seneste tre år.	-0.098	0.00
<i>Baseline</i>		
1	-0.012	0.51
2	-0.089	0.00
3	-0.281	0.00
4	-0.379	0.00
5	-0.419	0.00
6	-0.559	0.00
7	-0.663	0.00
8	-0.662	0.00
9	-0.691	0.00
10	-0.804	0.00
11	-0.767	0.00
12	-0.765	0.00
13	-0.856	0.00
14	-0.838	0.00
15	-0.856	0.00
16	-0.802	0.00
17	-0.938	0.00

18	-0.823	0.00
19	-0.873	0.00
20	-0.970	0.00
21	-1.023	0.00
22	-0.944	0.00
23	-0.982	0.00
24	-1.024	0.00
25	-0.999	0.00
26	-1.146	0.00
27	-1.113	0.00
28	-1.207	0.00
29	-1.157	0.00
30	-1.345	0.00
<i>Sæson</i>		
Februar	-0.026	0.63
Marts	0.095	0.07
April	0.109	0.04
Maj	0.135	0.01
Juni	0.140	0.01
Juli	0.326	0.00
August	0.321	0.00
September	0.319	0.00
Oktober	0.013	0.82
November	-0.027	0.63
December	-0.330	0.00
<i>Kommunevariation</i>		
<i>Inkluderet som 97 dummy-variable</i>	-	-
Antal observationer	76.352	124.556