

Henrik Lindegaard Andersen og Jacob Nielsen Arendt

# Økonomiske incitamentter i beskæftigelsespolitikken

En litteraturoversigt



*Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken  
– En litteraturoversigt*

Publikationen kan hentes på [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

© KORA og forfatterne, 2015

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA  
ISBN: 978-87-7509-929-0  
Projekt: 10918

**KORA**  
**Det Nationale Institut for**  
**Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners  
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

# Forord

Der er stor forsknings- og samfundsmæssig interesse for viden om, hvordan arbejdsudbuddet blandt borgere påvirkes af blandt andet økonomiske incitamenter. Er niveauet for overførselsindkomster blevet så højt, at ledige holdes for længe på offentlig overførsel, fordi der ikke er økonomiske incitamenter til at tage et arbejde? Eller er det omvendt sådan, at langtidsledige ikke har kompetencer til at finde et arbejde, de kan bestride, og derfor i begrænset omfang kan reagere på økonomiske incitamenter?

KORA har for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) forestået denne litteraturoversigt vedrørende betydningen af økonomiske incitamenter for ledige. Der ses i oversigten på tre typer af incitamenter, der er specifikke for ledige: Jobpræmie til ledige, der finder job, økonomiske sanktioner over for ledige samt niveau og varighed af ledighedsydelse.

Forfatterne  
Oktober 2015

# Indhold

Sammenfatning og indledning .....	6
<b>1 Første del: Jobpræmier .....</b>	<b>10</b>
1.1 Engelske studier .....	14
1.1.1 Baggrund .....	14
1.1.2 Fundne artikler .....	15
1.1.3 Gennemgang af de engelske difference-in-difference artikler om WFTC .....	16
1.1.4 Resultater fra to ex-ante strukturelle analyser .....	21
1.1.5 Working Tax Credit – ordning målrettet enlige og familier uden børn ...	22
1.1.6 Overordnet opsamling på den engelske viden .....	23
1.2 Canadiske studier .....	24
1.2.1 Baggrund og fundne studier .....	24
1.2.2 Gennemgang af SSP-resultaterne .....	24
1.2.3 Opsamling på SSP-resultaterne .....	26
1.3 Amerikanske studier .....	27
1.3.1 Fundne studier .....	27
1.3.2 Baggrund for EITC-studierne .....	27
1.3.3 Gennemgang af de amerikanske EITC-studier .....	30
1.3.4 Opsamling på EITC-resultaterne .....	35
1.3.5 Amerikanske studier af beskæftigelsesbonus .....	36
1.3.6 Opsamling på bonusforsøgene .....	38
1.3.7 Overordnet opsamling på den amerikanske viden .....	38
1.4 Hollandske studier .....	39
1.4.1 Fundne studier .....	39
1.4.2 Gennemgang af studierne .....	39
1.4.3 Opsamling på viden fra Holland .....	43
1.5 Skandinaviske studier .....	44
1.6 Overordnet opsamling på evidensen om Jobpræmier .....	46
<b>2 Anden del: Sanktionsstudier .....</b>	<b>49</b>
2.1 Holland .....	52
2.1.1 Opsamling .....	53
2.2 Tyskland .....	54
2.2.1 Opsamling .....	56
2.3 Schweiz .....	56
2.3.1 Opsamling .....	57
2.4 Skandinaviske studier .....	58
2.4.1 Danmark .....	58
2.4.2 Sverige .....	59
2.4.3 Norge .....	61
2.4.4 Opsamling .....	62
2.5 Overordnet opsamling på evidensen omkring sanktioner .....	62

3	Tredje del: Studier vedrørende niveau og varighed af ledighedsydelse	64
3.1	Nordiske studier	69
3.1.1	Danmark	69
3.1.2	Sverige	72
3.1.3	Norge	75
3.1.4	Finland	80
3.1.5	Opsamling på nordiske studier om økonomiske incitament	81
3.2	Øvrige europæiske studier	82
3.2.1	Tyskland	82
3.2.2	Holland	84
3.2.3	Østrig	85
3.2.4	Frankrig	88
3.2.5	Opsamling af viden fra øvrige europæiske lande	89
3.3	Studier fra øvrige OECD-lande	90
3.3.1	USA	90
3.3.2	Canada	91
3.3.3	Japan	91
3.3.4	Evidensen for økonomiske incitament for øvrige OECD-lande	92
3.4	Opsamling	92
	Referencer	94
	Bilag 1 Dokumentation af litteratursøgning og klassifikation af studier	99

# Sammenfatning og indledning

Der er stor forsknings- og samfundsmæssig interesse for viden om, hvordan arbejdsudbuddet blandt borgere påvirkes af blandt andet økonomiske incitamenter. KORA har for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) forestået denne litteraturoversigt vedrørende effekter af udvalgte økonomiske incitamenter for ledige.

Litteraturoversigtens formål er tosidet. Dels skal den dokumentere den eksisterende forskningsbaserede evidens omkring effekten af udvalgte økonomiske incitamenter på overgangen til beskæftigelse, uddannelse og lignende, og dels er den et led i den større evidensindsamling til vidensportalen på [www.jobeffekter.dk](http://www.jobeffekter.dk), som udvikles og drives af STAR. Portalen giver et samlet overblik over effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats, og der gives mulighed for at se resumeer af de enkelte forskningsbaserede studier.

I nærværende rapport klassificeres den samlede mængde af viden inden for området ud fra STARs videnshierarki.<sup>1</sup> Videnshierarkiet går fra "ingen viden" til "stærk evidens", hvor sidstnævnte indebærer en overvægt på tre eller flere studier af høj kvalitet, der viser resultater, som går i samme retning.

Det er værd at bemærke, at vidensmængden kun knytter sig til statistisk signifikans og ikke økonomisk eller på anden vis størrelsesmæssig signifikans. Således kan det forekomme, at der eksisterer stærk evidens for en given indsats og målgruppe, selvom de kvantitative effekter er små.

Litteratursøgningen er opdelt i tre tematiske grupper, som vedrører økonomiske incitamenter, der er specifikke for ledige. De gennemgås separat i rapportens tre dele. Temaerne er:

1. Jobpræmier: Den ledige får en ekstra økonomisk kompensation, såfremt vedkommende finder beskæftigelse.
2. Økonomiske sanktioner: Pålægges ledige, der ikke lever op til rådighedsforpligtigelsen, mens de er ledige.
3. Niveau og (potentielt) varighed af ledighedsydelsen.

Målgrupperne omfatter *forsikrede* ledige, herunder blandt andet dagpengemodtagere, og *ikke-forsikrede* ledige, herunder blandt andet kontanthjælpsmodtagere. Det er klart, at litteraturoversigten ikke dækker alle økonomiske incitamenter til at arbejde. Det gælder i særdeleshed generelle regler for indkomstbeskatning og fradrag, som påvirker det økonomiske rådighedsbeløb, der er til rådighed som beskæftiget henholdsvis ledig.

I nærværende rapport gennemgås den forskningsbaserede litteratur, som KORA har indsamlet, og vi konkluderer, hvor stærk evidens der eksisterer med hensyn til indsatser og målgrupper. Indsamlingen af litteratur er foretaget ud fra dels en systematisk søgning efter publicerede peer-reviewed artikler i internationale databaser på fastlagte søgeord, dels ved hjælp af de involverede forskeres forhåndskendskab til litteraturen samt mere specifikke søgninger på relevante forsknings- og analyseinstitutters websites efter rapporter og arbejdspapirer. De inkluderede studier er afgrænset til at omfatte forskningsbaserede kvantitative undersøgelser, der er udgivet efter 1999, og som er af god kvalitet, og som i rimelig grad kan siges at afdække en årsagssammenhæng. Det betyder eksempelvis, at kvantitative undersøgelser, som blot afdækker den statistiske korrelation mellem et givet økonomisk incitament og beskæftigelsen, ikke er inkluderet. Det skyldes, at man i sådanne

<sup>1</sup> Se beskrivelsen af STARs videnshierarki og vægtningsmetoden, der anvendes på [jobeffekter.dk](http://www.jobeffekter.dk): <http://www.jobeffekter.dk/om-jobeffekterdk/hvordan-regner-jobeffekter.aspx>

tilfælde ikke med en rimelig grad af sikkerhed kan sige, at den påståede beskæftigelsesefekt er opnået som direkte konsekvens af ændringen i incitamentet. Søgningen er endvidere afgrænset til studier, der ser på betydningen af økonomiske incitament i forhold til de lediges fremtidige selvforsørgelse, beskæftigelse eller uddannelse. Da økonomiske incitament kan virke både som gulerod og pisk, er det i denne henseende særligt vigtigt at understrege, *at vi ikke inddrager viden om, hvordan de økonomiske incitament påvirker de lediges levevilkår i bredere forstand for de ledige, der ikke reagerer på de økonomiske incitament.* Et økonomisk incitament kan have positive beskæftigelses effekter for de få, mens et flertal får forringede leveforhold.

Nedenfor sammenfattes hovedresultaterne og evidenskonklusionerne fra rapportens tre dele. I alt omfatter litteraturoversigten resultater fra 64 videnskabelige tidsskriftsartikler, rapporter og arbejdsrapporter. Enkelte studier behandler to af ovennævnte tre temaer, hvorfor de omtales flere gange.

**Del 1: Jobpræmier.** I KORAs litteraturgennemgang har vi fundet 25 resultater vedrørende jobpræmielignende ordninger. Hovedparten af denne viden stammer fra England og USA, men der findes også bidrag fra Canada, Holland og Skandinavien, herunder et fra Danmark. Målgruppen er primært enlige forsørgere med lav indkomst, herunder enlige mødre, da det politiske formål med ordningerne har været at hæve levestandarden for børn, der vokser op i fattige familier. Med hensyn til størrelsen af det økonomiske incitament, så er ordningernes generøsitet meget varierende. Mens den danske jobpræmieordning eksempelvis ligger i bunden af fordelingen, så ligger den canadiske SSP-ordning (Self-Sufficiency Project) i toppen med en forøgelse af bruttolønnen med 25 % i tre år.

- Der er stærk evidens for positive beskæftigelsesmæssige effekter af jobpræmielignende ordninger for enlige forsørgere med et lavt indkomstpotentiale. I USA og Storbritannien estimeres det, at beskæftigelsen for målgruppen stiger med ét til otte procentpoint som følge af ordningerne. For enlige forsørgere, så viser 16 ud af de 19 studier, som omfatter denne målgruppe, signifikant positive effekter på beskæftigelsen (herunder et dansk studie), mens de øvrige tre studier ikke finder statistisk signifikante resultater. De insignifikante effekter vedrører en britisk og to hollandske undersøgelser, hvoraf den ene af de hollandske studier dog finder signifikant positive effekter for ikke-vestlige indvandrere. Der er moderat evidens for, at sandsynligheden for at opnå signifikante positive effekter afhænger af beskæftigelsen i målgruppen i udgangspunktet. Således er der tendens til, at mere udsatte målgrupper i højere grad opnår signifikante effekter på beskæftigelsen. Samtidig er der en indikation af, at de engelske og amerikanske ordninger har reduceret beskæftigelsen marginalt blandt gifte kvinder i familier, hvor ægtefællen arbejder.
- Der er stærk evidens for, at ordninger med kontante bonus- eller præmieudbetalinger i en kort eller mellemlang periode har signifikante positive effekter på beskæftigelsen. Det er baseret på syv studier, hvoraf de seks finder signifikante positive effekter. Resultaterne fra en stor canadisk undersøgelse dokumenterer dog, at beskæftigelses effekten kun optræder, så længe bonussen udbetales.
- Der er modstridende evidens for så vidt angår rentabilitet af forsøg med jobpræmier. På trods af positive beskæftigelses effekter så viser amerikanske undersøgelser modstridende resultater, mens man i Canada finder så store positive beskæftigelses effekter, at ordningerne er en god samfundsøkonomisk investering. Også for den amerikanske EITC-ordning (Earned Income Tax Credit) er der dokumentation for, at det har været en god samfundsøkonomisk investering. Generelt er det dog kun undtagelsesvist, at der udføres cost-benefit-beregninger af ordningernes samfundsøkonomiske rentabilitet, hvorfor vi må konkludere, at der mangler evidens på dette område.

Ligeledes er der kun sparsom evidens for så vidt angår effekten af disse ordninger for forsikrede ledige, da ordningerne oftest målrettes ikke-forsikrede eller enlige forsørgere.

**Del 2: Sanktioner.** KORAs litteratursøgning har identificeret ti europæiske studier, der evaluerer effekten af sanktioner på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse, selvforsørgelse mv., herunder to danske studier. To af studierne ser også på afgangsraten fra ledighed til uddannelse. Fire studier har ikke-forsikrede som målgruppe, mens de resterende seks studier har fokus på forsikrede ledige.

- Der er stærk evidens for positive effekter af sanktioner på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse for forsikrede ledige. Det er baseret på, at samtlige seks studier for *forsikrede* ledige finder signifikant positive effekter på afgangsraten fra ledighed i størrelsesordenen 23-100 %, herunder et dansk studie. For forsikrede ledige er fem ud af seks studier publiceret og anses for at være af høj kvalitet.
- Der er indikation for positive effekter af sanktioner på afgangsraten til beskæftigelse for ikke-forsikrede ledige. For ikke-forsikrede finder de fire studier også signifikante positive effekter i størrelsesordenen 37-140 %, herunder et dansk studie. Da kun to ud af de sidstnævnte fire studier er publiceret på nuværende tidspunkt, konkluderer vi konservativt.

Specifikt viser erfaringerne fra Tyskland, at milde sanktioner for unge mænd, der modtager kontanthjælp, øger afgangsraten med 37 %, mens effekten af hårdere sanktioner er tre gange større. Imidlertid viser svenske erfaringer, at muligheden for at sanktionere fravælges af sagsbehandleren, hvis lovgivningen kun giver mulighed for at benytte hårde sanktioner. Erfaringer fra Schweiz viser, at *advarsler* om korte, men hårde sanktioner i sig selv øger afgangsraten fra ledighed, mens en *håndhævelse* øger afgangsraten yderligere. Dette indikerer, at relativt hårde sanktioner kan have en stor betydning for afgangsraten fra ledighed, også selvom sanktionerne sjældent håndhæves. Resultaterne understøtter altså en hypotese om, at øget monitorering og advarsler er kvantitativt mere vigtige, da effekten gælder for alle ledige og ikke kun de ledige, der faktisk sanktioneres.

Resultaterne fra Holland viser endvidere, at relativt milde sanktioner, der pålægges tidligt i ledighedsforløbet, kan fordoble afgangsraten fra ledighed for kontanthjælpsmodtagere med en forholdsvis tæt tilknytning til arbejdsmarkedet.

Betydningen af sanktioner for overgangen til uddannelse er undersøgt i to studier. Disse studier er dog behæftet med stor usikkerhed, og der er behov for mere viden for at kunne konkludere noget på området.

Endelig er der resultater, der viser, at match-kvaliteten i det nye job ikke forbedres som følge af sanktioner. Tværtimod viser svenske og schweiziske undersøgelser, at jobkvaliteten reduceres som følge af sanktionerne.

**Del 3: Niveau og varighed af ledighedsydelse.** Der er identificeret 29 studier af disse ordninger, og 23 af de 29 identificerede studier har fokus på forsikrede ledige. Seks studier er danske.

- Der er stærk evidens for, at niveauet for ledighedsydelsen påvirker beskæftigelsen, varigheden af ledighedsforløbet mv., i den forventede retning. Eksempelvis har norske studier fundet elasticiteter i størrelsesordenen -0,35 til -0,95 for henholdsvis kvinder og mænd. Det vil sige, at en reduktion i kompensationsgraden på 10 % vil reducere et ti måneders ledighedsforløb med knap én måned for mænd og 1-2 uger for kvinder.



- Der er stærk evidens for, at niveauet for ledighedsydelsen påvirker beskæftigelsen specifikt for forsikrede ledige.
- Der er moderat evidens for, at niveauet for ledighedsydelsen påvirker beskæftigelsen for ikke-forsikrede, da der er færre studier for denne målgruppe. Samtidig analyserer disse studier primært effekter for unge med lav uddannelse eller flygtninge. Alle fire danske studier falder i sidstnævnte to grupper, og alle finder signifikante effekter.
- Der er stærk evidens for, at ledighedsydelsens potentielle varighed påvirker de lediges beskæftigelse. Ti studier finder en signifikant effekt, mens to studier ikke finder nogen signifikante effekter. Samtlige signifikante resultater er opnået i europæiske lande, herunder to danske, mens de insignifikante resultater stammer fra USA og Japan. Eksempelvis viser erfaringerne fra Østrig, at en forlængelse af dagpengereetten med én uge i gennemsnit øger varigheden af ledighedsforløbet med 0,05 til 0,1 uge. Norske og franske resultater finder effekter i størrelsesordenen 0,25-0,31 uge, mens et hollandsk studie finder lidt større effekter.

Som nævnt omfatter denne del af rapporten seks danske studier, hvoraf fire studier vedrører ikke-forsikrede ledige. De to studier for forsikrede ledige er evalueringer af effekterne af halveringen af dagpengereetten på overgangen til beskæftigelse. Begge disse studier finder signifikante positive effekter på beskæftigelsen. De fire studier for ikke-forsikrede ledige omfatter dels flygtninge og indvandrere og dels unge kontanthjælpsmodtagere. Analyserne for flygtninge evaluerer effekterne af reduktionen i ledighedsydelsen (Starthjælpen) på overgangen til beskæftigelse, og begge rapporter finder signifikante positive effekter. Det ene af de to øvrige studier for ikke-forsikrede ledige evaluerer effekten af en lavere ledighedsydelse for unge uden kompetencegivende uddannelse (Ungeydelsen) og finder positive effekter på overgangen til beskæftigelse og uddannelse. Det sidste studie undersøger effekten af en fordobling af kontanthjælpen for unge ugifte, der fylder 25 år. Resultatet viser, at en højere ydelse medfører en statistisk signifikant forøgelse af bestanden af kontanthjælpsmodtagere.

Resten af rapporten er struktureret i tre delafsnit, hvor de tre temaer behandles. For hvert tema er litteraturen opdelt efter geografisk oprindelse. For hvert fundet studie refereres oplysninger om interventionen, datamaterialet, den økonometriske metode samt centrale resultater og konklusioner. I hvert delafsnit gives der indledningsvis en kort introduktion til temaet og de ordninger, som vi har identificeret i litteratursøgningen. Hvert delafsnit afrundes med en opsummering. Metoden til litteraturindsamlingen er dokumenteret i bilaget til rapporten.

# 1 Første del: Jobpræmier

I rapportens første del gennemgår vi den fundne evidens med hensyn til jobpræmielignende ordninger. Når vi omtaler disse ordninger som jobpræmielignende, så er det med reference til de danske ordninger med skattefrie jobpræmier på en procentdel af lønnen til ikke-forsikrede ledige, der finder job. Ordningerne er kendetegnet ved, at de giver arbejdsledige med et lavt indtjeningspotentiale et større økonomisk incitament til at tage et arbejde i kraft af en præmie eller en bonus, der udbetales, såfremt den ledige finder beskæftigelse. Præmien kan gives enten som et éngangsbetøb eller som månedlige udbetalinger i en afgrænset periode. Alternativt kan det økonomiske incitament implementeres i form af en skatterabat eller et beskæftigelsesfradrag.

I KORAs litteraturgennemgang har vi fundet 25 resultater vedrørende jobpræmielignende ordninger. Hovedparten af denne viden stammer fra England og USA, men der findes også bidrag fra Canada, Holland og Skandinavien. Målgruppen er primært ikke-forsikrede enlige forsørgere med lav indkomst, herunder enlige mødre, da det politiske formål med ordningerne har været at hæve levestandarden for børn, der vokser op i fattige familier. Med hensyn til størrelsen af det økonomiske incitament, så er ordningernes generøsitet meget varierende. Mens den danske jobpræmieordning eksempelvis ligger i bunden af fordelingen, så ligger den canadiske SSP-ordning i toppen med en forøgelse af bruttolønnen med 25 % i tre år. De store engelske og amerikanske skatte kreditordninger, henholdsvis "Working Families Tax Credit" og "Earned Income Tax Credit", der udbetales til lavindkomstfamilier under visse betingelser, har øget indkomsten et sted midt imellem den danske og canadiske ordning.

Nedenfor gennemgås resultaterne fra de enkelte studier opdelt efter oprindelsesland. De engelske og amerikanske WFTC- og EITC-ordninger er så omfattende, at vi har valgt at indlede med en beskrivelse af ordningernes baggrund mv.

**Tabel 1.1 Fundne studier af Jobpræmie-ordninger**

Forfatter	Land	Forsikrede ledige	Indsats	Målgruppe	Udfald	Resultat	Publiceret	Effekt på beskæftigelse, afgang fra ledighed mv.
Del 1: Jobpræmier								
Gregg og Harkness (2003)	UK	Nej	Skatterabat ved min. 16 timers arbejde	Enlige forældre	Beskæftigelse og arbejdstid	5 ppt højere beskæftigelse; 5 % forøgelse i timetallet blandt de beskæftigede; 7 ppt flere arbejder min. 16 timer	nej	+
Francesconi og van der Klaauw (2007)	UK	Nej	Skatterabat ved min. 16 timers arbejde	Enlige mødre	Beskæftigelse og arbejdstid	Beskæftigelsen øges med 5,5 ppt og 4,7 ppt flere arbejder min. 16 timer; størst effekt for mødre med børn under 4 år	nej	+
Leigh (2005)	UK	Nej	Skatterabat ved min. 16 timers arbejde	Enlige og samboende forældre	Beskæftigelse og arbejdstid	Hele målgruppen: 0,9 ppt højere beskæftigelse (signifikant på 10 % niveau); 2,5 ppt flere arbejder min. 16 timer. Ingen signifikante effekter for enlige.	ja	+
Blundell, Brewer og Shepard (2005)	UK	Nej	Skatterabat ved min. 16 timers arbejde	Familier med børn	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.	ja	+
Azmat (2014)	UK	Nej	Skatterabat ved min. 16 timers arbejde	Enlige mødre	Beskæftigelse og arbejdstid	1,6 ppt højere beskæftigelse blandt enlige mødre; 3,4 ppt højere ssh for at være beskæftiget 30 timer eller derover	ja	+
Mulheirn og Pisani (2008)	UK	Nej	Skatterabat ved min. 30 timers arbejde	Personer uden børn over 25 år	Beskæftigelse og arbejdstid	2,4 til 4 ppt højere beskæftigelse afhængig af metoden; gns. 0,7 times reduktion i arbejdstid blandt beskæftigede	nej	+
Blundell, Duncan, McCrae og Meghir (2000)	UK	Nej	Skatterabat ved min. 16 timers arbejde	Familier med børn	Beskæftigelse	2,2 ppt øget beskæftigelse blandt enlige mødre; reduktion i beskæftigelsen med 0,6 ppt blandt mødre med arbejdende ægtefæller	ja	+

Brewer, Duncan, Shephard og Suárez (2006)	UK	Nej	Skatterabat ved min. 16 timers arbejde	Familier med børn	Beskæftigelse	5 ppt højere beskæftigelse blandt enlige mødre; 0,6 ppt lavere beskæftigelse blandt samboende mødre og 0,8 ppt højere beskæftigelse blandt samboende fædre	ja	+
Michalopoulos et al. (2002)	CAN	Nej	Bonus ved min. 25 timers arbejde	Langtidsledige enlige forældre	Beskæftigelse	12,5 ppt højere beskæftigelse i interventionsgruppen efter 2 år; efter 5 år var forskellen kun 1,5 ppt (insignifikant)	nej	+
Robins et al. (2008)	CAN	Nej	Bonus ved min. 25 timers arbejde samt hjælp til jobsøgning (SSP Plus)	Langtidsledige enlige forældre	Beskæftigelse og jobkvalitet	5 ppt højere beskæftigelse i det 4. år sammenlignet med SSP for langtidsledige; 1,3 månedes (insignifikant) længere beskæftigelsesforløb end SSP	nej	+
Ford et al. (2003)	CAN	Nej	Bonus ved min. 25 timers arbejde (efter 1 års ledighed)	Nyledige enlige forældre	Beskæftigelse og løn	5 ppt lavere beskæftigelse (fastholdelse) det første år; 11,7 ppt højere beskæftigelse i interventionsgruppen i år 3; 5 ppt højere beskæftigelse i år 6. 10 % højere løn	nej	+
Eissa og Liebman (1996)	US	Nej	Udvidelse af skatterabat-ten ved arbejde	Enlige mødre	Beskæftigelse	2,8 ppt højere beskæftigelse; 6,1 ppt blandt lavtuddannede; igen reduktion i arbejdsud-buddet blandt allerede beskæftigede	ja	+
Meyer og Rosenbaum (2001)	US	Nej	Udvidelse af skatterabat-ten ved arbejde	Enlige mødre	Beskæftigelse	5,1 ppt højere beskæftigelse; 1.000 dollars reduktion i indkomstkatten vil øge beskæftigelsen med 2,7-4,5 ppt	ja	+
Eissa, Kleven og Kreiner (2008)	US	Nej	Udvidelse af skatterabat-ten ved arbejde i forbindelse med forskellige reformer	Enlige mødre	Velfærdseffekter og løn	Velfærdsgevinster på mellem 1,5 og 3,8 dollars pr. brugt dollar. Skattereduktioner i størrelsesordenen 2,6 % til 7,4 % øger lønindkomsten med 0,9 % til 5,5 %	ja	+
Ellwood (2000)	US	Nej	Sammenligning af stater, der i forskellig grad implementerer EITC-reformerne.	Enlige mødre med lav indkomst	Beskæftigelse	Beskæftigelsen er op til 8 ppt højere i stater, der vurderes at være reform-aggressive, sammenlignet med de mindst aggressive stater	ja	+
Hotz, Mullin og Scholz (2006)	US	Nej	Sammenligning af familier med ét vs. to eller flere børn efter 1991, hvor EITC-beløbet blev udvidet for familier med flere børn	Enlige mødre med lav indkomst i Californien	Beskæftigelse	Positiv effekt i størrelsesordenen 1,2 til 3,4 ppt	nej	+
Eissa og Hoynes (1998)	US	Nej	EITC-udvidelser mellem 1984 og 1996	Lavtuddannede gifte par	Beskæftigelse	Totalt set negativ effekt på beskæftigelsen. Lille positiv effekt for gifte mænd, men en godt én ppt lavere beskæftigelse blandt gifte kvinder	nej	-

Woodbury og Spiegelman (1987)	US	Ja	Eksperiment med tilbud om kontant engangsbonus enten direkte til den ledige eller ny arbejdsgiver, såfremt den ledige fandt nyt arbejde inden 11 uger	Nyledige dagpenge-modtagere i Illinois	Ledighedsgrad det første år	Reduktion i ledighedsgrad på 1,2 uge for de ledige, der selv kunne få bonus udbetalt, mens der var en ikke signifikant positiv effekt for de ledige, hvor arbejdsgiveren kunne få bonus	ja	+
Decker og O'Leary (1995)	US	Ja	10 mini-eksperimenter med tilbud om kontant engangsbonus til ledige, der hurtigt finder nyt arbejde	Nyledige forsikrede i Pennsylvania og Washington	Ledighedsgrad det første år	Signifikant reduktion i ledighedsgrad på 0,5 uge; forsøget giver ikke samfundsmæssig overskud	ja	+
O'Leary, Decker og Wadner (2005)	US	Ja	Genevaluering af Decker og O'Leary (1995)-forsøget i forhold til, om effekten er større for ledige med risiko for langtidsledighed	Nyledige forsikrede i Pennsylvania og Washington	Dagpengeudbetalinger	Svag tendens til en større reduktion i dagpengeudbetalingerne blandt personer, der er mere udsatte for langtidsledighed	ja	(+)
Van der Klaauw og van Ours (2013)	NL	Nej	Bonus til personer, der forlader ledighed og oprettholder beskæftigelse i seks måneder. Endvidere undersøges effekten af sanktioner	Langtidsledige modtagere af kontanthjælp	Beskæftigelse	Positive effekter i størrelsesordenen 0,6 ppt for mænd (insignifikant) og 2,5 ppt for kvinder	ja	0/+
Knoef og van Ours (2014)	NL	Nej	Fribeløb på 4 euro pr. time eller maks. 120 euro pr. måned samtidig med direkte jobskabelse	Enlige mødre på kontanthjælp	Deltidsbeskæftigelse og selvforsørgelse	Ingen signifikante effekter på deltidsbeskæftigelse for hollandske mødre, men positive effekter på 19 ppt for indvandrere; ingen signifikante effekter på selvforsørgelse	nej	0/+
Bettendorf et al. (2013)	NL	Nej	Udvidelse af skatterabat ved arbejde til også at omfatte enlige mødre med 12-15-årige hjemmeboende børn	Enlige mødre med lav indkomst	Beskæftigelse	Insignifikant negativ effekt på 1,5 ppt baseret på diff-in-diff. RDD-metoden viser en insignifikant men positiv effekt på 0,4 ppt	nej	(-)/ (+)
Hansen et al. (2013)	DK	Nej	Forsøgsordning med jobpræmie på maks. 600 kr. pr. måned	Langtidsledige enlige forsørgere, der modtager overførselsindkomst	Beskæftigelse	Signifikant positiv effekt på 6 ugers merbeskæftigelse set over 22 måneder	nej	+
Mogstad og Pronzato (2012)	NO	Nej	Forøgelse af velfærdsydelse på 25 % for mødre, der arbejder mere end halv tid	Enlige mødre med lav indkomst og børn i alderen 3-10 år	Beskæftigelse og indkomst	Positive effekter på beskæftigelsen i størrelsesordenen 2,2 til 4,3 ppt. Større effekt for langvarigt enlige mødre. Positiv indkomsteffekt for nyligt enlige mødre; negativ for langvarigt enlige	ja	+

## 1.1 Engelske studier

### 1.1.1 Baggrund

I oktober 1999 reformeredes subsidierne til fattige børnefamilier med indførslen af "Working Families' Tax Credit" (WFTC), som erstatning for den mindre generøse "Family Credit"-ordning (FC). WFTC erstattede FC i oktober 1999 og eksisterede frem til marts 2003, hvor ordningen erstattedes af "Working Tax Credit", der ikke specifikt var målrettet børnefamilier.

Baggrunden for 1999-reformen var, som det ses af tabel 1.2, at beskæftigelsen for enlige mødre i Storbritannien i midt-halvfemserne var lav – omkring 40 %, mod 60-65 % blandt samboende mødre og enlige kvinder uden børn. Samtidig indtog Storbritannien i 1996 OECD-førstepladsen for højeste andel børn, som voksede op i arbejdsløse familier (Gregg og Harkness, 2003).

**Tabel 1.2** Beskæftigelsesandele (i procent), Storbritannien

	1993	1996	1998	2000	2003	Ændring 1993-98	Ændring 1998-03
Enlige mødre	40,0	42,7	45,1	48,9	50,9	+5,1	+5,8
Samboende mødre	61,5	64,4	66,4	68,3	68,3	+4,9	+1,9
Enlige kvinder u/børn	65,2	65,7	68,6	69,5	70,5	+3,4	+1,9

Kilde: Gregg, Harkness og Smith (2009, p. F43) "Welfare reform and lone parents in the UK". The Economic Journal vol. 119.

WFTC gav større økonomisk incitament til at arbejde og omfattede mange flere familier end tidligere ordninger. I modsætning til den amerikanske ordning, så fulgte der kun begrænsede krav med til modtagerne af ordningen. Kravene var:

- at familien skulle have et hjemmeboende barn
- at arbejdsudbuddet i familien skulle være mindst 16 timer pr. uge
- at løn og formue var under et vist niveau.

WFTC-reformen havde mange elementer, men de vigtigste ændringer i forhold til FC var følgende:

- Større overførsler – især for børnefamilierne
- Aftrapningsraten blev sænket fra 70 til 55 %
- Indkomstgrænsen for aftrapningen hævedes fra 70 til 90 pund pr. uge
- Højere fradrag for udgifter til professionel børnepasning
- Modsat tidligere sås der bort fra børnebidrag i opgørelsen af familiens indkomst

Det økonomiske incitament afhang af flere faktorer, såsom antallet af hjemmeboende børn og deres alder, ugentlige arbejdstimer, lønsum samt udgifter til børnepasning. Eksempelvis kunne en enlig mor, som arbejdede minimum 16 timer pr. uge, for en ugeløn på 150 pund, med ugentlige børnepasningsudgifter på 60 pund, modtage godt 81 pund i tilskud ugentligt i 1999. Året før reformen havde tilskuddet været knap 57 pund. I dette eksempel svarer det til en stigning i familiens ugentlige rådighedsbeløb på godt 16 procent.

De nye incitamenter betød, at personer, som ikke arbejdede under den tidligere ordning (FC), fik tilskyndelse til at arbejde 16 timer eller mere pr. uge. Imidlertid risikerede den ekstra generøsitet i ordningen, at nogle lavtlønnede familier, hvor begge forældre arbejdede før reformen, at give incitament til at reducere arbejdsudbuddet for den ene forælder (indkomsteffekten). Samtidig kunne den mindre aftrapningsrate få forskellig betydning afhængig af personens indkomst. For personer, der havde modtaget den tidligere ordning, kunne det højere afkast af en ekstra times arbejde potentielt betyde et større udbud af arbejdstimer (substitution af fritid for arbejde). Personer, der ikke tidligere modtog kreditten på grund af for høj indkomst, og som under WFTC ville have mulighed for at få ydelser, kunne entydigt forventes, at reducere arbejdsudbuddet som følge af den kombinerede indkomst- og substitutionseffekt.

I 2002 modtog enlige forældre i gennemsnit 92 pund pr. uge i tilskud sammenlignet med 59 pund i 1998. Til sammenligning modtog samboende 81 pund pr. uge i 2002 mod 59 pund i 1998 (Azmat, 2014). Som følge af det øgede økonomiske incitament og som følge af, at flere var berettigede til at modtage WFTC end FC, øgedes statens udgifter til ordningen fra 2,7 milliarder pund årligt under FC til 6,5 milliarder pund årligt under WFTC (Brewer og Browne, 2006).

### 1.1.2 Fundne artikler

Vi har identificeret fem artikler, der, på traditionel vis, evaluerer WFTC, samt yderligere to papirer, der er baseret på strukturelle modeller, og som foretager såkaldte ex-ante eller strukturelle evalueringer, jf. nedenfor. De traditionelle evalueringer omfatter følgende studier:

- Gregg og Harkness (2003) [herefter GH]
- Francesconi og van der Klaauw (2007) [herefter FvdK]
- Leigh (2004) [herefter Leigh]
- Blundell, Brewer og Shepard (2005) [herefter BBS]
- Azmat (2014) [herefter Azmat]

I modsætning til GH, FvdK og Azmat, der kun estimerer arbejdsudbudseffekter for enlige mødre, så estimerer BBS og Leigh også effekter for samboende par. Derudover er disse fem papirer relateret, idet de alle identificerer effekten af den samlede effekt af WFTC-reformen *og øvrige samtidige reformer* ved at sammenligne (ændringen i) arbejdsmarkedsudfald for voksne med hjemmeboende børn med (ændringen i) arbejdsmarkedsudfald for voksne uden børn (difference-in-difference metoden). Den nødvendige antagelse for, at sådan en metode kan identificere en kausal sammenhæng, er, at de omtalte ændringer i arbejdsmarkedsudfaldet ville udvise samme ændringstakt i fraværet af reformen – det er den såkaldte "common" eller "parallel" trend antagelse. Som vi skal se senere, er der resultater, der betvivler validiteten i undersøgelser, som benytter sammenligningsgrupper bestående af personer uden børn.

Studierne ovenfor kan ikke konkludere i forhold til effekterne af WFTC isoleret set, men derimod kun i forhold til den samlede effekt af WFTC *og øvrige skatte- og velfærdsreformer*, der blev sat i værk i Storbritannien i slut-halvfemserne. De øvrige reformer, der er målrettet personer med lav indkomst, omfatter New Deal programmerne (1998), nationale minimumslønninger (1999), øget generøsitet i indkomstoverførslerne til enlige forældre (2000) samt krav om deltagelse i beskæftigelsesrettet samtale i jobcenteret, men derimod

ikke krav om aktiv jobsøgning (2001).<sup>2</sup> Retfærdigvis skal det dog siges, at WFTC var periodens absolut største reform.

De to ex-ante-evalueringer er:

- Blundell, Duncan, McCrae og Meghir (2000) [herefter BDMM]
- Brewer, Duncan, Shephard og Suárez (2006) [herefter BDSS]

Disse studier er bygget op omkring en strukturel økonomisk model af husholdningens arbejdsudbud under hensynstagen til familiens faste udgifter, herunder børnepasning samt eventuelle præferenceforskelle, der ikke kan ses ud af data (uobserverbar heterogenitet). Ligheden mellem studierne er, at de begge identificerer den isolerede effekt af WFTC, uafhængigt af de øvrige samtidige ændringer i skattesystemet. Den væsentlige forskel er, at BDMM er fra før, WFTC blev introduceret, hvilket medfører flere antagelser om (på det tidspunkt) endnu ukendte faktorer, herunder optaget blandt berettigede borgere. En åbenlys fordel ved de strukturelle modeller, sammenlignet med traditionelle effektevalueringer, er, at man kan simulere effekten af WFTC med et hvilket som helst baselinescenarie, inklusive et baselinescenarie helt uden beskæftigelsesfradrag. Ulempen er, at modellerne typisk er teknisk avancerede og kræver restriktive antagelser.

En anden forskel på de to typer af studier er, at førstnevnte også har en udfordring i den restriktive grundantagelse omkring "common trends" i beskæftigelse for deltager og kontrolgruppen. Antagelsen er problematisk, netop fordi der samtidig med WFTC-reformen også foregik andre ændringer i skatte- og velfærdssystemet. Disse ændringer har sandsynligvis påvirket beskæftigelsen forskelligt for enlige forældre og for kontrolgruppen, dvs. enlige uden børn eller samboende par. I den efterfølgende gennemgang af artiklerne ser vi nærmere på strategien for identifikation af årsagssammenhænge i hvert studie.

I de følgende afsnit gemmegår vi resultaterne fra de enkelte undersøgelser. Overordnet er der konsensus om, at WFTC har øget andelen af enlige mødre, der arbejder, mens der kun har været en lille effekt på beskæftigelsen blandt samboende forældre. Resultaterne for enlige mødre varierer fra ingen signifikant effekt på beskæftigelsen til signifikante positive effekter på syv procentpoint. Som vi beskriver i de følgende afsnit, så er variationen ikke overraskende set i lyset af forskellighederne i metode, udfaldsvariabler, datasæt og tidsperioder artiklerne i mellem.

### 1.1.3 Gennemgang af de engelske difference-in-difference artikler om WFTC

Gregg og Harkness (2003). GH undersøger effekten af WFTC enlige forældre – langt overvejende enlige mødre – ved hjælp af tværnsnitsdata fra det engelske Household Labour Force Survey fra 1992 til 2002. Datasættet indeholder kvartalsvise oplysninger for 50.000 husholdninger, hvoraf godt 5.000 er enlige forældre – heraf kun 8 % enlige mandlige forsørgere.

Enlige forældre kan sammenlignes med samboende forældre med børn og enlige uden børn. Imidlertid er samboende forældre ikke upåvirkede af reformen, da WFTC er for alle børnefamilier, og ordningen giver incitament til, at familier, hvor begge forældre arbejder, reducerer arbejdsudbuddet for den ene forælder. Enlige uden børn er på den anden side sandsynligvis påvirket af de samtidige skatte og velfærdsreformer, men da de vurderes at være mindre reformpåvirket end samboende forældre, bruges de som kontrolgruppe. I det

---

<sup>2</sup> Se i øvrigt oversigten i Gregg and Harkness, 2003, s. 42, eller Brewer og Browne, 2006.



omfang øvrige reformer påvirker kontrolgruppen, så forventes effekt på enlige forældres beskæftigelse at være farvet i nedadgående retning.

Metodisk anvendes ændringen i enlige forældres beskæftigelse før og efter reformen fra trukket ændringen i beskæftigelsen for enlige uden børn, men samtidig justeres kontrolgruppens sammensætning med *propensity score matching*, således at fordelingen af observerbare karakteristika er den samme for de to populationer hvert kvartal. Uobserverede forskelle mellem de to populationer håndteres med en antagelse om, at beskæftigelsen konvergerer eller divergerer med en konstantrate over tid<sup>3</sup>, og denne rate antages at være lig med udviklingen fra 1992 til 1998.

Ignoreres præ-1998-udviklingen, så viser resultaterne, at reformen har en signifikant positiv effekt, så beskæftigelsen for enlige forældre øgedes med 6 procentpoint mere, end den ellers ville have gjort – ud fra en matchet sammenligningsgruppe bestående af enlige personer uden børn. Når der kontrolleres for tidstrenden ved hjælp af data fra 1992 til 1995, som beskrevet ovenfor, så falder effekten af reformen til 5 procentpoint. Effekten er mindst for personer med børn ældre end fire år (4,5 procentpoint), mens den for enlige forældre med børn på fire år eller yngre er 5,8 procentpoint.

På den intensive margin ændredes arbejdsudbuddet målt i timer, således at færre forældre arbejdede mindre end 16 timer, mens flere arbejdede længere end 16 timer. Netop 16 timer var grænsen for at være berettiget til WFTC. Gennemsnitligt øgedes andelen af enlige forældre, som arbejdede mere end 16 timer pr. uge med 7 procentpoint. Der er altså en svag tendens til, at ændringen er størst på den intensive margin.

Blandt arbejdende enlige forældre estimeres det gennemsnitlige timetal til at være steget fra 27,3 til 28,5 timer pr. uge (5 %). Forfatterne konkluderer, at der ikke er nogen signifikant reduktion i timetallet blandt forældre, som allerede arbejdede mere end 16 timer før reformen, som man ellers kunne frygte, pga. den kombinerede indkomst og substitutionseffekt. Derimod vurderes de forældre, der træder ind på arbejdsmarkedet som følge af reformen, at have mindre "smag for arbejde", da resultaterne viser, at gruppen arbejder to timer mindre pr. uge end gennemsnittet.

Francesconi og van der Klaauw (2007). Modsat GH, der analyserer beskæftigelsen for enlige mænd og kvinder, så analyserer FvdK-effekten for enlige mødre og sammenligner med udviklingen i beskæftigelsen for enlige kvinder uden børn. Analysen benytter 11 bølger af British Household Panel Survey (BHPS) for årene 1991 til 2001, og tilsammen udgør de 5.500 husholdninger, et repræsentativ udsnit af den stedlige britiske befolkning. Som BHPS navnet antyder, så er der her, modsat GH, som benyttede tværsnitsdata, tale om paneldata, hvor de samme husholdninger følges år efter år.

Det endelige datasæt omfatter 3.333 kvinder, der på et tidspunkt i løbet af de 11 år, boede alene, hvoraf 1.507 er enlige mødre og 1.826 er med enlige kvinder uden børn. I lighed med de øvrige engelske analyser er langtidssyge, førtidspensionister, handicappede, skolesøgende på fuld tid og selvstændige ekskluderet. Over alle 11 år indeholder datasættet 14.357 person-år-observationer, og den beskrivende statistik viser, at enlige kvinder med børn gennemsnitligt er yngre og lavere uddannet end enlige kvinder uden børn, og samtidig er de i højere grad af anden etnisk afstamning end engelsk og bor oftere i socialt boligbyggeri.

---

<sup>3</sup> Formelt udtrykkes det kontrafaktuelle scenarie for enlige forældre som følger:  $E(y_0 | p(x), \text{enlig med børn}) = E(y_0 | p(x), \text{enlig uden børn}) + \{ \text{konstant} + b * \text{tid} \}$ , hvor  $p(x)$  er propensity scoren, og udtrykket i krøllet parentes er tidstrenden.

Med hensyn til de enlige mødres arbejdsmarkedstilknøytning, så er andelen, der arbejder 16 timer eller mere hele 23 procentpoint lavere, og de enlige mødre, der arbejder, har en månedlig lønindkomst, der er omkring 40 % lavere i gennemsnit. Den lavere lønindkomst slår ud i andelen, der modtager indkomsterstøttende ydelser, som er 31 procentpoint højere blandt enlige mødre.

Ligesom GH, så anvender FvdK difference-in-difference tilgangen, men her muliggør det bedre datagrundlag en mere avanceret håndtering af tidstrend-problematikken, så der kan kontrolleres for tidstrends i beskæftigelse, der er forskellige for enlige mødre og enlige kvinder uden børn. Samtidig tillader modellen en fælles ændring i trend (og skæringspunkt) fra reformtidspunktet og frem. Denne tilføjelse tillader, at de reformer, der træder i kraft samtidig med WFTC, kan have selvstændig, men fælles, indflydelse på beskæftigelsen for de to grupper af kvinder. Den identificerende antagelse er, at der ud over introduktionen af WFTC, ikke sker andre samtidige ændringer, der påvirker den *relative* beskæftigelse mellem enlige mødre og enlige kvinder uden børn.

Endvidere estimeres den såkaldte forventningseffekt i 1998, som opstår såfremt enlige mødre reagerer på reformen, før den faktisk implementeres i 1999. Imidlertid er der delte meninger om, hvorvidt enlige mødre vil finde beskæftigelse nu – på baggrund af forventningen om en gevinst om 12 måneder (Brewer og Browne, 2006, s. 12). Således er det, som FvdK estimerer som en forventningseffekt, i GH's studie modelleret som en effekt af øvrige samtidige reformer i GH.

Resultaterne viser, at WFTC-reformen øger andelen af enlige mødre, som arbejder 16 timer eller mere med 4,7 procentpoint, når der ses bort fra forventningseffekten, mens effekten stiger til 7,3 procentpoint i en model med forventningseffekt; dvs. stort set samme resultat, som vi så hos GH baseret på et andet datasæt og en anderledes model.<sup>4</sup> Forventningseffekten er statistisk signifikant og estimeres til at ligge omkring 4 procentpoint.

Også her viser resultaterne, at effekten er størst for mødre med børn på fire år eller yngre. Specifikt så stiger beskæftigelsen med 12 procentpoint, hvis der er netop et barn mellem nul og fire år i husholdningen, mod 8,5 procentpoint, hvis barnet er mellem fem og ti år, og 4,5 procentpoint, hvis barnet er ældre end ti år.

Andelen af mødre, der arbejder 30 timer eller mere, øges med 7 procentpoint, mens den overordnede deltagelse – hvor deltagelse skal forstås som et timetal større end nul – øges med 5,5 procentpoint i 1999-2001-perioden. Alene forventningseffekten estimeres at øge deltagelsen med 4,7 procentpoint i 1998. Forfatterne konkluderer, at en stor del af forventningseffekten kan tilskrives ikke-arbejdende mødre, der begynder at arbejde, som en direkte konsekvens af WFTC og de øvrige tiltag. Post-reform-effekten derimod, øger i højere grad timetallet blandt enlige mødre, der allerede arbejdede før reformen.

Leigh (2005). Leigh benytter ligesom FvdK paneldata til at estimere effekten af WFTC-reformen, men datagrundlaget adskiller sig ved kun at omfatte to survey-runder af LFS før politikændringen (marts til august 1999), og to runder efter (december 1999 til maj 2000) reformen trådte i kraft i oktober 1999. Det vil sige, at der ikke estimeres effekter for hele post-reform-perioden fra oktober 1999 til marts 2003, men blot det første halve år. For så vidt, at der eksisterer en tidsforskydning, ud over seks måneder, mellem det tidspunkt, hvor reformen de facto implementeres, og det tidspunkt, hvor de enlige mødre reagerer på de ændrede økonomiske incitamenter, så er effekten ikke registeret i datasættet.

<sup>4</sup> FvdK estimerer modellen som en paneldata-model med individualspecifikke *fixed effects*, således at resultaterne identificeres via ændringer i individernes adfærd og ikke fra skift i den kompositionelle sammensætning af stikprøverne. I tillæg inkluderes et enkelt sæt af forklarende variabler, såsom alder, uddannelse, bopæl og børn i familien.

Et andet forhold, der gør studiet anderledes, er, at det korte præ-reform-panel ikke tillader en beregning af de to gruppe-specifikke tidstrends – dvs. en eventuel konvergens eller divergens i beskæftigelsestrenden for forældre og ikke-forældre – som vi omtalte ovenfor. Leigh antager derfor, at de historiske rater for kon- eller divergens ikke har fortsat efter 1998. Selvom det lyder som en restriktiv antagelse, vurderes det i praksis, ikke have nogen stor betydning, idet Leigh kun ser på reformeffekter i en meget kort tidsperiode (Brewer og Browne, 2006, s. 12).

I alt består datasættet af 7.949 samboende og enlige, hvoraf 3.863 havde børn. Resultaterne for den fulde stikprøve, hvoraf 75 % er samboende, viser, at reformen har øget arbejdsmarkedsdeltagelsen med 0,9 procentpoint – omend estimeret dog kun er signifikant på et 10 procents-niveau. Andelen, som arbejder mere end 16 timer pr. uge, er samtidig øget med signifikante 2,5 procentpoint. Det gennemsnitlige ugentlige timetal er øget med 1,3 timer, og lønindkomsten øges med 3,3-4,6 % afhængig af, om lønnen opgøres netto eller brutto.

Indskrænkes datasættet til kun at omfatte enlige, så er ingen af punkttestimaterne signifikante, hvilket både skyldes, at standardfejlen øges, men også fordi punkttestimaterne falder. Dog findes der en signifikant positiv effekt på arbejdsmarkedsdeltagelsen på 1,6 procentpoint for samboende mødre, som kun er signifikant på et 10 procents-niveau. Når Leigh begrænser samplet til den del af samplet som med størst sandsynlighed rammes af reformen – den fattigste halvdel – så finder han imidlertid, at deltagelsen på arbejdsmarkedet øges med 1,4 procentpoint for forældre med børn.

Overvejende finder Leigh altså effekter, der ofte er statistisk signifikante, men kvantitativt små for samboende kvinder med børn, mens effekten for enlige mødre ikke er statistisk signifikant.

Det er sandsynligt, at den manglende effekt for enlige mødre, i forhold til de resultater vi har set ovenfor, skyldes, at opfølgingsperioden kun er godt seks måneder, hvorfor reformen muligvis ikke når at slå igennem. Samtidig kan det også være udtryk for, at Leigh i højere grad kun identificerer effekten af WFTC-reformen og *ikke* øvrige samtidige reformer – fordi disse tidsmæssig lå uden for Leighs dataperiode.

Blundell, Brewer og Shepard (2005). BBS benytter i lighed med Leigh og GH data fra LFS, men for perioden 1996 til sommeren 2002. I dette studie ses der imidlertid bort fra data i perioden mellem sensommeren 1999 og foråret 2000, da man vil tillade agenterne tid til at re-optimere udbuddet af arbejdskraft.

Den økonometriske metode er stadig baseret på difference-in-difference teknikken, men adskiller sig en smule fra det, vi har set indtil videre. BBS estimerer en binær model for sandsynligheden for, at et individ er beskæftiget i en given periode – her defineret ved, at personen arbejder i minimum én time pr. uge. Når der inkluderes forklarende variable, estimerer modellen, hvor meget sandsynligheden varierer med faktorer, såsom antallet af børn i familien og deres alder, under hensyntagen til øvrige socioøkonomiske og demografiske karakteristika. I den endelige specifikation kontrolleres der for makroøkonomiske betingelser ved at inkludere en sæsonjusteret real BNP-tidsserie, der også kan fortolkes som en generel tidstrend, men der kontrolleres samtidig også for sæsoneffekter. Der foretages følsomhedsanalyser i forhold til BNP-tidsserien, men forfatterne konkluderer, at resultaterne er robuste i forhold til dette valg.

WFTC-effekten estimeres med en indikatorvariabel lig med én, hvis den voksne bor i en familie med børn, og perioden ligger senere end oktober 1999, og ellers nul. Resultatet skal dermed tolkes som et skift i gennemsnittet mellem perioden 1996–99 og 2000-02. Implicit

antages, at en eventuel di- eller konvergens i beskæftigelsen mellem familier med og uden børn ikke fortsatte efter 1998, hvilket er en mere problematisk antagelse her end i Leigh ovenfor, da opfølgingsperioden er væsentlig længere.

Resultatet viser, at beskæftigelsen øgede med 3,6 procentpoint for enlige mødre, og at effekten var størst (4,5 procentpoint) blandt mødre med hjemmeboende børn under 11 år. For samboende mødre med børn, øger WFTC beskæftigelsen med 2,6 procentpoint, hvis faderen ikke arbejder, mens der ikke findes nogen statistisk signifikant effekt, hvis faderen arbejder. BBS analyserer ikke effekter på antallet af arbejdstimer og på lønindkomsten.

Azmat (2014) evaluerer ligeledes WFTC-reformen med difference-in-difference metoden, og den økonometriske specifikation følger BBS (probit), mens specifikationen af den lineære trend i udgangspunktet er en fælles trend med mulighed for et anderledes niveau for personer med børn. Den foretrukne specifikation i analysen følger FvdK. Datagrundlaget er 41 bølger fra LFS fra 1993 til første kvartal 2003, hvorfor analysen dermed følger WFTC-ordningen helt til den blev erstattet af WTC i marts 2003. Resultater for enlige kvinder over 21 år er en 4,6 procentpoint højere sandsynlighed for at arbejde mindst én time – dvs. kvantitativt meget tæt på det som fx GH, BSS, FvdK finder med lignende metoder.

Udvides difference-in-difference metoden imidlertid til også at tage højde for forskellige lineære trends over tid i de to grupper, så falder effekten fra 4,6 procentpoint til 1,6 procentpoint. Da resultatet er robust, og de øvrige estimater i modellen ikke ændres ret meget, konkluderer forfatteren, at en stor del af beskæftigelseseffekten for enlige mødre skyldes, at den identificerende antagelse bag designet ikke tilfredsstilles.

Endelig viser resultaterne, når der *ikke* kontrolleres for de forskellige trends, at der kun er en signifikant effekt på 16 timers beskæftigelse eller derover på 3,4 procentpoint. Punkt-estimatet er tæt på nul for deltidsbeskæftigelse under 16 timer og over 30 timer. Kontrolleres der imidlertid for de forskellige trends, så er der *kun* en signifikant effekt på beskæftigelsen over 30 timer, som er 3,4 procentpoint højere blandt enlige mødre – de øvrige punkt-estimer er tæt på nul og helt insignifikante.

### **Opsamling af difference-in-difference WFTC-studier**

For de fem difference-in-difference studier, som vi nu har gennemgået, tegner der sig et billede af positive effekter i størrelsesordenen 0 til 7 procentpoint afhængig af datasæt, model og effektmål. Tendensen er, at effekten på beskæftigelse i mindst én time er mindre end effekten på beskæftigelsen i 16 timer eller mere pr. uge. GH, Leigh, BBS og Azmat estimerer effekten på deltagelse i mindst én time for enlige mødre til at ligge mellem 0,9 og 5 procentpoint. Hvis vi ser bort fra Leigh, som anvender et meget kort panel, så finder Azmat den laveste effekt på 1,6 procentpoint, mens GH finder den højeste på 5 procentpoint. Hvis vi vælger at tro på de seneste estimater i Azmat (2014), som fremhæver, at tidligere studier overestimerer effekten, på grund af at common-trends antagelsen ikke opfyldes, så er effekten altså væsentligt lavere end hidtil antaget. På det foreliggende grundlag mener vi ikke, at det ville være rimeligt, at afvise resultaterne fra den tidlige difference-in-difference WFTC-litteratur på baggrund af blot ét nyt studie.

For beskæftigelse i 16 timer eller mere rapporterer GH og FvdK effekter i størrelsesordenen 7,2 procentpoint for enlige, mens Azmat ikke finder nogen signifikante effekter for enlige mødre. Hun finder derimod en effekt på 1,4 procentpoint for samboende kvinder med børn, mens Leigh finder en effekt på 2,5 procentpoint for denne gruppe.

Overordnet er der evidens for, at WFTC og øvrige samtidige tiltag har haft en signifikant positiv effekt på beskæftigelsen blandt enlige mødre med lav indkomst, mens der kun har været en lille effekt på beskæftigelsen blandt samboende forældre.

Spørgsmålet er, hvor stor en økonomisk tilskyndelse, der skal indbygges i et WFTC-lignende program, for at opnå effekter i den angivne størrelsesorden. Det er vanskeligt, at svare præcist på spørgsmålet, men vi kan fremhæve et godt eksempel: En enlig mor, som arbejdede minimum 16 timer om ugen, for en løn på 150 pund, med børnepasningsudgifter på 60 pund, kunne modtage godt 81 pund i tilskud ugentligt. Året før reformen havde tilskuddet været knap 57 pund. I dette eksempel svarer det til en stigning i familiens ugentlige rådighedsbeløb på godt 16 procent.

#### 1.1.4 Resultater fra to ex-ante strukturelle analyser

Ex-ante-metoden, der benyttes i to studier, indebærer en forudsigtelse af, hvordan børnefamilier vil reagere på WFTC – altså hvor mange, der vælger at finde et arbejde, eller øge antallet af arbejdstimer. Disse forudsigtelser foretages i en model for husholdningernes præferencer for arbejde og indkomst, som estimeres på baggrund af husholdningssurvey under hensynstagen til familiens karakteristika. Fordelen ved den strukturelle tilgang er blandt andet, at den giver mulighed for at estimere den isolerede effekt af WFTC dvs. uden øvrige samtidige skatte og velfærdsreformer modsat difference-in-difference tilgangen.

Forskellen på de to ex-ante-studier er, *for det første*, at BDMM estimerer en model vha. data indsamlet, før WFTC blev introduceret – og dermed før man kendte optaget i ordningen, som afhænger af den økonomiske nytte, der er forbundet med ordningen for individet. I udgangspunktet antager forfatterne derfor, at optaget svarer til niveauet under den tidligere ordning FC. Under FC-ordningen indtil oktober 1999 modtog 50 % af de arbejdende enlige mødre et tilskud, mens det var omkring 16 % af de samboende forældre. I modsætning hertil bruger BDSS data fra før og efter reformen og har dermed adgang til oplysninger om optaget under WFTC-ordningen.

*For det andet* er forskellen, at BDMM estimerer beskæftigelseseffekten af WFTC, som ordningen blev implementeret i oktober 1999, hvorimod BDSS estimerer effekten af den mere generøse WFTC ordning, som den så ud mellem april 2000 og april 2002.

BDMM konkluderer, at WFTC ville øge arbejdsmarkedsdeltagelsen blandt enlige mødre med 2,2 procentpoint, men reducere deltagelsen blandt samboende mødre med arbejdende ægtefæller med 0,6 procentpoint på grund af indkomsteffekten, der opstår, fordi ægtefællen får udbetalt en større ydelse.

BDSS konkluderer at WFTC, i forhold til den tidligere ordning FC, øgede beskæftigelsen for enlige mødre med godt 5 procentpoint fra et niveau på omkring 50 %. For samboende mødre falder arbejdsudbuddet med 0,6 procentpoint fra et niveau på 71 %, mens arbejdsudbuddet øges med 0,8 procentpoint for samboende fædre fra et niveau på 91 %. Helt uden WFTC-ordningen ville arbejdsmarkedsdeltagelse for enlige mødre i Storbritannien være 43 % i stedet for de nuværende 55 %, mens effekten på forældre i kernefamilier er langt mindre.

Forfatterne konkluderer imidlertid at øvrige samtidige skatte- og velfærdsreformener medvirkede til en samlet reduktion i forældrenes arbejdsudbud, sådan at arbejdsudbuddet for enlige mødre øgedes med 3,7 procentpoint, mens det faldt for samboende fædre og mødre med henholdsvis 0,4 og 0,5 procentpoint. Dette estimat kan sammenlignes med difference-in-difference studierne ovenfor, og ligger tæt på det, som GH og BSS finder.

### 1.1.5 Working Tax Credit – ordning målrettet enlige og familier uden børn

KORAs litteratursøgning har identificeret én evaluering af Working Tax Credit (WTC) ordningen, der sammen med Child Tax Credit erstattede WFTC i april 2003:

- Mulheirn og Pisani, 2008 [MP].

WTC var det første nationale beskæftigelsesbetingede støtteprogram i Storbritannien for personer *uden børn*, ældre end 24 år, og som arbejder *mere* end 30 timer pr. uge. Ordningens formål var – foruden at rydde op i de eksisterende regler – at øge det økonomiske incitament til beskæftigelse og at imødekomme det vedvarende problem med lav indkomst blandt beskæftigede uden børn.

For en enlig, ældre end 24 år, som arbejder 30 timer eller derover pr. uge, øgede ordningen i 2004 indkomsten med godt 2.210 pund. WTC-udbetalingen aftrappes med 37 pence pr. pund af lønindkomst over 5.060 pund, hvilket implicerer, at WTC udbetales indtil en indkomst på 11.000 pund. For et par var den maksimale støtte på 3.755 pund, hvorfor WTC kunne udbetales, indtil indkomsten var godt 15.000 pund. Reglen om 30 timers beskæftigelse pr. uge, før WTC kan udbetales, betyder, at personer med en højere timeløn overskrider indkomstgrænsen, hvorfor ordningen dermed er målrettet arbejdere med lav time-løn – eller lav produktivitet.

Udfordringen i evalueringen er at finde en gruppe af personer, der bliver berørt af politikken, når WTC-udbetalingen ikke kun bestemmes af, om personen er over 25 år og uden børn, men ydelsen også aftrappes også i takt med lønnen. For at bestemme en persons indtjeningspotentiale ser man på uddannelse, der er tæt korreleret med potentialet, men der udføres også analyser på et estimeret indtjeningspotentiale for hvert individ.

Da reformen træder i kraft i april 2003 er det empiriske grundlag for analysen LFS-data for årene 2001 til 2005. Den økonometriske metode er difference-in-difference, som vi også så anvendt for WFTC. Kontrolgruppen er personer mellem 22 og 24 år, mens fokusgruppen her er personer mellem 25 og 27 år, der udgør et udsnit af potentielle deltagere i ordningen. Årsagen til, at man kun ser på personer mellem 25 og 27 år, er bekymringen om, hvorvidt antagelsen om "common trends" i udviklingen af beskæftigelsen over tid mellem målgruppen og fokusgruppen vil være tilfredsstillende, hvis man fx inkluderer 35-årige, som kan være anderledes påvirket af eksempelvis makroøkonomiske fluktuationer. Der kontrolleres for tidstrends i form af en indikatorvariabel for hvert år.<sup>5 6</sup>

WTC er ikke den eneste type af overførsler, som det er muligt at søge fra det fyldte 25. år; de øvrige, som alle gør det dyrere at finde arbejde, omfatter boligstøtte og forskellige former for sociale sikringsydelse. Derfor skal resultaterne her også tolkes som effekten af WTC og øvrige tilskud, når man fylder 25 år (parallelt til det, vi så på de foregående sider for WFTC).

<sup>5</sup> I tillæg antages, at der ikke er spillover-effekter af WTC-programmet på personer under 25 år. Desto større en intervention bliver, desto højere er sandsynligheden for, at andre gruppers udfald påvirkes af interventionsgruppen. I dette tilfælde vil der eksistere spillover-effekter, såfremt beskæftigelsen blandt 24-årige påvirkes af en højere eller lavere beskæftigelse i fokusgruppen. Denne effekt kan selvfølgelig kompromittere identifikationen og farve effekt-estimatet i positiv eller negativ retning.

<sup>6</sup> Resultaterne af denne analyse kan ikke, som tidligere, tolkes som en *generel* gennemsnitlig effekt på beskæftigelsen som følge af muligheden for at modtage et økonomisk tilskud, men derimod kun som en lokal effekt for personer i alderen 25-27 år. Her vælger man altså at gå på kompromis med den eksterne validitet, så resultaterne i ringere grad er repræsentative for hele målgruppen for at opnå en højere intern validitet i effekttestimatet.

Overordnet finder forfatterne, at WTC har resulteret i en lille, men statistisk signifikant, større beskæftigelse. Effekten estimeres at være 2,4 procentpoint, hvis uddannelse benyttes som proxy for indtjeningspotentiale. Arbejdsudbuddet målt i timer estimeres dog at falde med 0,7 time i gennemsnit for beskæftigede, men den øgede beskæftigelse modvirker det lavere timetal, hvorfor ændringen for den samlede population er en gennemsnitlig stigning på 0,4 time (dog insignifikant). Følsomhedsanalyser viser, at næsten hele effekten kan tilskrives, at mænd reagerer på det øgede økonomiske incitament, mens kvinderne ikke gør.

Endvidere viser analysen, at der ikke er nogen effekt i 2003, året, hvor reformen trådte i kraft, hvilket afspejler den tid, det tager at finde et arbejde. Som en slags udvidet robusthedstest af resultaterne udfører MP endnu en analyse med den såkaldte regression diskontinuitet design (RDD) metode. I dette tilfælde er der tale om en stærkere identifikation, idet kontrolgruppen består af 22-24-årige, som ikke er berettiget til at modtage WTC, men som, jo tættere man kommer på 25-års fødselsdagen, i højere og højere grad ligner de 25-årige, der er berettiget til WTC. Eneste forskel mellem personer på 24,9 år og personer på 25,0 år er, at sidstnævnte er berettigede til at modtage WTC.

Før reformen viser resultaterne et brat fald i beskæftigelsen på knap 4 procentpoint, når en person fylder 25 år. Dette fald skyldes de omtalte tilskud, som det i Storbritannien er muligt at få, når man fylder 25 år, herunder boligstøtte og forskellige former for sociale sikringsydelse. Efter reformen viser analysen imidlertid en glidende overgang i beskæftigelsesraten, når en person fylder 25 år, hvormed den negative effekt på beskæftigelsen på knap 4 procentpoint før reformen altså er forsvundet. Studiet viser dermed, at effekten af WTC-reformen for personer omkring 25-års-alderen er en signifikant positiv beskæftigelseseffekt på knap 4 procentpoint.

### 1.1.6 Overordnet opsamling på den engelske viden

Den indsamlede evidens fra Storbritannien retter sig primært mod ordningen Working Families Tax Credit (WFTC), der er en skatterabat, som udbetales til forsørgere med lav indkomst, såfremt beskæftigelsesomfanget minimum er 16 timer ugentligt. For fx en repræsentativ enlig mor, ville WFTC-ordningen, såfremt moderen fandt et deltidsarbejde, føre til en stigning i familiens ugentlige rådighedsbeløb på godt 16 procent. I et enkelt tilfælde evalueres effekterne af WFTC-ordningens pendant for personer med lav indkomst uden børn.

Sammenfattende kan det på baggrund af de otte fundne studier fra Storbritannien konkluderes, at der eksisterer en stærk evidens for, at britiske jobpræmieordninger – der omfatter beskæftigelsesfradrag og lignende initiativer for visse lavindkomstgrupper – har en statistisk signifikant positiv effekt på beskæftigelsen. Imidlertid er målgruppen bag initiativerne primært børnefamilier med lav indkomst, og undersøgelserne retter sig overvejende mod enlige mødre.

For gifte kvinder med arbejdende mænd tyder resultaterne derimod på en statistisk signifikant, men kvantitativ lille, negativ effekt eller en nuleffekt (BBS, BDMM, BDSS). For enlige uden børn og for gifte mænd er der kun en indikation af positive effekter, idet der for disse grupper kun findes enkelte studier. For enlige forsørgere har vi identificeret syv studier, hvor resultaterne igen varierer mellem effekt og en positive effekt på 7 procentpoint på andelen, der arbejder minimum 16 timer. De resultater, KORA vurderer som værende mest troværdige, ligger mellem 1,6 og 5 procentpoint. Det er værd at bemærke, at de nyeste resultater tyder på, at tidligere studier har overvurderet effekten, hvorfor noget tyder på, at den sande effekt ligger nærmere de 1,6 procentpoint end de 5 procentpoints forøgelse af

beskæftigelsen. Imidlertid vurderer vi, at det endnu er for tidligt at konkludere, hvilke resultater der er mest troværdige.

## 1.2 Canadiske studier

### 1.2.1 Baggrund og fundne studier

KORAs litteratursøgning har afdækket tre canadiske studier, der alle vedrører det såkaldte Self-Sufficiency Projekt (SSP), der var et canadisk socialt eksperiment midt i halvfemserne, hvis formål var at få enlige forældre, der var ledige og modtog velfærdsydelse, hurtigere tilbage i beskæftigelse ved at tilbyde en økonomisk bonus ved fuldtidsbeskæftigelse. Incitamentet var stort, idet bruttoindkomsten kunne øges med ca. 25 % for en enlig mor med to hjemmeboende børn. Projektet bestod af et forsøg for langtidsledige, et hvor deltagerne både tilbydes økonomisk bonus og hjælp til jobsøgning, samt et forsøg for nyledige. Forsøgene er evalueret i følgende rapporter, som vi gennemgår nedenfor.

- Michalopoulos et al. (2002)
- Robins et al. (2008)
- Ford et al. (2003)

De ovennævnte rapporter, som vi har valgt at inkludere i litteraturoversigten udgør kun de officielle slutevalueringer af forsøget. SSP-ordningen har affødt en lang række akademiske artikler, start og midtvejsevalueringer, som vi imidlertid, af ressourcemæssige hensyn, har valgt ikke at inkludere. På baggrund af vores kendskab til disse studier, så vurderer vi, at de inkluderede slutevalueringer er repræsentative for den samlede kvantitative evalueringsslitteratur om SSP-ordningen.

### 1.2.2 Gennemgang af SSP-resultaterne

Michalopoulos et al. (2002) evaluerer eksperimentet for langtidsledige, hvor enlige forældre bosiddende i British Columbia eller New Brunswick, der havde modtaget velfærdsydelse i mindst et år, blev kontaktet med tilbud om at deltage i SSP-eksperimentet. SSP tilbød en bonus til de personer, der forlod velfærd til fordel for et fuldtidsarbejde. Bonusen blev udbetalt som et tilskud til månedslønnen og kunne modtages i op til tre år.

De personer, som gav tilsagn om deltagelse (N=5.729, 90 % af de kontaktede), blev tilfældigt placeret i deltager- (2.880 personer) eller kontrolgruppen. Kun personer i deltagergruppen, som fandt fuldtidsbeskæftigelse i løbet af det første år efter udvælgelsen, kunne komme i betragtning til bonusen. 36 % af deltagerne fandt fuldtidsbeskæftigelse og blev berettigede til SSP-bonusen, som de i gennemsnit modtog i 22 måneder over de tre år. De borgere, der ikke på noget tidspunkt opnåede fuldtidsbeskæftigelse i løbet af det første år efter udvælgelsen, kunne ikke efterfølgende modtage bonus.

Datamaterialet i undersøgelsen er dels administrative registerdata for udbetalinger af velfærdsydelse ("*income assistance*") og dels surveyundersøgelser udført ved baseline og i måned 18, 36 og 54. Surveyundersøgelserne omfatter spørgsmål om beskæftigelse, løn, indkomst mv. Slutevalueringen, som vi her omtaler, har fokus på 85 % af studiedeltagerne, som har besvaret 54-måneders-surveyet.

Ved udgangen af det første år efter udvælgelsen var andelen af deltagerne, der arbejdede fuld tid, knap dobbelt så høj som i kontrolgruppen, hvorefter effekten af SSP på beskæfti-



gelsen gradvist faldt. Det skete i takt med, at kontrolgruppen fandt job og indhentede deltagergruppen. Effekten toppede således i andet år efter udvælgelsen, hvor fuldtidsbeskæftigelsen i deltagergruppen var 28,5 % mod 16,0 % i kontrolgruppen. I tredje og fjerde år falder forskellen gradvist fra 12 til 9 og siden 6 procentpoint. Ved udgangen af opfølgingsperioden var fuldtidsbeskæftigelsen 28 % i deltagergruppen mod 26,5 % i kontrolgruppen – en forskel på 1,5 procentpoint, der ikke er statistisk signifikant.

Forfatterne finder, at tab af beskæftigelse i deltagergruppen var årsagen til de faldende effekter af SSP-programmet i 2. og 3. år, mens øget beskæftigelse i kontrolgruppen er årsagen til de faldende effekter i programmets 4. og 5. år. SSP har med andre ord ikke nogen effekt på fuldtidsbeskæftigelsen på lang sigt, men er alligevel en samfundsøkonomisk god forretning, idet deltagergruppen i gennemsnit tilbringer fire måneder mere i fuldtidsbeskæftigelse end kontrolgruppen set over hele projektperioden. Det er særligt værd at bemærke, at resultatet er opnået på baggrund af kun 36 % af deltagergruppen, som blev berettiget til at modtage SSP-bonussen.

Robins et al. (2008) evaluerer effekten af SSP Plus eksperimentet. Forskellen mellem SSP for de langtidsledige og SSP Plus er, at sidstnævnte også omfatter *hjælp til jobsøgning*. Hjælpen omfatter blandt andet udarbejdelse af job-plan, CV-skrivning, formidling af job, coaching og workshops mv.

Til eksperimentet udvælges enlige forældre, bosiddende i New Brunswick, der i vinteren 1994–95 havde modtaget velfærdsydelse det seneste år. Der rekrutteres 892 personer til følgende grupper: 1) ordinær SSP (296 personer); 2) SSP Plus-pakken (bonus og hjælp til jobsøgning; 293 personer); 3) en kontrolgruppe, der ikke modtog andet end de eksisterende tilbud (303 personer). Datagrundlaget for evalueringen er administrative registerdata og spørgeskemaundersøgelser. Data indsamles ved baseline og efter 18, 36 og 54 måneder, hvor svarprocenten var 86.

Resultaterne viser, at jobsøgningshjælp øger optaget til SSP-ordningen med 5 procentpoint i forhold til ordinær SSP. Samtidig har ansættelserne længere varighed, hvilket formentlig kan tilskrives, at den professionelle jobsøgningshjælp, sikrer en bedre matchkvalitet. Set over hele forløbet har den ordinære SSP-gruppe således godt seks måneders ekstra fuldtidsbeskæftigelse i forhold til kontrolgruppen, mens SSP Plus-gruppen har 1,3 måneders yderligere fuldtidsbeskæftigelse (dog ikke statistisk signifikant).

Som vi så for SSP for langtidsledige, så indhenter kontrolgruppen på lang sigt deltagergruppen. I det fjerde år efter udvælgelsen er 1/3 fuldtidsbeskæftiget i både kontrolgruppen og ordinær SSP-gruppen; i SSP Plus-gruppen er andelen ca. 5 procentpoint højere end i SSP-gruppen, dvs. at ca. 39 % var i fuldtidsbeskæftigelse. Resultatet understøtter hypotesen om et bedre jobmatch pga. hjælpen til jobsøgning.

Det sidste SSP-forsøg omhandlede nyledige og blev evalueret af Ford et al. (2003). I eksperimentet for nyledige blev nye modtagere af velfærdsydelse i Vancouver, B. C., kontaktet med tilbud om at deltage i eksperimentet umiddelbart efter, at de begyndte at modtage velfærdsydelse. De personer, som gav tilsagn om deltagelse (N=3.315, 80 % af de kontaktede), blev tilfældigt placeret i deltager- (1.648 personer) eller kontrolgruppen.<sup>7</sup> Personer i deltagergruppen, som forblev ledige i mindst et år, kunne komme i betragtning til bonussen (58 %). Kun borgere, som efterfølgende opnåede fuldtidsbeskæftigelse i løbet af andet ledighedsår efter udvælgelse, var berettigede til at modtage bonus i op til tre år.

<sup>7</sup> Bemærk, at der er et problem med repræsentativiteten i eksperimentet, fordi en del personer takker nej til tilbuddet om at deltage. Det gør de primært, fordi de forventer, at ledigheden vil være kortvarig, og at de derfor ikke vil få behov for velfærdsydelse i et år, som er kravet for at blive berettiget til at modtage bonussen.

Godt 1/4 af deltagergruppen – eller halvdelen af de berettigede – gjorde herefter brug af bonussen ved at finde fuldtidsbeskæftigelse i løbet af andet ledighedsår. De borgere, der ikke på noget tidspunkt opnåede fuldtidsbeskæftigelse i løbet af andet ledighedsår, kunne ikke efterfølgende modtage bonus.

Datamaterialet i undersøgelsen er dels administrative registerdata for velfærdsudbetalinger og dels surveyundersøgelser udført ved baseline og i måned 12, 30, 48 og 72. Surveyundersøgelserne omfatter spørgsmål om beskæftigelse, løn, indkomst mv. Slutevalueringen, som vi her omtaler, har fokus på 72 % af studiedeltagerne, som har besvaret 72-måneders surveyet.

Som beskrevet ovenfor, så har borgerne i deltagergruppen et incitament til at forblive ledige i minimum et år for at kvalificere sig til bonussen, hvilket afspejles i resultaterne. Således er der, over det første år, en ca. 5 procentpoint højere andel i deltagergruppen end i kontrolgruppen, som fortsætter med at modtage velfærdsydelse. Andelen er omkring 69 % i programgruppen mod 64 % i kontrolgruppen 9 måneder efter forsøget startede.

Denne tendens forsvinder imidlertid umiddelbart efter det første år. Fra det andet år og frem, reducerer SSP signifikant andelen af borgere i deltagergruppen, der modtager velfærdsydelse. I det tredje år, viser resultaterne, at SSP-ordningen øgede fuldtidsbeskæftigelsen i deltagergruppen med ikke mindre end 11,7 procentpoint i forhold til kontrolgruppen; lønindkomsten var godt 30 % højere i deltagergruppen end i kontrolgruppen. I fjerde til sjette år forblev deltagerne i højere grad fuldtidsbeskæftigede end kontrolgruppen, omend forskellen faldt til 5 procentpoint i sjette år. Lønindkomsten i sjette år var godt 10 % højere i deltagergruppen end i kontrolgruppen.

### 1.2.3 Opsamling på SSP-resultaterne

Resultaterne er bemærkelsesværdige, og SSP-studiet karakteriseres i litteraturen som det forsøg, der har formået at vise de største beskæftigelseseffekter for enlige forældre.

I forsøget for de langtidsledige, viste resultaterne, i det andet år efter udvælgelsen, at fuldtidsbeskæftigelsen i deltagergruppen var 28,5 % mod 16,0 % i kontrolgruppen. Imidlertid faldt effekten efter udbetalingerne stoppede, og ved udgangen af opfølgingsperioden var fuldtidsbeskæftigelsen 28 % i deltagergruppen mod 26,5 % i kontrolgruppen – en forskel på 1,5 procentpoint, der ikke er statistisk signifikant. SSP havde med andre ord ikke nogen effekt på fuldtidsbeskæftigelsen på lang sigt, men var alligevel en samfundsøkonomisk god forretning, idet deltagergruppen i gennemsnit var fire måneder mere i fuldtidsbeskæftigelse end kontrolgruppen. Forsøget, hvor man kombinerede bonus med hjælp til jobsøgning, viste kvantitativt marginalt bedre resultater, men da forskellen ikke var statistisk signifikant, så kan vi på den baggrund ikke sige, om det er mere effektivt at kombinere jobpræmier og intensiveret hjælp til jobsøgning.

I forsøget for nyledige så man en stærk fastholdelseeffekt på omkring 5 procentpoint i det første år. Den indledende fastholdelseeffekt for deltagerne i eksperimentet skyldes, at deltagerne skulle modtage velfærdsydelsen i mindst et år for at kvalificere sig til bonussen. Fra det andet år og frem reduceredes SSP-andelen af nyledige, der modtog velfærdsydelse. I det tredje år, viste resultaterne, at fuldtidsbeskæftigelsen i deltagergruppen var 11,7 procentpoint højere end i kontrolgruppen, mens effekten faldt til 5 procentpoint i det sjette år. Det vil sige, at vi ser tegn på samme tendens som i forsøget for langtidsledige.

Tilsammen viser de to eksperimenter for langtidsledige og nyledige, dels hvordan borgerne vil kunne forventes at agere, hvis et nyt system introduceres, hvor borgerne i udgangs-

punktet er berettiget til bonus, fordi de har været ledige i mere end et år, og dels hvordan nyledige, og som ex-ante kender til bonussens eksistens, vil kunne forventes at agere. Denne sondring er interessant, netop fordi den sætter fokus på, hvordan nyledige ændrer adfærd, hvis de stilles en bonus i udsigt efter et års ledighed sammenlignet med langtidsledige, der pludselig får muligheden for en bonus, hvis de finder et job. Som omtalt ovenfor, så var der, som det kunne forventes, en højere andel nyledige deltagere, der modtog velfærdssydelse i løbet af første år, hvilket tyder på, at de ledige afventer, at de bliver berettiget til en bonus. Forfatterne forklarer dog den lavere end forventede fastholdelseeffekt med, at (op til) et års ventetid, er så tilpas lang tid, at det virker afskrækkende for de fleste.

## 1.3 Amerikanske studier

### 1.3.1 Fundne studier

KORAs litteratursøgning har identificeret følgende amerikanske studier, der alle omhandler den såkaldte Earned Income Tax Credit (EITC):

- Eissa og Liebman (1996)
- Meyer og Rosenbaum (2001) samt Meyer og Rosenbaum (2000)
- Eissa, Kleven og Kreiner (2008)
- Ellwood (2000)
- Hotz, Mullin og Scholz (2006)
- Eissa og Hoynes (1998)

Mens tre andre studier relaterer sig til beskæftigelsesbonus:

- Woodbury og Spiegelman (1987)
- Decker og O'Leary (1995)
- O'Leary et al. (2005)

EITC-programmet er den amerikanske føderale pendant til den britiske WFTC-program, og ordningen omfatter et skattefradrag til fattige familier, hvoraf mindst én forsørger arbejder. Målet med ordningen er at hæve levestandarden blandt børnefamilierne, og de kvantitative evalueringer retter sig, med enkelte undtagelser, mod effekterne blandt enlige mødre. De tre studier af beskæftigelsesbonusser omfatter derimod specifikke, geografisk afgrænsede, forsøg med kontante engangsubbetalinger, som gives til ledige, der finder beskæftigelse.

Nedenfor gennemgår vi først EITC-studierne, hvorefter vi giver et overblik over de amerikanske bonusstudier.

### 1.3.2 Baggrund for EITC-studierne

I USA sikredes økonomisk hjælp til børnefamilier med ingen eller lav indkomst med AFDC-ordningen ("Aid to Families with Dependent Children") frem til midten af halvfemserne, der samtidig berettigede familien til at modtage hjælp til indkøb af mad samt sundheds- og boligsikring. Imidlertid gav ordningen meget dårlige incitament for at udbyde arbejdskraft, idet ydelsen blev aftrappet dollar-for-dollar i takt med, at lønindkomsten steg (høj marginalskat). EITC er derimod en ordning målrettet familier med hjemmeboende børn,

med en positiv lønindkomst, dog under et vist niveau. Fra 1987 og frem er ordningen ved flere lejligheder blevet udvidet, og den har gradvist vundet større popularitet i de enkelte stater.

Da kun personer med positiv lønindkomst er berettiget til EITC, giver ordningen entydigt et økonomisk incitament til at arbejde, men kritikere fremhæver, at ordningen reducerer udbuddet af arbejdskraft for personer, der allerede arbejder, samt for par, hvor kun den ene ægtefælle arbejder. Som vi senere skal se, er disse kritikpunkter også empirisk funderede.

EITC-ordningen har tre udbetalingsfaser som funktion af årslønnen: Først et *indfasningsstadie*, hvor udbetalingen stiger gradvist med lønnen, efterfulgt af et *konstantniveau*, hvor udbetalingen er konstant, og endelig et *udfasningsområde*, som begynder, når årslønnen overstiger et vist niveau. I 1990 var indfasningsraten på 14 %, hvilket betød, at en person, som var beskæftiget til 6,00 dollar i timen, øgede sin timeløn til 6,84 dollar. Indfasningen fortsatte indtil årslønnen, uden EITC, nåede 6.810 dollar, hvor støtten nåede sit maksimale niveau på 953 dollars. For personer med årslønninger mellem 6.810 og 10.730 dollar øgedes EITC-beløbet ikke ud over de 953 dollars, mens der for personer med årslønninger over 10.730 dollar skete en udfasning på 10 %. Udfasningen indebar, at timelønnen eksempelvis faldt fra 6,00 dollar brutto til 5,40 dollar netto.<sup>8</sup>

En person, der var beskæftiget med en årsindkomst i indfasningsområdet, fik en positiv tilskyndelse til at arbejde en time ekstra som følge af EITC-støtten, da timelønnen øgedes med 14 procent. Hvis indkomsten oversteg 6.810 dollar, var EITC-beløbet konstant indtil en årsløn på 10.730 dollar. Arbejdstageren fik konstant 953 dollar i støtte og oplevede dermed ikke nogen relativ ændring i prisen på fritid, hvorfor der kun var en negativ indkomsteffekt og ingen substitutionseffekt på arbejdsudbuddet. Når årsindkomsten oversteg 10.730 dollar begyndte udfasningen, hvorfor prisen på fritid blev relativt billigere, og dermed blev arbejdsudbuddet påvirket negativt både af indkomst- og substitutionseffekten.

I 1996, efter flere skattereformer, var ordningen udvidet betragteligt, og der var to forskellige satser afhængig af, om der var ét eller flere børn i husstanden. For et-barnshusholdninger var beløbsgrænsen for indfasningen faldet fra 6.810 til 6.330 dollar, mens EITC-satsen var steget fra 14 til 34 %. Det maksimale EITC-beløb steg således fra 953 til 2.152 dollar. Ordningen blev altså mere end dobbelt så generøs, og familien nåede lidt hurtigere det maksimale støttebeløb. Udfasningsgrænsen blev også flyttet fra 10.730 til 11.610 dollar. Udfasningsraten steg til knap 16 %, hvilket implicerer, at støtten er helt udfaset for indkomster over 25.078 dollar mod 20.264 dollar tidligere.

For familier med to børn eller flere var det maksimale støttebeløb 3.556 dollars (mod 2.152 dollars for et-barns-familier), som blev nået ved en indkomst på 8.890 dollars med en indfasningsrate på 40 %. Udfasningen skete fra en årsindkomst på 11.610 til 28.495 dollars, og raten var på godt 21 %.

Bemærk, at kreditten også blev udbetalt i de tilfælde, hvor den EITC-berettigede mor ikke havde en indkomst over det skattepligtige niveau; dvs. at der er tale om en refunderbar negativ indkomstskat, hvilket er forskelligt fra fx et skattefradrag. Helt enkelt, så betyder refunderbar, at hvis kreditten overstiger de skyldige skatter, så udbetales overskuddet til skatteyderen.

### **Reformer ud over EITC i perioden 1984-96, som påvirker enlige mødre**

Overordnet, så har der været mange ændringer i skatte- og velfærdsydelse i perioden 1984 til 1996, som for enlige mødre dramatisk har øget det økonomiske incitament til at

---

<sup>8</sup> Alle tal i dette og de følgende afsnit er baseret på oplysninger i Meyer (2002).

arbejde. Da disse reformer anvendes i de omtalte studier, kan det være relevant og nyttigt med en introduktion. Det er også relevant, dels fordi de definerer den parameter, der estimeres – effekten af EITC plus øvrige samtidige reformer – og dels påvirker mulighederne for at identificere kausale effekter med difference-in-difference metoden. Ændringerne omfatter, ud over udvidelsen af EITC-programmet, følgende programmer:

1. AFDC og madkuponer (Food Stamps)
2. Sundhedsforsikringen Medicaid
3. AFDC dispensationer på det statslige niveau
4. Aktiveringsprogrammer (WIN og JOBS)
5. Børnepasning

Ad 1. Som nævnt er AFDC hjælp til børnefamilier med ingen eller lav indkomst, og ordningen berettiger også familien til at modtage hjælp til indkøb af mad via Food Stamps programmet. Samlet set har udgiften til disse ordninger været konstant mellem 1984 og 1996, men det dækker over faldende AFDC-udbetalinger, der modsvares af stigende i udgifter til Food Stamps. Samlet set giver programmerne et forringet økonomisk incitament til at arbejde både via en negativ indkomst og substitutionseffekt.

Ad 2. Udgifterne til sundhedsforsikringen Medicaid, der er de største og dyreste af de her omtalte programmer, er steget med 60 % i perioden 1984-96. Stigningen skyldes blandt andet, at staterne er blevet pålagt at inkludere gravide og unge under 19 år i ordningen. Ordningen blev også udvidet med dækningen af familier, som i perioder ikke var berettiget til at modtage AFDC pga. for høj indkomst mv. og dermed påvirker udvidelsen incitamenterne til at finde beskæftigelse positivt.

Ad 3. I 1980'erne brugte man ikke muligheden for at give enkelte stater dispensation til at fravige lovgivningen for fx at udføre eksperimenter, men fra januar 1993 og til august 1996 fik 43 stater dispensation fra den eksisterende lovgivning. Sådanne dispensationer førte til programmer, der var mere eller mindre effektive for at få enlige mødre i arbejde. Typisk handlede undtagelserne om øget aktivering, tidsbegrænsninger for AFDC-modtagelse eller forbedret børnepasning og Medicare. Meyer og Rosenbaum (2000, p. 12) konkluderer dog, at programmerne ikke har haft nogen substantiel effekt på enlig mødres beskæftigelse.

Ad 4. I perioden har der også været ændringer i aktiveringsprogrammerne under AFDC ordningen. I 1980'erne hed ordningen WIN, og udgifterne hertil faldt fra 259 millioner dollar i 1984 til 93 millioner dollar i 1988. I 1988 erstattede JOBS den eksisterende WIN-ordning, og udgifterne steg til 804 millioner i 1991. Årsagerne til stigningen var blandt andet, at WIN fritog mødre med børn under seks år, mens JOBS-programmet kun fritog mødre med børn under tre år. Samtidig var omfanget af programmerne større under JOBS-ordningen, som i tillæg til kort opkvalificering og hjælp til jobsøgning også omfattede længerevarende uddannelsesprogrammer. Effekten af disse ændringer afhænger dels af blandingen mellem uddannelse, opkvalificering og hjælp til jobsøgning og dels af effektiviteten af de enkelte programmer.

Ad 5. I perioden startede der flere nye børnepasningsordninger, som var relevante for målgruppen af enlige mødre. Ordningerne omfattede børnepasning til beskæftigede AFDC-modtagere; tidligere AFDC-modtagere, der lige har forladt programmet; og personer, der er i beskæftigelse, men som er i risikogruppen for AFDC, og som behøver børnepasning for at opretholde beskæftigelsen. Udgifterne til disse ordninger steg kraftigt fra slutningen af 1980'erne og frem til 1992, hvorefter stigningen fladede ud.

Men hvilke af alle disse ændringer har kvantitativt haft den største betydning for fattige amerikanske familier? Mellem 1984 og 1996 faldt de årlige skatter for arbejdende enlige mødre med 1.631 dollars, mens velfærdsgoderne, såsom AFDC og Food Stamps steg med 583 dollars. Incitamentsstigningen i forbindelse med lavere skatter var altså omkring tre gange større end stigningen for velfærdsydelse. Samlet set udgør ændringerne i skatte- og velfærdsordningerne omkring 12 % af den gennemsnitlige årlige indtjening for beskæftigede enlige mødre. Ændringerne i ydelser i forbindelse med børnepasning og aktivering var hver knap 300 dollars, mens Medicaid-dækningen i familier med arbejdende enlige mødre øgedes med en værdi, der svarer til godt 300 dollars. Samlet set var der i perioden altså mange reformer, som øgede incitamentet til at arbejde, men skatteændringen var den økonomisk vigtigste ændring i perioden.

Efter denne indledende gennemgang af baggrunden for EITC-ordningen og de gennemførte reformer, omtaler vi nedenfor de fundne studier enkeltvist, hvorefter vi opsamler på EITC-studierne, før vi behandler de fundne studier, der evaluerer forsøg med beskæftigelsesbonus for ledige.

### 1.3.3 Gennemgang af de amerikanske EITC-studier

Eissa og Liebman (1996) er det klassiske EITC-studie, der evaluerer effekten på arbejdsudbuddet for enlige mødre af 1987 EITC-udvidelsen. Udvidelsen omfatter ikke kun enlige mødre, men denne gruppe vælges til analyse, da de udgør 48 % af målgruppen og har lavest beskæftigelse. Samtidig er det lettere at studere arbejdsudbuddet for single-husholdninger, da udbuddet fra øvrige familiemedlemmer kan ignoreres. Grunden til, at 1987-udvidelsen analyseres, er, at det var den største udvidelse, der ikke blev indfaset over flere år.

Udvidelsen øgede dels subsidiet fra 11 til 14 % af lønnen i indfasningsfasen og dels den øvre indkomstgrænse for EITC-berettigelse med 1.080 dollar til 6.080 dollar. Ændringerne resulterede i en forøgelse af den maksimale kredit fra 550 til 851 dollar. Udfasningsraten reduceredes samtidig fra 12,2 til 10 %. Kombinationen af en højere løngrænse og en lavere udfasningsrate gjorde, at skatteydere med indkomster mellem 11.000 og 15.432 dollars blev berettigede til at modtage kreditten. I 1988 øgedes udfasningsregionen yderligere til 18.576 dollars. Ved ethvert indkomstniveau var EITC-beløbet efter udvidelsen altså mindst lige så stort, som det var tidligere, hvorfor teorien tilsiger, at arbejdsmarkedsdeltagelsen vil øge som følge af reformen.

Reformen kan have indvirkning på skatteydere med indkomst over udfasningsniveauet, idet de kan vælge at reducere deres arbejdsudbud (timer) og dermed få gavn af kreditten. Derfor inkluderes alle mødre i undersøgelsen – ikke kun kvinder med lav indkomst. Deltagergruppen er dels enlige lavtuddannede mødre og dels enlige kvinder med prædikterede indkomster, der gør dem EITC-berettigede. Kontrolgruppen består dels af enlige kvinder uden børn med lav uddannelse og prædikterede indkomster på EITC-niveau og dels af enlige kvinder med børn og med minimum en adgangsgivende uddannelse og prædikteret indkomst over EITC-niveau. Sidstnævnte kontrolgruppe ligner deltagergruppen, fordi de har børn, men da de har højere løn, er de ikke EITC-berettigede.

Undersøgelsen bruger difference-in-difference designet, og de identificerende antagelser er dels fraværet af andre samtidige ændringer (ud over skattereformen) i forhold til arbejdsudbuddet og dels ens trend i arbejdsudbuddet. Datasætter er marts CPS for årene 1985-1987 og 1989-1991, der indeholder oplysninger om arbejdsmarkedstilknytning og indkomst for det foregående år for omkring 57.000 husholdninger.

Resultaterne fra et ikke-regressionsjusteret difference-in-difference estimat viser, at beskæftigelsen blandt de enlige mødre samlet set øges med op til 2,4 procentpoint fra et udgangspunkt på 73 %. Resultaterne for mødre med lav uddannelse er dog bedre, idet de – i sammenligning med lavtuddannede kvinder uden børn – viser en effekt på 4,1 procentpoint. Det tyder på, at effekten er større for kvinder med et lavere arbejdsudbud i udgangspunktet; 48 % af de lavtuddannede mødre er i beskæftigelse. Effekten i den regressionsjusterede difference-in-difference analyse ligger i størrelsesordenen 2,8 procentpoint højere beskæftigelse – eller en stigning i beskæftigelsen for enlige mødre fra 73,0 til 75,8 procent. Blandt mødre med lavere uddannelse var effekten 6,1 procentpoint.

Der er ikke tegn på nogen reduktion i arbejdsudbuddet for enlige mødre, der allerede var beskæftiget, som det ellers var frygtet pga. incitamentet til at sænke arbejdsudbuddet for at udnytte kreditten. Forfatterne konkluderer imidlertid, at denne konklusion ikke nødvendigvis holder, hvis EITC-ordningen udvides yderligere, eftersom værdien af at reducere arbejdsudbuddet, for personer der ligger over indkomstgrænsen, dermed vokser.

Meyer og Rosenbaum (2000) beskriver primært detaljerne i de store ændringer i de amerikanske skatte- og velfærdspolitikker i perioden fra 1984 til 1996, men sekundært undersøges det, om ændringerne i beskæftigelsesandele for forskellige befolkningsgrupper og stater er konsistent med en kausal effekt af politikken. Analysen er primært deskriptiv og benytter survey-data, hvor husholdningerne interviewes hver måned i fire måneder, efterfulgt af otte måneders pause, hvorpå de igen interviewes i fire på hinanden følgende måneder. I interviewene fra marts ("March CPS") spørges der til beskæftigelse, antal arbejdstimer og løn. Data fra 1968 indtil 1997. I tillæg benyttes såkaldte ORG-data, der indeholder retrospektive oplysninger om beskæftigelse, måned for måned, fra 1984 til 1996. Ud fra disse datakilder sammensættes informationer om, hvorvidt en person var beskæftiget den foregående uge eller på et tidspunkt i løbet af det foregående år.

Data viser acceleration i beskæftigelsen for enlige mødre de senere år, herunder en stigning på 8,5 procentpoint mellem 1984 og 1996, hvoraf 6 procentpoint vedrører perioden efter 1990, hvilket forfatterne tolker som indikation på en reformeffekt. De styrker argumentet ved at påpege, at beskæftigelsen for enlige kvinder uden børn faldt med knap et procentpoint i perioden umiddelbart efter 1984. Argumentet underbygges yderligere ved sammenligninger med gifte mødre, afroamerikanske mænd osv. Resultaterne skal blot tolkes som en indikation af en effekt, da ændringer i alders- og uddannelsessammensætningen blandt enlige mødre eller enlige kvinder generelt kan drive de observerede forskelle sammen med konjunkturreffekter.

Med udgangspunkt i ovenstående samt en strukturel model undersøger Meyer og Rosenbaum (2001), hvordan ændringer i skattesystemet, herunder EITC, kan forklare en stor del af den 8,5 procentpoints store stigning i beskæftigelsen, der blev observeret for enlige mødre mellem 1984 og 1996.

Artiklen identificerer effekten af politikændringerne på enlige mødres arbejdsudbud ved at sammenligne med enlige kvinder, som er underlagt regler og lovgivning, der ikke reformeres. Øvrige kilder til variation i arbejdsudbuddet er hjemmeboende børn af varierende alder og antal, samt forskelligheder i skatter, overførselsindkomster og leveomkostninger mellem de enkelte stater. Ideen er, at disse kilder til variation er uafhængige af borgernes præferencer for arbejde.

Resultaterne viser overordnet, at EITC og øvrige skatteændringer står for 60 % af den vækst i beskæftigelsen blandt enlige mødre, der har været i perioden. Ændringer i AFDC står for en relativt mindre, men stadig en stor andel af væksten i beskæftigelsen. Ændrin-

ger i Medicaid, uddannelses- og børneprogrammer betyder kun lidt. Som det også konkluderes flere andre steder, er effekterne større for lavtuddannede kvinder.

Mere specifikt så viser simuleringerne, at en tusind-dollars-reduktion i indkomstskatterne for kvinder, der arbejder, medfører en 2,7 procentpoint forøgelse i andelen af kvinder, som arbejdede i en given uge. Hvis man i stedet for måler på andelen af kvinder, der var beskæftiget i løbet af et kalenderår, så ville andelen stige 4,5 procentpoint som følge af den samme tusind-dollars-reduktion. Også her er effekterne større for kvinder med lavere uddannelse – og dermed lavere beskæftigelse i udgangspunktet – end for kvinder med højere uddannelse.

Eissa, Kleven og Kreiner (2008) analyserer velfærdseffekterne for enlige mødre af de amerikanske skattereformer vedtaget i 1986, 1990, 1993 og i 2001. Udgangspunktet er en teoretisk model, hvor arbejdsudbuddet kan ændres både på den ekstensive (deltagelse) og den intensive (timer) margin, samt anerkendelse af, at stort set hele effekten af EITC mv. på arbejdsudbuddet for enlige mødre sker på den ekstensive margin og ikke på den intensive margin (Meyer, 2002).

Dermed bryder forfatterne med den gængse modelleringspraksis, og modellerer arbejdsudbuddet på en måde, der er konsistent med den empiriske fordeling af arbejdstimer, hvor der er få arbejdere med et lavt ugentligt timetal. Det kræver, at de afviger fra en standard konveks model, som uhensigtsmæssigt implicerer, at små stigninger i disponibel indkomst (løn) medfører, at nogle træder ind på arbejdsmarkedet med et meget lille arbejdsudbud på nogle få timer. Identifikation af selektionen af personer ind i beskæftigelse sker vha. antallet af børn under seks år i familien. Argumentet er, at antallet af mindre børn påvirker chancen for, at moderen arbejder, mens det ikke påvirker hendes indtjeningspotentiale. Det diskuteres ikke, hvilket konsekvenser et eventuelt brud på denne antagelse har for resultaterne.

Datagrundlaget er Marts CPS for årene 1986, 1991, 1994 og 2001, mens stikprøven består af ugifte mødre mellem 18 og 49 år, i alt 4-5.000 personer pr. bølge. Resultaterne for effekten af skattereformerne er ikke sammenlignelige med resultaterne fra de øvrige EITC-studier, der oftest har fokus på ændringen i udbuddet af arbejdskraft, hvorimod dette studie måler på væksten i den aggregerede lønindkomst.

I udgangspunktet antages elasticiteten for arbejdsudbuddet med hensyn til indkomsten at være 0,5, hvilket er et mål for følsomheden af arbejdsudbuddet i forhold til ændringer i indkomsten. En elasticitet på 0,5 betyder således, at arbejdsudbuddet øges med 0,5 %, når indkomsten øges med 1 %. Elasticiteten for arbejdsudbuddet er sammensat af elasticiteten dels på den ekstensive margin og dels på den intensive margin. Empiriske studier har vist, at elasticiteten på den ekstensive margin dominerer, og derfor udgør elasticiteten på den intensive margin kun 1/5 af total-elasticiteten. Denne distinktion er, ifølge forfatterne, det særlige for undersøgelsen, da tidligere studier har fokus på elasticiteten langs den intensive margin.

Simuleringerne viser eksempelvis, at 1986-reformen øgede velfærden med 5,5 % af lønindkomsten, hvoraf de 4,5 procentpoint af væksten skyldes, at flere har fundet et job (ekstensive margin), mens 1 procentpoint kommer fra en vækst i timetallet (intensive margin). Derimod øgede 2001-reformen kun lønindkomsten med 0,9 % totalt, men målt på reduktionen i skattebyrden var 2001-reformen også den mindste; her var reduktionen på 2,6 % mod 7,4 % i 1986.

Disse forskelle gør imidlertid velfærdsgevinsterne fra de fire reformer usammenlignelige. Derfor beregnes velfærdsreduktionen pr. dollar brugt på at reducere skattebyrden. I denne



beregning kommer 1986-reformen ud som med absolutte vinder med en velfærdsgevinst på 3,8 dollar pr. brugt dollar, hvorimod 2001-reformen kun øgede velfærden med godt 1,5 dollar pr. brugt dollar. For alle reformer gælder, at langt hovedparten af velfærdsgevinsten genereres på den ekstensive margin.

Det er imidlertid ikke overraskende, at velfærdsgevinsterne er meget følsomme over for ændringer i specifikationen af elasticiteten af arbejdsudbuddet, der alle har samme ratio mellem elasticiteten på den intensive og den ekstensive margin. Resultaterne for 1986-reformen viser, at velfærdsgevinsten øges med i omegnen af 2,5 procentpoint, når elasticiteten øges med et kvart point. Sagt med andre ord, så er velfærdsgevinsten ved EITC-reformer størst, når indkomstfølsomheden for udbuddet af arbejdskraft er størst.

Overordnet konkluderes det, at ændringerne i de enlige mødres adfærd, som følge af skattereformerne, har genereret efficiente resultater. Velfærdsgevinsten pr. dollar brugt er substantielt større end én for alle reformerne og alle elasticitets-scenarier, hvilket altså indebærer, at skattereduktionerne har genereret efficiente gevinster. Videre konkluderes det, at skattereduktionerne potentielt kan retfærdiggøres selv med skævvridende finansiering og uden at bruge sociale vægte, der er højere for enlige mødre end for resten af befolkningen.

Ellwood (2000) anvender to forskellige difference-in-difference tilgange. Først grupperes enlige mødre efter deres placering i fordelingen af prædikterede lønindkomster, så mødre i det laveste indkomstkvartil sammenlignes med mødre i de højere kvartiler. Jo lavere en person rangerer mht. prædikteret lønindkomst, des højere er sandsynligheden for, at personer blev påvirket af EITC-reformen. Grunden til, at analysen ikke baseres på uddannelsesgrupper, som Eissa og Liebman (1996), er, at den sociale sammensætning ændres inden for en uddannelsesgruppe over den lange tidshorisont, der løber fra 1975 til 1999.

Prædiktionen foretages ved hjælp af en klassisk lønligning, og de tidligere omtalte March CPS data for 1999. Stikprøven består af kvinder, der er 18-44 år gamle, og som har arbejdet mindst 26 uger. Der kontrolleres for alder, uddannelse, etnicitet og antallet af børn. Ved hjælp af de estimerede koefficienter beregnes lønpotentialet for hvert år fra 1975 til 1999, og kvinderne placeres i kvartiler efter lønprædiktionen. På baggrund heraf foretages en sammenligning af udviklingen i beskæftigelsesandelene for enlige kvinder i de respektive kvartiler. Opgjort på denne måde øges beskæftigelsesandelen fra 34 % i 1992 til 55 % i 1999 blandt det nederste løn-kvartil, mens væksten er mere afdæmpet i de øvre kvartiler; væksten var henholdsvis 21, 13, 8 og 4 procentpoint. Forfatteren konkluderer, at dette giver en stærk indikation af at velfærdsreformer og økonomiske incitamentter kan øge beskæftigelsen blandt enlige mødre med lave husstandsindkomster.

Den anden tilgang, som Ellwood anvender, tager udgangspunkt i, at de enkelte stater implementerede forskellige regelsæt i perioden, og derfor er det muligt at beregne et indeks for hver stats reform-aggressivitet. Antagelsen er, at kvinder bosat i mere aggressive stater i højere grad vil finde beskæftigelse. Aggressivitet-indekset beregnes på to forskellige måder. Den første metode ser på følgende fire forhold: Har staten 1) sænket niveauet for velfærdsydelse mere end 25 % i perioden 1986 til 1997, 2) indført tidsbegrænsninger på velfærdsydelserne, 3) brugt sanktioner eller 4) stoppet ydelser for personer, der ikke levede op til kravene? Hvis staten har brugt tre af disse politikker anses den for reform-aggressiv. Alternativt benyttes oddset for, at en person, med en given indkomst, modtager velfærdsydelser i en given stat. Formodningen er, at personer bosat i mere aggressive stater, har lavere sandsynlighed for at modtage velfærdsydelser. Baseline estimeres på baggrund af data for AFDC-modtagere i perioden 1984-92 og det forventede niveau prædikteres derefter for perioden 1997-98. Modellen prædikterer et fald i brugen af velfærdsydelser i næsten samtlige stater, mens det faktiske fald var langt større – muligvis fordi staterne

var blevet mere aggressive i perioden. Resultaterne viser, at jo mere aggressivt en stat har reduceret sandsynligheden for at modtage velfærdsydelse for personer med en given indkomst, des større er afvigelsen mellem det forventede og det faktiske udfald mht. brugen af velfærdsydelser.

Estimationsresultaterne viser, at andelen i midt-firserne af enlige lavtlønnede mødre, der arbejder, er omkring 33 %, uanset om staten er aggressiv eller ej, hvorimod andelen er vokset til omkring 50 % i perioden 1997-99. Imidlertid kan der i slut-halvfemserne registreres en statistisk signifikant forskel på beskæftigelsen afhængig af, om personen bor i en aggressiv stat eller ej. Således er det 47 % af mødrene, der arbejder, hvis de bor i en af de mindst aggressive stater, mens 50 % arbejder i moderat aggressive stater, og endelig arbejder 53 % i stater, der klassificeres som meget aggressive. Overordnet giver det et difference-in-difference estimat på 8 procentpoints forskel i beskæftigelsen mellem de mest og de mindst aggressive stater, hvilket også bekræftes af forfatterens robusthedsundersøgelser.

Hotz, Mullin og Scholz (2006) benytter Californiske administrative data for tidligere modtagere af velfærdsydelser i begyndelsen af halvfemserne, dvs. en gruppe af relativt mere socialt udsatte end blot forældre generelt. Beskæftigelseseffekten af EITC identificeres ved at sammenligne familier med to eller flere børn med familier med et barn, da det, som nævnt, efter 1991 blev muligt for førstnævnte at modtage et større EITC-beløb. I begyndelsen var forskellen kun marginal, men i 1994 var forskellen på 490 dollar, hvilket yderligere steg til 1.400 dollar i 1996 og 1.500 i 1999.

Som noget unikt har studiet ikke blot adgang til kvartalsvise longitudinale administrative oplysninger, men også oplysninger om borgerens faktiske EITC-krav rettet mod skattemyndighederne, hvilket giver mulighed for at undersøge den direkte sammenhæng mellem EITC og beskæftigelsen, i modsætning til den indirekte sammenhæng mellem årsag og virkning, som vi tidligere har set. Datagrundlaget er kvartalsvist, og stikprøven indeholder omkring 50 % af alle de personer i Californien, der har modtaget velfærdsydelser mellem 1987 og år 2000 – i alt 626.700 observationer.

Resultaterne viser, at selvom udvidelsen af EITC skete i 1994 i forhold til forældre med to eller flere børn, så er der 2-3 års forsinkelse i beskæftigelsesudviklingen. Således er det rå difference-in-difference estimatet både økonomisk og statistisk insignifikant fra 1994 til 1996, men fra 1996 vokser estimatet, og fra 1998 og frem ligger estimatet på 3,4-5,0 procentpoint højere beskæftigelsesandel blandt mødre med to børn eller flere. Når der kontrolleres for "fixed effects" og datasættets øvrige variable, så er beskæftigelseseffekten 1,2 procentpoint i 1996, 2,6 procentpoint i 1997, 3,0-3,4 procentpoint i den følgende periode.

Konklusionen bekræftes i data for EITC-krav rettet mod skattemyndighederne. Husholdninger med to eller flere børn har mellem 2 og 2,5 procentpoint *lavere* sandsynlighed for at rette krav om EITC mellem 1991 og 1995, men forskellen ændres mellem 1996 og 2000 sådan, at familier med to eller flere børn har 4,2 procentpoint *højere* sandsynlighed for at rette krav om EITC-udbetaling.

Eissa og Hoynes (1998) undersøger effekten på udbuddet af arbejdskraft af EITC udvidelserne mellem 1984 og 1996 for gifte par. Undersøgelsen er den eneste, som har fokus på denne målgruppe, og er interessant, netop fordi kritikere af EITC-ordningen fremhæver, at tilskyndelse til at arbejde ikke gælder for gifte par, da familiens primære forsøger, der ofte er mænd, vil øge udbuddet af arbejdskraft, mens sekundære forsørgere vil reducere udbuddet som følge af EITC. Problemstillingen er særligt relevant, idet undersøgelser viser, at omkring 1/3 af EITC-målgruppen i 1994 var gifte par. Specifikt undersøger forfatterne,

hvordan ændringer i familiernes budgetrestriktion, som følge af EITC-udvidelserne, påvirker arbejdskraftudbuddet, under hensyntagen til andre årsager til variation i budgetrestriktionen.

Datagrundlaget er også her CPS-surveyet for årene 1984 til 1996, mens personerne i stikprøven er gifte par med under 12 års skolegang, hvoraf omkring 60 % var berettigede til EITC i 1996.

Resultaterne viser, at EITC udvidelserne mellem 1984 og 1996 øgede gifte mænds beskæftigelse marginalt, mens gifte kvinders beskæftigelse derimod reduceredes med godt 1 procentpoint. Totalt set reducerede ordningen familiernes arbejdsudbud og bruttoindkomst, viser resultaterne. Dermed understøtter studiet hypotesen om, at EITC-ordningen giver gifte mødre et økonomisk incitament til at blive hjemme. Specifikt, så har kvinder med en indkomst, der ligger i udfasningsområdet af EITC'en, en 2 procentpoint lavere sandsynlighed for at være i beskæftigelse, og de arbejder 276 færre timer (20 procent), viser simulationer baseret på de estimerede elasticiteter.

#### 1.3.4 Opsamling på EITC-resultaterne

Formålet med EITC-udvidelserne var at øge velfærden for børnefamilier med lav indkomst via en refunderbar negativ indkomstskat. Overordnet kan vi konkludere, at der op gennem halvfemserne er dokumenteret en stærk vækst i beskæftigelsen for lavindkomstgruppen i USA, herunder særligt for enlige mødre, men det er problematisk at isolere effekten af EITC-udvidelserne fra effekten af de forbedrede konjunkturer samt øvrige skatte- og velfærdsreformer.

Fra midt i firserne til midt i halvfemserne faldt de årlige skatter for arbejdende enlige mødre med 1.631 dollars, mens andre velfærdsydelse steg med 583 dollars. Incitamentsstigningen i forbindelse med lavere skatter var altså omkring tre gange større end stigningen for velfærdsydelserne. Samlet set udgjorde ændringerne i skatte- og velfærdsordningerne omkring 12 % af den gennemsnitlige årlige indtjening for beskæftigede enlige mødre. I tillæg hertil skete der ændringer i børnepasnings-, sundheds- og aktiveringsydelser. Samlet set var der i perioden altså mange reformer, som øgede incitamentet til at arbejde, men skatteændringen var den økonomisk vigtigste ændring i perioden.

Med dette forbehold in mente, så viser resultaterne fra de fem studier, der har fokus på enlige mødre, at de forskellige EITC-udvidelser har haft en statistisk og økonomisk signifikant effekt på beskæftigelsen i størrelsesordenen 1,2 til 8 procentpoint. Vi vurderer, at en af hovedårsagerne til dette relativt brede interval er, at studierne varierer i metode, population og ikke mindst, den måde de forsøger at isolere effekten af selve EITC-udvidelserne fra de øvrige samtidige ændringer. Sidstnævnte forhold samt vores læsning af den engelske litteratur, hvor et nyt studie har understreget problemet i den grundlæggende antagelse, der ligger bag hele difference-in-difference metoden, gør, at KORA vurderer, at estimater, der ligger nærmere 1,2 procentpoint formentlig er mere korrekte, end estimater, der ligger nærmere 8 procentpoint.

Eftersom alle fem EITC-studier for enlige mødre viser signifikante positive effekter, så må vi på baggrund af de eksisterende studier konkludere, at der på nuværende tidspunkt er stærk evidens for, at EITC-udvidelserne har haft en signifikant positiv effekt på beskæftigelsen blandt lavindkomstgrupper i USA. Der er endvidere en indikation af, at effekten er større blandt målgrupper, hvor beskæftigelsen i udgangspunktet var lavere (Eissa og Liebman, 1996). Et enkelt studie støtter hypotesen om, at EITC-ordningen virker demotiveren-

de for gifte kvinder i familier, hvor manden er den primære forsørger (Eissa og Hoynes, 1998), sådan som vi også så det i den britiske WFTC-litteratur.

### 1.3.5 Amerikanske studier af beskæftigelsesbonus

Woodbury og Spiegelman (1987) effektevaluerer et forsøg udført i staten Illinois, hvor dagpengemodtagere udvælges tilfældigt til et af to tilbud, designet til at få klienterne hurtigere i arbejde. I det første forsøg blev de berettigede ledige tilbudt en bonus på 500 dollars, hvis de fandt arbejde inden for et vindue på 11 uger. I det andet forsøg blev de samme 500 dollars tilbudt, men denne gang til arbejdsgiveren, som ansatte en ledig. Det vil sige, at tilbuddet var et løntilskud snarere end en bonus. Målgruppen var ledige, der påbegyndte et dagpengeforløb i perioden juli til november 1984, som var berettiget til 26 ugers dagpenge, og som var mellem 20 og 55 år gamle. I tillæg hertil skulle man registrere sig hos arbejdsformidlingen i Chicago-området i staten Illinois. Datasættet er survey-data kombineret med oplysninger fra jobcenterets administrative register. I alt findes der oplysninger om godt 12.000 personer, der var berettiget til at deltage.

Det er interessant, at stemningen omkring de to forsøgsordninger varierer, idet 84 % af de ledige, der blev tilbudt deltagelse i bonusforsøget, indvilligede i at deltage, mens det kun var 65 % af de ledige, hvor næste arbejdsgiver kunne få en bonus.

Ligesom vi har set i andre studier, så var den faktiske udnyttelse af tilbuddet om at modtage et engangsbeløb lav i både medarbejderbonus- og i arbejdsgiverbonusforsøgene. Knap en fjerdedel af deltagerne kvalificerede sig til at få bonussen udbetalt, dvs. de fandt et job inden 11 uger og beholdt jobbet i fire måneder, men blandt de kvalificerede i medarbejderbonus-forsøget var det kun godt halvdelen, der faktisk fik penge udbetalt, og kun godt hver tiende arbejdsgiver i arbejdsgiverforsøget.

Analysen estimerer intentionen om at tilbyde penge, dvs. *intention-to-treat*, og ikke det faktiske tilbud, idet også personer, som afslår at deltage, indgår i målingen. Resultaterne viser, at andelen af klienter, som afsluttede dagpengeforløbet inden for 11 uger, varierede i de tre grupper. Mens det var 35,3 % af personerne i kontrolgruppen, dvs. de personer, som hverken fik tilbud om medarbejderbonus eller arbejdsgiverbonus, der afsluttede forløbet inden 11 uger, så var det 40,8 % i medarbejderbonusforsøget. I arbejdsgiverbonusforsøget var det 38,4 % af de ledige, som havde afsluttet dagpengeforløbet inden 11 uger.

Målt på antallet af ugers forsikret ledighed i det første år efter registreringen på jobcenteret, så havde kontrolgruppen 20,1 ugers ledighed, mens medarbejderbonus-gruppen havde 18,9 uger og arbejdsgiverbonus-gruppen havde 19,7 ugers ledighed. Sidstnævnte er dog ikke signifikant forskellig fra resultatet i kontrolgruppen. Resultaterne for arbejdsgiverforsøget indikerer altså en positiv effekt i begyndelsen, hvor de ledige hurtigt finder arbejde som følge af det forøgede økonomiske incitament, men kontrolgruppen indhenter dette lille forspring i løbet af året.

Når resultaterne opdeles på køn og etnicitet, så finder forfatterne, at kun kaukasiske (dvs. "hvide") kvinder har en positiv effekt på beskæftigelse ved at deltage i arbejdsgivereksperimentet. For de øvrige grupper er der ingen signifikant effekt af deltagelse i forsøget. Det er samtidig også hos denne gruppe af kvinder, at andelen, der får udbetalt en bonus, er størst, nemlig 4,6 % mod 2,8 % i gennemsnit.

Benefit-cost-ratioen for medarbejderbonus-forsøget er 2,32 dollars, hvilket betyder, at for hver dollar der udbetales, sparer staten 2,32 dollars til dagpenge. Det konkluderes derfor, at programmet er yderst omkostningseffektivt, såfremt at det ikke vil bidrage til at øge

arbejdsløsheden hos personer, der ikke deltog i programmet. Denne omkostningseffektivitet skal dog ses i sammenhæng med det lave optag af bonusen. Hvis alle berettigede havde modtaget 500 dollars i bonus, så var benefit-cost-ratioen kun godt 1,26 dollars.

Decker og O'Leary (1995) analyserer et socialt eksperiment i slutfirserne i staterne Pennsylvania og Washington, hvor forsikrede ledige blev tilbudt en kontant bonus, hvis de hurtigt fandt et arbejde. Eksperimentet adskiller sig fra fx EITC-målgruppen ved, at deltagerne er forsikrede ledige, og udbetalingen er et engangsbeløb. Baggrunden for eksperimenterne var forsøget omtalt ovenfor fra 1984 i staten Illinois, hvor en bonus på 500 dollars havde reduceret varigheden af dagpengeforløbet med godt én uge, hvilket havde medført en besparelse på 2 dollars for hver dollar brugt i forsøget (Woodbury og Spiegelman, 1987).

Forsøget bestod af ti eksperimenter med forskellige bonusstørrelser og kvalifikationsvinduer. Fælles for eksperimenterne var det eksperimentelle design, dvs. randomisering af ledige i deltager- og kontrolgruppe. I Pennsylvania testede man fire forskellige tilbud baseret på to bonusbeløb og to kvalifikationsvinduer, mens man i Washington testede seks tilbud baseret på tre bonusbeløb og to vinduer. Bonusbeløbene varierede fra to til seks gange klientens ugentlige dagpengeudbetaling, mens vinduet, hvor den ledige er kvalificeret til at modtage bonus, hvis han eller hun finder beskæftigelse, var i størrelsesordenen fra 6 til 12 uger målt fra det tidspunkt, hvor de ledige ansøgte om forsikringsudbetaling (dagpenge).

På trods af mindre forskelle i udbetalingskrav i de to stater, kombineres data fra de to stater, og effekterne på andelen af dagpengemodtagere analyseres. I alle projekterne skulle klienten beholde et job i fire måneder for at være berettiget til engangsbeløbet, mens forskellene blandt andet består i, at en ledig i den ene stat godt kan deltage, selvom vedkommende udelukkende søger job på fagligt organiserede arbejdspladser. Der inkluderes indikatorer, som i en vis udstrækning fanger forskelle mellem de to af forsøgene i de to stater. De analyserede data består af 27.616 personer, hvoraf godt 6.400 tilhører kontrolgruppen.

Omend resultaterne viser statistisk signifikante effekter, så er de økonomiske effekter ikke betydningsfulde. Eftersom andelen af dagpengemodtagere kun falder begrænset, så er den økonomiske besparelse ikke stor nok til at dække omkostninger til bonusudbetalinger og administration af ordningen. Specifikt viser resultaterne, at den gennemsnitlige effekt af bonustilbuddet var en reduktion af dagpengevarigheden med en halv uge svarende til 85 dollars pr. klient. Resultaterne viser også en tydelig tendens til, at mere generøse bonusser med længere kvalifikationsvinduer fører til bedre resultater, uden at effekten dog kommer over 0,84 uge eller 133 dollars. Forsøget havde ingen effekt på lønudbetalingen i det første år efter ansøgningen om dagpenge: Deltageren får kun 7 dollars gennemsnitligt mere udbetalt end kontrolgruppen, hvilket ikke er en statistisk signifikant forskel mellem de to grupper. Det konkluderes derfor, at en gen-beskæftigelsesbonus ikke er en omkostningseffektiv måde at få dagpengemodtagere hurtigere tilbage i arbejde på.

O'Leary, Decker og Wadner (2005) genevaluerer ovennævnte eksperiment fra Pennsylvania og Washington for at undersøge, om en målrettet bonus til personer, der risikerer langtidsledighed kan være effektivt. Undersøgelsen gennemgås ikke i detaljer, da den er baseret på samme datasæt og eksperimentelle design som beskrevet ovenfor. Det nye ved papiret er, at der estimeres en profiling-model, der ligner den officielle, men som i en statistisk sammenhæng kan virke lidt "fattig", idet der af ligestillingshensyn ikke indgår oplysninger om etnicitet, køn og alder. Den prædikterede risiko for, at klienten udtømmer sin dagpengeperiode benyttes derefter til at kategorisere de ledige i deciler og udføre effektanalysen separat inden for hvert decil.

Resultaterne viser, at flere af de ti forsøg reducerede dagpengeudbetalingerne for de ledige, der havde størst risiko for lange ledighedsforløb, men billedet er ikke entydigt. Og selv om dagpengeudbetalingerne muligvis kan reduceres, hvis ordningen målrettes de mest udsatte, så er det ikke ensbetydende med, at det udmønter sig i en bedre omkostningseffektivitet af programmet, da besparelserne ikke er store nok til at dække omkostningerne, selvom det målrettes de mest udsatte.

Konklusionen er, at hvis ét design af de ti skulle udvælges som det der med størst sandsynlighed kunne vise sig at være omkostningseffektivt, så skulle det omfatte en kombination af lav bonus med en lang kvalifikationsperiode og målrettes til den halvdel af de ledige, der har størst risiko for udtømme deres dagpengeregtighed.

### 1.3.6 Opsamling på bonusforsøgene

Et forsøg fra Illinois viser, at en bonus på 500 dollars kan reducere ledighedsperioden med en uge, hvis bonussen gives til den ledige, mens der ikke er nogen statistisk signifikant effekt, hvis bonussen gives som et lønstilskud til arbejdsgiveren. Bonussen rettet mod de ledige havde en benefit-cost-ratio på 2,32 dollars og var således en samfundsøkonomisk god forretning. Imidlertid kunne efterfølgende, lignende eksperimenter i staterne Pennsylvania og Washington ikke i tilstrækkelig grad genskabe den positive beskæftigelseseffekt, hvorfor den økonomiske besparelse ikke er stor nok til at dække omkostninger til bonusudbetalinger og administration af ordningen. Heller ikke hvis effekterne estimeres separat for personer med størst risiko for langtidsledighed, kan den positive cost-benefit-ratio genskabes.

### 1.3.7 Overordnet opsamling på den amerikanske viden

Af de ni amerikanske studier, som KORA har fundet, omhandler de seks udvidelserne af skatterabatten (EITC), der gives til lavindkomstfamilier, såfremt de har en positiv arbejdsindkomst i et vist interval, mens de resterende tre studier er evalueringer af specifikke forsøgsordninger med kontante bonusudbetalinger til nyledige forsikrede ledige, som hurtigt forlader ledighed til fordel for et arbejde. Målgruppen for de to grupper af studier adskiller sig derved, at førstnævnte primært retter sig mod enlige forsørgere, mødre, som er relativt marginaliseret på arbejdsmarkedet, mens sidstnævnte gruppe har en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet, idet de er nyledige og forsikrede.

Evidensen viser, at EITC og udvidelserne af ordningen har haft en signifikant positiv effekt på beskæftigelsen blandt enlige mødre med lav indkomst. Da denne konklusion støttes af de fem studier, hvor målgruppen er enlige mødre, må evidensen siges at være stærk. Endvidere ligger effekterne i samme størrelsesorden, som de effekter vi så i evalueringerne af den britiske WFTC-ordning. Den eneste undtagelse fra dette mønster er studiet af Eissa og Hoynes (1998), hvor målgruppen er gifte par, og hvor resultatet totalt set viser en negativ beskæftigelseseffekt. Dette resultat er imidlertid også i tråd med de britiske fund, der også indikerer, at skatterabatten ved arbejde ikke havde positive effekter på arbejdsudbuddet for gifte mødre i familier, hvor manden forsørgede familien. Endvidere er der indikation af, at effekten af skatterabatten er større blandt målgrupper, hvor beskæftigelsen i udgangspunktet var lavere (bl.a. Eissa og Liebman, 1996, samt Meyer og Rosenbaum, 2001).

Med hensyn de kontante jobbonusser, der udbetales, hvis den ledige hurtigt finder ny beskæftigelse, viser begge de to eksperimentelle studier positive effekter, der kvantitativt varierer fra en 1,2 uges reduktion i ledighedsgraden i det ene forsøg til en 0,5 uges reduktion i det andet forsøg. Dog er det kun det førstnævnte resultat, der fører til en besparelse, som opvejer udgiften ved ordningen. Det tredje papir, som genevaluerer forsøget, som

førte til en 0,5 ugers reduktion i ledighedsgraden, finder kun en svag tendens til, at der er en større effekt forbundet med at tilbyde bonus til mere udsatte grupper af ledige. Konklusionen på denne baggrund er, at der eksisterer moderat evidens for, at kontante jobbonuser til forsikrede ledige fører til statistisk signifikant hurtigere beskæftigelse, mens der er modstridende evidens for så vidt angår sådanne ordningers rentabilitet. Der er indikation af, at ordningerne er mere rentable, hvis de målrettes de dagpengemodtagere, der er mest udsatte for langtidsledighed.

## 1.4 Hollandske studier

### 1.4.1 Fundne studier

Vi har identificeret tre hollandske studier omhandlende jobpræmielignende ordninger. Nedenfor gennemgår vi deltaljerne i de enkelte studier, hvorefter vi opsummerer i det sidste afsnit.

- Van der Klaauw og van Ours (2013) undersøger effekten af en beskæftigelsesbonus og rådighedssanktioner for langtidsledige kontanthjælpsmodtagere i Rotterdam.
- Knoef og van Ours (2014) rapporterer resultater fra et eksperiment for ledige enlige mødre, som stimuleres til at finde et job ved indførelse af et fribeløb på 4 euro pr. time.
- Bettendorf et al. (2013) undersøger effekten af udvidelsen af EITC-ordningen i Holland til også at omfatte enlige mødre med hjemmeboende børn i alderen 12 til 15 år.

### 1.4.2 Gennemgang af studierne

I van der Klaauw og van Ours (2013) evalueres et forsøg med beskæftigelsesbonus for kontanthjælpsmodtagere, som fandt sted i Rotterdam, Holland, i perioden 1997 til 2002, hvor personer, som havde været ledige i et år, blev berettigede til en bonus, hvis de fandt et job og opretholdt beskæftigelsen i seks måneder. Kontanthjælpsmodtagerne kunne imidlertid også risikere en økonomisk sanktion, i form af en midlertidig reduktion af kontanthjælpen i størrelsesordenen 5-10 %, hvis de ikke stod til rådighed for arbejdsmarkedet. Målgruppen adskiller sig fra forsikrede ledige ved at være yngre, ikke at have afsluttet nogen uddannelse og ved at mangle erhvervs erfaring. I tillæg består gruppen i højere grad af enlige og særligt enlige mødre.

Der benyttes administrative registerdata for tilgangen af kontanthjælpsmodtagere i Rotterdam i perioden 2000 til 2003. Datasættet indeholder oplysninger om 30.527 kontanthjælpsforløb. Der findes oplysninger om start og slutdato for forløbet, dato for sanktioner og årsagen til start og afslutning af kontanthjælpsforløbet. Der findes ingen oplysninger om varighed af efterfølgende job.

I 2001 var bonussen på maksimalt 1.800 euro, som kunne udbetales i fire lige store portioner hver sjette måned og første gang efter seks måneders beskæftigelse, hvilket gennemsnitligt svarer til 75 euro pr. måned. Til sammenligning var kontanthjælpen omkring 500 euro for enlige, og minimumslønnen var knap 1.200 euro pr. måned. I 2002 ændredes bonussen fra en kontant udbetaling til en skatterabat på maksimalt knap 2.300 euro over en treårig periode.

Optaget i ordningen er, som vi også har set ved lignende ordninger, forholdsvist lavt. I 2001 fandt 312 personer arbejde efter at have modtaget kontanthjælp i et år. Heraf mod-

tog 118 personer bonussen. Med hensyn til sanktioner, så er risikoen 6,3 % for en mand inden for de første seks måneders ledighed, mens risikoen er 2,4 % for kvinder.

Det bemærkes, at kravet om et års forudgående ledighed for at være berettiget til bonusen, kan skabe dis-incitamentet i perioden lige før et års ledighed. Ligeledes bemærkes det, at den bonuseffekt, der analyseres, ikke er effekten af faktisk at få bonusen udbetalt, men effekten af at være berettiget til at få den udbetalt, hvis vedkommende forbliver beskæftiget i seks måneder. Årsagen er, at når personen opnår beskæftigelse, så ved han eller hun på forhånd ikke, om beskæftigelsen opretholdes det næste halve år.

Metodisk benyttes en såkaldt multivariat mixed proportional hazard varighedsmodel (Abbring og Van den Berg, 2003), hvor der både tages højde for uobserveret heterogenitet og for, at sanktioner ikke tildeles tilfældigt. Selektionen håndteres ved en simultan modellering af sanktionsraten og afgangsraten fra kontanthjælp. Identifikationen af sanktions-effekten afhænger af en restriktiv antagelse om, at kontanthjælpsmodtagerne på forhånd ikke må vide det præcise tidspunkt, hvor de sanktioneres, da deres afgangsrate fra kontanthjælp ellers formodes at ville øge fra det tidspunkt, hvor den forestående sanktion kom til deres kendskab. Identifikationen af bonuseffekten baseres på eksogene politikændringer i analyseperioden, hvor bonusen før 2002 var en kontant udbetaling, mens den i 2002 blev udbetalt som en skatterabat. Bonusen blev afskaffet 1. januar 2003, hvorfor ledige, som påbegynder deres ledighedsforløb efter 1. januar 2002 dermed ikke får del i ordningen pga. kravet om et års forudgående ledighed. Således eksisterer der en veldefineret kontrolgruppe, så konjunktoreffekter kan adskilles fra bonuseffekter, hvilket gør identifikationen identisk med en sædvanlig antagelse om "common trends", som vi kender fra difference-in-difference studier.

Kort fortalt viser resultaterne, at kontanthjælps sanktioner er effektive, mens beskæftigelsesbonusser ikke er det: Med hensyn til sanktionerne, så øger de afgangsraten fra ledighed med omkring 21 % for mænd og med 47 % for kvinder. En række simuleringer giver indsigt i, hvordan beskæftigelsesbonusser påvirker afgang fra kontanthjælp. Simuleringerne viser, at effekten af bonusser på beskæftigelsen er i størrelsesordenen 0,6 procentpoint for mænd og 2,5 procentpoint for kvinder.

I baselinescenariet for simulationerne er der hverken bonus eller sanktioner. Her er chancen for, at kvinder forlader ledighed inden for to år, 49,2 %, mens chancen er 62,5 % for mænd. I det første scenarie indføres en beskæftigelsesbonus, hvilket bevirker, at chancen for beskæftigelse øges til 51,7 % for kvinder og 63,0 % for mænd. For kvinder er ændringen statistisk signifikant, mens det ikke er tilfældet for mænd. En sanktion efter 1 års ledighed ville derimod øge beskæftigelseschancerne fra 49,2 til 54,3 % for kvinder og fra 62,5 til 65,5 % for mænd. Indførtes begge foranstaltninger samtidig, ville beskæftigelseschancen stige til henholdsvis 57,4 % for kvinder og 66,2 % for mænd.

En bekymring i forhold til ordningen var, at kontanthjælpsmodtagere med lige under et års ledighed ville vente med at acceptere jobtilbud til ledighedsvarigheden var netop et år eller derover. Teoretisk ville det føre til en reduceret afgangsrate lige før et års varighed og en forøget afgangsrate lige efter et års varighed. Empirisk er der dog kun ganske svag belæg for denne bekymring. Således er parameterestimaterne for den forsinkede afgang fra kontanthjælp kun signifikant for kvinder i 2002. Forventningseffekten findes der intet empirisk belæg for – hverken for mænd eller kvinder.

Men hvorfor er der store signifikante effekter af negative økonomiske incitamentet (sanktioner) men ikke af positive incitamentet (bonus)? Forfatterne fremfører, at resultatet kan skyldes, at kontanthjælpsmodtagere tænker kortsigtet og derfor reagerer mere på en øko-



nomisk straf, der med sikkerhed falder nu, end en økonomisk gulerod, der måske udbetales i fremtiden. Desuden er optaget i bonusordningen lavt, hvilket kan skyldes, at ordningen blev ændret flere gange og muligvis har været utilstrækkeligt formidlet. Endvidere er størrelsesordenen af de økonomiske incitamenter lille, og pengene udbetales over lang tid. Således falder sidste udbetaling to år efter jobstart.

Knoef og van Ours (2014) evaluerer et eksperiment i Holland, hvor enlige mødre med børn under 12 år, som modtager velfærdsydelse, stimuleres til at finde et job. To instrumenter tages i brug: et fribeløb og direkte jobskabelse. Indtil 2009 havde enlige mødre, som modtog velfærdsydelse, ikke noget økonomisk incitament til at arbejde på deltid, da lønnen reducerede velfærdsydelse euro-for-euro. De enlige mødre havde først økonomisk incitament til at arbejde, hvis de kunne tjene mindst det samme, som de fik udbetalt i velfærdsydelse. Imidlertid havde enlige mødre ofte et lavt indtjeningspotentiale. I praksis skulle en enlig mor arbejde ca. 30 timer pr. uge for at være uafhængig af velfærdsydelse.

Forsøget indebar et fribeløb på 4 euro pr. time og maksimalt 120 euro pr. måned. Et fribeløb på 4 euro vil sige, at der ikke modregnes i velfærdsydelse på baggrund af de første 4 euro af timelønnen. Den andel af timelønnen, der ligger ud over 4 euro fradrages 1-til-1 i velfærdsydelse som normalt. Minimumslønnen i Holland var omkring 7,50 euro på daværende tidspunkt. En enlig mor, der arbejder 30 timer til minimumslønnen, og dermed tjente 225 euro om ugen, ville således nøjagtigt opveje det beløb, hun mistede i velfærdsydelse. Med fribeløbet ville hun få 120 euro ekstra ud af at arbejde 30 timer frem blot at modtage velfærdsydelse.

Det andet instrument i eksperimentet er direkte jobskabelse i offentlige og private virksomheder. Det foregår ved, at kommunen søger job til enlige mødre af minimum 12 timers varighed pr. uge, hvorefter mødre, der er tilmeldt ordningen, tager jobbene. Registeret indeholder kun oplysninger om visiterede mødre, og ikke, om mødrene aktivt deltager i ordningen. Det er altså intention-to-treat, hvilket også kan siges at være det mest relevante, da kommunens succes eller fiasko med at finde jobbene dermed også inkluderes i effekten (hvilket selvfølgelig kan være en ulempe, såfremt jobbene er virksomme, men kommunerne har svært ved at finde dem).

Fjorten ud af 441 hollandske kommuner tilmeldte sig ordningen. Kontrolgruppen består af borgere i de øvrige hollandske kommuner – herunder særligt enlige mødre med børn mellem 12 og 18 år. Implementeringen forgik i 2009 og 2010. Administrative data er tilgængelige for perioden 2005-2010. To af de deltagende kommuner udelukkes efterfølgende, da "implementeringen af de eksperimentelle instrumenter fejlede", og de derfor ikke "giver troværdig information om instrumenternes effekt". I alt observeres knap 73.000 ledighedsforløb, hvoraf omkring 13 % foregår i interventionskommuner. I interventionsgruppen er mødre yngre (34 mod 41), mens de har flere hjemmeboende børn (1,9 mod 1,7) og børnene er yngre (4,4 mod 13,9). Interventionsgruppen består i højere grad af ugifte enlige mødre, mens kontrolgruppen består af fraskilte enlige mødre. Omkring 1/3 er ikke-vestlige immigranter. Det oplyses ikke, hvor mange kvinder der taget imod fribeløbet.

Metodemæssigt benyttes trippel difference-in-difference strategien, hvilket indebærer sammenligninger a) før og under eksperimentet (2005-8 vs. 2009-10), b) kommuner med og uden instrumenterne og c) enlige mødre med mindst et barn under 12 år og enlige mødre med børn på 12 år eller derover. Der analyseres dels på varighed til henholdsvis 1) deltidsjob og 2) afgang fra velfærdsydelse og dels på økonomiske forhold: 3) løn, 4) velfærdsydelse, og 5) samlet indkomst.

De rå resultater for immigranter viser, at overgangsraten til deltidsbeskæftigelse er højere i interventionskommunerne i interventionsperioden, mens det forholder sig modsat for kontrolgruppen, dvs. afgangens til deltidsbeskæftigelse falder i interventionsperioden som følge af den økonomiske afmatning. Samlet tyder dette på en positiv programeffekt på 19 procentpoint for indvandrermodre efter 2 år, mens der derimod ikke er tegn på nogen effekt på de hollandske mødre.

Triple difference-in-difference effektanalyse af fribeløbet viser, at effekten for indvandrermodrenes deltidsbeskæftigelse er positiv, sådan at afgangsraten stiger med en faktor seks, mens der ikke konstateres nogen effekt for etniske hollandske mødre. Med hensyn til afgangens fra velfærdsydelse til fuld selvforsørgelse er der ikke nogen signifikante effekter for hverken etniske hollændere eller for indvandrere. Forskerne hævder, at de forskellige effekter kan tilskrives indvandrerens lavere beskæftigelsesmæssige udgangspunkt.

Målt på familiens samlede indkomst findes en positiv effekt på 44 euro pr. måned for indvandrere, hvilket stammer fra en nedgang i velfærdsydelse (51 euro), der mere end opvejes af en øget lønindkomst (95 euro). For etniske hollandske mødre stiger lønindkomsten med 62 euro pr. måned, mens indkomsten fra velfærdsydelse falder med 57 euro pr. måned, hvorved den samlede indkomst forbliver næsten konstant.

Med hensyn til eksperimentets andet centrale element, den direkte jobskabelse, som blev implementeret i seks kommuner, fandt man ikke nogen signifikante effekter på varighederne til deltidsbeskæftigelse eller fuld selvforsørgelse – hverken for indvandrere eller for etniske hollændere.

Tidligere studier har vist forskellige effekter afhængig af det yngste barns alder, men der kan ikke konstateres forskelle i effekten af fribeløbet på varighederne til deltidsbeskæftigelse og selvforsørgelse eller på indkomstvariablene i denne analyse. Jobskabelse var derimod effektivt for immigranter med børn i alderen 5-11 år og etniske hollændere med børn i alderen 0-4 år, mens der ikke var nogen effekter for de to øvrige grupper. At der ikke findes effekter for ikke-vestlige immigranter med små børn, tilskrives, at de kan være svære at "nå ud til", mens den manglende effekt for etniske hollændere med skolebørn tilskrives, at gruppen i højere grad er selvhjulpne.

Det sidste studie, som behandler jobpræmielignende ordninger er Bettendorf et al. (2013), som analyserer udvidelsen af den hollandske pendant til den amerikanske Earned Income Tax Credit (EITC) for enlige mødre i Holland til også at omfatte mødre med hjemmeboende børn, der er 12 til 15 år gamle.

Kreditten udgør 4,3 % af bruttoindkomsten op til et maksimalt kreditbeløb på 1.301 euro i 2002. Kreditbeløbet øges indtil bruttoindkomst, når en årsindkomst omkring 30.000 euro (indfasning), og kreditten fases ikke ud. En mor med en almindelig indkomst på 17.500 euro får 753 euro i kredit, hvilket øger nettoindkomsten med knap 5 %.

Metodemæssigt benyttes både difference-in-difference tilgangen og regressionsdiskontinuitets design (RDD). Førstnævnte strategi bruger enlige mødre med yngre (8-11 år) og ældre (16-19 år) børn som sammenligningsgrundlag for interventionsgruppen, der består af enlige mødre med yngste barn i alderen 12-15 år. RDD har derimod fokus på enlige mødre med børn i alderen 14-17 år, hvor mødre til 14- og 15-årige børn tilhører interventionsgruppen, mens mødre til 16- og 17-årige unge tilhører kontrolgruppen. Ideen er, at i fraværet af kreditten, er beskæftigelsen en kontinuert funktion af det yngste barns alder i måneder, men introduktionen af kreditten introducerer en diskontinuitet i beskæftigelsesfunktionen ved skiftet fra 15 til 16 år.

Analysen benytter administrative data for perioden 1999 til 2008. Der er i alt 19.358 mødre mellem 20 og 57 år i deltagergruppen, mens kontrolgruppen består af 37.206 mødre. Interventionsgruppen har en beskæftigelsesgrad på 68 %. 38 % er lavtuddannede, og 17 % er ikke-vestlige indvandrere. Gennemsnitsalderen er 44 år. I tillæg benyttes en alternativ kontrolgruppe, der består af kvinder uden børn (161.686 personer). Sidstnævnte sammenligningsgruppe er ikke valid, idet "common trends" antagelsen ikke holder, men vi nævner alligevel resultaterne, idet det ofte er den kontrolgruppe man ser anvendt i engelske og amerikanske EITC-evalueringer.

Resultaterne fra difference-in-difference analysen viser en negativ effekt på beskæftigelsen på 1,5 procentpoint. Denne effekt er dog ikke statistisk signifikant. Resultaterne viser derimod en positiv signifikant effekt på 2,7 procentpoint, når den alternative kontrolgruppe bestående af enlige kvinder uden børn benyttes, hvorved der igen rejses tvivl om validiteten i nogle af de tidligere studier.

RDD-analysen benytter kun data efter reformen og omfatter kun enlige mødre med børn i alderen 14 til 17 år. Enlige mødre, hvis yngste barn er 192 måneder den 1. januar 2002 er berettigede til kreditten, hvorimod mødre, hvis yngste barn er 193 måneder, ikke er berettiget. Visuelt er resultaterne baseret på månedlige data for perioden fra 2002 til 2008, og plottet deltagelsen for mødre afhængig af yngste barns alder i måneder. Ved øjemål, viser plottet ikke tegn på nogen diskontinuitet omkring den alder – 193 måneder – hvor den burde være, hvis skatte kreditten skulle have en effekt på mødrenes beskæftigelse. Dette plot bekræftes efterfølgende af en regressionsanalyse. Den foretrukne specifikation viser en effekt på beskæftigelsesandelen på 0,4 procentpoint, men effekten er ikke statistisk signifikant.

Men hvorfor har den hollandske EITC-udvidelse tilsyneladende igen effekt på enlige mødres beskæftigelse, når det nu ellers er det man typisk ser i litteraturen? For det første er der her tale om kvinder, der gennemsnitligt er midt i fyrrerne og med relativt gamle børn (12-15 år), hvor man typisk ser på mødre med små børn. Blandt andet som følge heraf havde interventionsgruppen på forhånd en højere arbejdsmarkedsdeltagelse, allerede før reformen blev implementeret, og vi har tidligere set, at studier, hvor arbejdsmarkedsdeltagelsen var relativt høj, har tendens til at finde mindre effekter (fx Knoef og van Ours, 2014). Endvidere var skatterabatten lille – 5 procentpoint af nettoindkomsten – og har måske været for lille til at give tilstrækkeligt økonomisk incitament, men det fremføres også, at efterspørgslen efter arbejdskraft kan have været begrænset pga. lavkonjunkturen på daværende tidspunkt.

Den forklaring forfatterne selv ligger mest vægt på, er, at kontrolgrupperne i litteraturen ofte omfatter enlige kvinder uden børn – dvs. en gruppe med relativt høj arbejdsmarkedsdeltagelse og en gruppe, der potentielt påvirkes anderledes af trends i beskæftigelsen før eventuelle reformer. Således påvises der i dette studie effekter, der er sammenlignelige med de tidligere rapporterede, såfremt enlige kvinder uden børn bruges som sammenligningsgrundlag. Forfatternes hovedargument er, at denne sammenligningsgruppe ikke er valid i en difference-in-difference analyse, netop fordi antagelsen om "common trends" ikke tilfredsstilles.

### 1.4.3 Opsamling på viden fra Holland

Undersøgelsen af Van der Klaauw og van Ours (2013) vedrørende beskæftigelsesbonus i Rotterdam er interessant, idet forsøget er en europæisk pendant til det canadiske SSP, omend det økonomiske incitament er langt mindre. Som tidligere nævnt var et af hovedresultaterne for SSP en markant positiv effekt på beskæftigelsen, der dog forvitrede, efter at

udbetalingerne stoppede. Det hollandske studie adskiller sig imidlertid ikke kun ved bonus-sens størrelse, men også ved, at kontanthjælpsmodtagerne kan pålægges økonomiske sanktioner, såfremt de ikke lever op til rådighedsforpligtigheden. Resultaterne stod i kontrast til de canadiske fund, og således fandt man ingen entydige positive effekter af den hollandske beskæftigelsesbonus på kontanthjælpsmodtagerne i Rotterdam. Sanktionerne havde derimod en både økonomisk og statistisk signifikant effekt.

Fribeløb-forsøget i Knoef og van Ours (2014), hvor enlige mødre, der vælger at arbejde på deltid, kunne øge deres nettoindkomst med godt 50 %, viste, at det økonomiske incitament havde en positiv og statistisk signifikant effekt på afgangsraten fra ledighed for mødre med ikke-vestlig baggrund, mens der ikke var nogen signifikante effekter for etniske hollændere. Forskerne tilskriver resultaterne de ikke-vestlige indvandreres lavere beskæftigelsesmæssige udgangspunkt, hvilket også er i tråd med de britiske og amerikanske erfaringer.

Den hollandske pendant til det amerikanske EITC, som blev udvidet til også at omfatte mødre med børn i 12-15-årsalderen, blev analyseret i Bettendorf et al. (2013). Analysen var interessant, dels fordi det var en europæisk version af den succesfulde amerikanske ordning, omend mindre generøs, og dels fordi den både kunne anvende to forskellige sammenligningsgrupper – enlige mødre og enlige kvinder. Resultaterne fra sammenligningen med enlige kvinder viste positive effekter på niveau med de amerikanske fund. En grundigere analyse viste imidlertid, at enlige kvinder ikke er en sammenlignelig kontrolgruppe. Når analysen i stedet blev foretaget med enlige mødre, som, forskerne mener, er en valid kontrolgruppe, så viste resultaterne kun små og ingen signifikante effekter. Det kan dog heller ikke udelukkes, at de manglende effekter kan tilskrives den på forhånd forholdsvis høje arbejdsmarkedsdeltagelse i målgruppen eller størrelsen på det økonomiske incitament, som er relativt lille.

Samlet set viser de tre hollandske undersøgelser, der alle omfatter kontanthjælpsmodtagere, og primært enlige mødre, at relativt små økonomiske incitament ikke har nogen nævneværdig effekt på beskæftigelsen. Eneste undtagelse synes at være, hvis indsatsen rettes mod målgrupper, her enlige mødre med ikke-vestlig baggrund, med forholdsvis lave beskæftigelsesfrekvenser i udgangspunktet.

## 1.5 Skandinaviske studier

KORAs litteratursøgning har kun afdækket to skandinaviske studier, hvoraf den ene er en evaluering af den danske jobpræmieordning fra 2012. Det andet studie er en evaluering af en norsk velfærdsreform, der blev implementeret i begyndelsen af nullerne.

Hansen (2013) evaluerer effekten af den danske jobpræmie-forsøgsordning for langtidsledige enlige forsørgere, der eksisterede mellem januar 2011 og december 2012. Jobpræmien blev givet ved beskæftigelse og udgjorde 4 % af lønnen dog højest 600 kr. skattefrit pr. måned. Beløbet blev ikke modregnet i øvrige behovstestede ydelser. Selvom beløbet kan virke økonomisk insignifikant i absolutte termer, så er der relativt set tale om en større stigning. Således ville en enlig mor, der modtager dagpenge og bor til leje med to børn, have en disponibel indkomst efter skat, husleje og pasning på ca. 15.000 kr., men hvis kvinden fandt et job, ville den disponible indkomst stige med 830 kr. uden jobpræmien. Med en jobpræmie på 600 kr. øges gevinsten til 1.430 kr. pr. måned – dvs. en 70 procentstigning.

Kravene til de enlige forsørgere, for at de skulle være berettigede til jobpræmien, var, dels at de modtog ekstra børnetilskud den 2. august 2010, og dels at de havde modtaget over-

førselsindkomst i minimum 47 uger i et kvalifikationsvindue mellem 3. august 2009 indtil 2. august 2010. Målgruppen udgør knap 15.000 personer på det tidspunkt, da loven blev vedtaget i december 2010. Ikke overraskende er der primært tale om kvinder, og den beskrivende statistik viser, at omkring 1/4 er indvandrere, mens seks ud af ti højst har fuldført grundskolen. Bemærk, at ledige ikke kan selv-selektere ind i ordningen, da betingelserne for deltagelse allerede er realiseret i december 2010, da loven vedtages. Datagrundlaget er DREAM, der på analysetidspunktet var opdateret frem til oktober 2012.

Metodemæssigt benyttes en standard difference-in-difference (DD) teknik. Der benyttes to kontrolgrupper, som også skal opfylde ledighedskravet. Dels ledige, som har hjemmeboende børn i alderen 18-25 år (ca. 10.000 personer), og dels ledige, der ikke har børn (ca. 66.000 personer). Førstnævnte kontrolgruppe er også primært kvinder, mens omkring 1/3 er kvinder i sidstnævnte kontrolgruppe.

Standardantagelsen for DD omkring parallelle beskæftigelsestrends i interventions- og kontrolgruppen over tid gælder også i dette studie, men det forekommer uklart, om antagelsen er opfyldt. I perioden op til kvalifikationsvinduet begyndelse falder beskæftigelsesgraden for både interventionsgruppen og for begge kontrolgrupper. Beskæftigelsesgraden falder fra et niveau omkring 25 til 5 % for kontrolgrupperne, dvs. 1,67 procentpoint pr. måned, mens faldet er fra cirka 15 til 2,5 % for interventionsgruppen i samme periode, dvs. 1,04 procentpoint pr. måned. Hvorvidt denne tendens faktisk udtrykker en parallel tendens i de to grupper, diskuteres ikke direkte i papiret, der heller ikke er publiceret i et peer-reviewet tidsskrift.

I regressionsanalysen måles på det akkumulerede beskæftigelsesomfang i 22 måneder efter afslutningen af kvalifikationsvinduet, og der sammenlignes med en tilsvarende periode før kvalifikationsvinduet. Resultaterne viser en signifikant positiv effekt på cirka seks ugers merbeskæftigelse i opfølgingsperioden, og det vurderes, at effekten på beskæftigelsesomfanget for enlige forsørgere er mellem 450 og 900 fuldtidsstillinger pr. år.

For at en ledig skal reagere på incitamentet, så skal hun selvfølgelig være klar over ordningens eksistens. Evalueringen viser, at der blandt de danske kommuner er forskellig praksis for, i hvilket omfang de ledige blev oplyst om muligheden. Når denne oplysning inddrages i effektanalysen, så kan der dog ikke observeres nogen forskel på størrelsen af effekten afhængig af informationsniveauet i kommunen.

Mogstad og Pronzato (2012) analyserer effekten af en stort norsk reform af velfærdsydelse for enlige mødre. Med reformen indførtes fra januar 1998 forøgelse af den økonomiske understøttelse for ledige, der fandt beskæftigelse. Beløbet blev øget med maksimalt 150 euro eller knap en fjerdedel af det tidligere beløb. I øvrigt medførte reformen a) krav om minimum halvtidsarbejde for mødre med børn på tre år eller ældre, og b) treårige tidsbegrænsninger på velfærdsydelse samt krav om, at yngste barn skulle være otte år eller derunder mod ni år tidligere. Baggrunden for reformen var, at de enlige mødre havde en lav arbejdsmarkedstilknøytning og havde overrepræsentation blandt fattige. Den isolerede effekten af det øgede økonomiske incitament estimeres desværre ikke separat, hvorfor effekten, som omtales nedenfor, altså skal tolkes som den samlede reformeffekt, ligesom vi tidligere har set ved evalueringerne af eksempelvis den amerikanske EITC.

Reformen gav enlige mødre et økonomisk incitament til at arbejde minimum halv tid, såfremt de var ikke-arbejdende eller arbejdede mindre end halv tid før reformen. Enlige mødre, som arbejdede mere end halv tid før reformen, fik ikke nødvendigvis samme incitament, da indkomst og substitutionseffekten trak i hver sin retning (den højere indkomst kunne få mødre til at sænke arbejdsudbuddet).

Metoden er difference-in-difference (DD), hvor beskæftigelse mv. for enlige mødre sammenlignes med gifte mødre med børn i samme alder før og efter reformen. Der sammenlignes dels a) mellem enlige og gifte mødre, dels b) mellem tidsperioder før og efter reformen (dvs. 1997-01 og 1993-97) og dels c) mellem første år i perioderne (hhv. 1997 og 1993) og andet år (hhv. 2001 og 1997). Estimatet afviger fra en standard DD-estimator, idet der ikke kun ses på enlige mødre vs. gifte mødre før og efter reformen, men der tages også højde for, at enlige mødre og gifte mødre kan have uobserverede karakteristika, der gør, at de reagerer forskelligt på tidsspecifikke faktorer.

Analysen afgrænses til mødre med børn ældre end tre år og yngre end ti år, da det var målgruppen for reformen. Datasættet omfatter paneldata for godt 90.000 personer for årene 1993-2001, hvoraf knap 11.000 personer er langvarigt enlige mødre, mens knap 2.300 for nyligt er blevet enlige mødre, mens de resterende ikke er enlige mødre. Gruppen af langvarigt enlige mødre er gennemsnitligt yngre, lavere uddannede, har mindre erhvervs-erfaring og består i lidt højere grad af ikke-vestlige indvandrere. Hvad angår baggrundskarakteristika og i modsætning til de 'langvarigt' enlige mødre, så ligner de 'nyligt' enlige mødre i høj grad de gifte/samboende mødre.

Den tosidede tilgang med nyligt og langvarigt enlige mødre har flere fordele. For det første kan det undersøges, om der er heterogene effekter, hvilket er sandsynligt, idet langvarigt enlige mødre dels kan have lavere præferencer for at arbejde og dels kan være en selekteret gruppe med eksempelvis lavere uddannelse. For det andet kan man undgå problemer i forbindelse med en overgangsordning for langvarigt enlige mødre, da overgangsordningen kun eksisterer for denne gruppe.

Resultaterne viser, at reformen generelt øgede beskæftigelsen, og lønindkomsten for enlige mødre, men de positive resultater gjaldt ikke for alle: Forskerne identificerede en gruppe af udsatte mødre, der ikke var i stand til at reagere på de øgede incitament, og som derfor oplevede et tab af indkomst og øget fattigdom som følge af reformen. Mere specifikt, så viser resultaterne, at reformen øgede beskæftigelsen for langvarigt enlige mødre med 4,3 procentpoint mod 2,2 procentpoint for nyligt enlige mødre. Det svarer til en reduktion i beskæftigelsesgab mellem gifte og enlige mødre på en fjerdedel. Forskellen mellem de langvarigt og nye enlige mødre tilskrives, at førstnævnte i udgangspunktet var en mere udsat gruppe med ringere arbejdsmarkedstilknytning, og som derfor havde et stærkere incitament til at øge arbejdsudbuddet som følge af reformen, sammenlignet med nyligt enlige mødre.

Overordnet er effekten af reformen en øget beskæftigelsesandel på 3,9 procentpoint og 985 euro højere årlig lønindkomst. Men samtidig med de positive beskæftigelses- og løn-effekter, så var der for de langvarigt enlige mødre en negativ effekt på den disponible indkomst på godt 844 euro mod en stigning på 2.447 euro for de nyligt enlige mødre. Årsagen var, som nævnt, at en stor gruppe af langvarigt enlige mødre ikke reagerede på reformens økonomiske incitament til at arbejde, hvilket altså førte til en nedgang i den disponible indkomst som følge af de stramninger, reformen medførte.

## 1.6 Overordnet opsamling på evidensen om Jobpræmier

KORA har identificeret 25 studier af jobpræmielignende ordninger, der indebærer en form for kontant bonus eller skatterabat til arbejdsløse, som finder et arbejde. Målgruppen er primært enlige forsørgere med et lavt indkomspotentiale, og i mindre grad også dagpengemodtagere, gifte par med børn samt enlige uden børn med lav indkomst.

Den indsamlede evidens fra Storbritannien retter sig primært mod ordningen Working Families Tax Credit (WFTC), der er en skatterabat, som udbetales til forsørgere med lav indkomst, såfremt beskæftigelsesomfanget minimum er 16 timer ugentligt. For fx en repræsentativ enlig mor, ville WFTC-ordningen, såfremt moderen fandt et deltidsarbejde, føre til en stigning i familiens ugentlige rådighedsbeløb på godt 16 %.

Studierne fra USA evaluerer primært udvidelser af EITC-ordningen, der blandt andet betød, at de årlige skatter for arbejdende enlige mødre faldt med 1.631 dollars i tiåret frem til midt i halvfemserne. Imidlertid steg værdien af andre velfærdsydelse samtidig, og dermed var der flere samtidige reformer, som ændrede incitamentet til at arbejde; skatteændringen var dog den økonomisk vigtigste reform i perioden. De flere sammenfaldende ændringer gør det empirisk vanskeligt, at isolere effekten af EITC-udvidelserne, som er de interessante i denne sammenhæng. Samlet set udgjorde ændringerne i skatte- og velfærdsordningerne omkring 12 % af den gennemsnitlige årlige indtjening for beskæftigede enlige mødre.

For enlige forsørgere viser de 16 ud af de 19 studier, som omfatter denne gruppe, signifikant positive effekter på beskæftigelsen, mens tre studier rapporterer statistisk insignifikante resultater. De insignifikante effekter vedrører et britisk studie og to upublicerede hollandske, mens de signifikant positive effekter stammer fra Storbritannien, Nordamerika og Skandinavien. Dog finder man i Holland signifikant positive effekter for ikke-vestlige indvandrere. Som følge af denne markante overvægt må vi konkludere, at der er stærk evidens for positive beskæftigelsesmæssige effekter af jobpræmielignende ordninger for enlige forsørgere med et lavt indkomspotentiale.

Med hensyn til den geografiske spredning af resultaterne for skatterabatordninger, såsom EITC og WFTC, så er der i Storbritannien stærk evidens for, at WFTC-reformerne har haft en signifikant positiv effekt på beskæftigelsen. Resultaterne for enlige mødre er i størrelsesordenen 0-7 procentpoint, mens der er rapporteret om både negative og insignifikante effekter på beskæftigelsen blandt gifte mødre, hvor manden arbejder (Blundell et al., 2005, Blundell et al., 2000, og Brewer et al., 2006). I USA er der ligeledes stærk evidens for, at de forskellige EITC-udvidelser har haft en statistisk signifikant og positiv effekt på beskæftigelsen for enlige mødre. Resultaterne er i størrelsesordenen 1-8 procentpoint. I USA er der ligeledes indikation af, at gifte mødre med arbejdende mænd reagerer negativt på EITC-udvidelserne (Eissa og Hoynes, 1998), hvorfor vi samlet set konkluderer, at der er indikation af en negativ effekt på beskæftigelsen for gifte mødre i familier, hvor manden arbejder.

Strengt taget så indikerer resultaterne fra USA og Storbritannien, at EITC og WFTC-ordningerne kan have positive beskæftigelseseffekter i størrelsesordenen fra 0 til 8 procentpoint. Imidlertid har EITC-studierne udfordringer med at isolere den rene EITC-effekt fra andre samtidige ændringer. Dette forhold samt vores læsning af den engelske litteratur, hvor et nyt studie har understreget problemet i den grundlæggende antagelse, der ligger bag den ofte benyttede difference-in-difference metode, gør, at KORA vurderer, at estimater, der ligger i fordelings venstre hale, formentlig er tættere på sandheden end de større beskæftigelseseffekter.

I Nederlandene er erfaringerne mere blandede, idet man ikke finder nogen signifikante effekter af en udvidelse af skatterabatten til også at omfatte mødre med børn i 12-15-årsalderen, hvilket dog kan skyldes, at denne gruppe i forvejen har en høj arbejdsmarkedsdeltagelse. Et andet hollandsk studie af et øget fribeløb til enlige mødre på kontanthjælp finder ingen effekter på beskæftigelsen for etnisk hollandske mødre, men derimod

signifikant positive effekter for ikke-vestlige indvandrere, der i udgangspunktet også har en ringere arbejdsmarkedstilknøytning.

Endelig er der i Norge dokumenteret beskæftigelseeffekter for enlige mødre i størrelsesordenen knap 4 procentpoint i forbindelse med en reform, der væsentligt øgede muligheden for at modtage velfærdsydelser samtidig med lønindkomst. I Norge var der også en tendens til, at mere udsatte enlige mødre havde større beskæftigelsesmæssig gevinst af den øgede mulighed for at modtage velfærdsydelser samtidig med arbejdsindkomst.

På tværs af studierne må vi samlet set konkludere, at der eksisterer en moderat evidens, for at effekten er større blandt målgrupper, hvor beskæftigelsen i udgangspunktet var lavere (Francesconi og van der Klaauw, 2007, Blundell et al., 2005, Eissa og Liebman, 1996, O'Leary et al., 2005, Knoef og van Ours, 2014, samt Mogstad og Pronzato, 2012).

Med hensyn til de ordninger, der baserer sig på kontante bonusudbetalinger i korte eller mellemlange perioder snarere end en refunderbar negativ indkomstskat, så stammer evidensen fra Nordamerika, Danmark og Holland. I alt findes der syv studier, hvoraf de seks finder signifikante positive resultater, hvorfor evidensen på området må konkluderes at være stærk.

På trods af positive beskæftigelseeffekter, så viser amerikanske undersøgelser dog modstridende resultater for så vidt angår rentabilitet af bonusordningerne, mens man i Canada finder så store positive beskæftigelseeffekter af ordningerne på mellemlang sigt, at ordningerne er en god samfundsøkonomisk investering. Specifikt, så har man i Canada dokumenteret positive beskæftigelseeffekter på 10-12 procentpoint for enlige forældre i forbindelse med en stor beskæftigelsesbonus, som de ledige blev berettiget til efter et års ledighed. Dog var der en signifikant og stærk fastholdelseeffekt, idet nyledige ventede på at blive berettiget til bonussen. Desværre viste både forsøget for de langtidsledige og for de nyledige en stærkt aftagende effekt over tid, og således var langtidseffekten i forsøget for langtidsledige ikke statistisk signifikant efter udbetalingerne sluttede, mens effekten for nyledige faldt til 5 procentpoint på lang sigt.

Disse positive resultater har man ikke kunnet genskabe i et hollandsk forsøg (van der Klaauw og van Ours, 2013), hvor det økonomiske incitament dog også var mindre end i fx Canada. I Danmark har Hansen et al. (2013) i et ikke-peer-reviewed studie derimod fundet signifikante positive effekter på beskæftigelsen i forbindelse med jobpræmieordningen, på trods af en relativt beskeden bonus på maksimalt 600 kr. pr. måned til langtidsledige enlige forsørgere.



## 2 Anden del: Sanktionsstudier

Rapportens anden del har fokus på økonomiske sanktioner, der pålægges ledige, der modtager overførselsindkomst, men samtidig ikke lever op til forpligtelsen om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet – en forpligtelse, der oftest følger med retten til at modtage en overførselsindkomst. De strengeste sanktioner kan være op til tre måneders udelukkelse fra kontanthjælp eller dagpenge, men sådanne sanktioner benyttes yderst sjældent. De oftest benyttede sanktioner varer mellem to og 14 dage og indebærer en 20-100 procentreduktion i overførselsindkomsten, afhængig af forseelsens art, og om der er tale om en gentagelse.

Vores litteratursøgning har identificeret i alt ti studier, der evaluerer effekter af økonomiske sanktioner på afgang fra ledighed. Studierne ser langt overvejende på overgangen til beskæftigelse eller selvforsørgelse, mens overgangen til uddannelse behandles i to af studierne. Der ses både på forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Studierne er næsten udelukkende fra Europa, registerbaserede og anvender timing-of-events varighedsmodeller til identifikation af årsagssammenhængen.

Timing-of-events varighedsmodellen (Abbring og van den Berg, 2003) er kendetegnet ved samtidig at modellere de lediges afgang fra ledighedsydelsen og sanktionsraten. Det er nødvendigt, da sanktioner næppe kan forventes at ramme tilfældige personer. Samtidig er sandsynligheden for at blive sanktioneret meget varighedsafhængig, og risikoen er fx størst tidligt i ledighedsforløbet. Modellen kan også tage højde for forhold, der ikke observeres i data, men som samtidig både påvirker afgangsraten fra ledighedsydelsen og sanktionsraten. Identifikationen af den kausale effekt ved at udnytte den information om timingen af begivenhederne. Intuitivt er det fx tegn på en positiv effekt, hvis beskæftigelse ofte sker hurtigt efter en sanktion. Modellens svaghed er, at den bygger på ganske restriktive antagelser, herunder den såkaldte 'no anticipation' antagelse, der kun er opfyldt, såfremt den ledige ikke har perfekt information omkring sanktioneringstidspunktet.

Endvidere er det værd at bemærke, at enkelte af studierne måler på overgangen til selvforsørgelse (fx Svarer, 2011), hvilket ikke nødvendigvis er ensbetydende med beskæftigelse.

De fundne studier ses i tabel 2.1 nedenfor.

**Tabel 2.1** Sanktioner

Forfatter	Land	Forsikrede ledige	Indsats	Målgruppe	Udfald	Resultat	Publiceret	Effekt på beskæftigelse, afgang fra ledighed mv.
Del 2: Sanktioner								
Van den Berg et al. (2004)	NL	Nej	Økonomiske sanktioner i størrelsesordenen 5-20% af kontanthjælpen i 1-2 måneder	Mænd, der modtager kontanthjælp	Afgangsrate fra kontanthjælp til beskæftigelse	Sanktioner øger transitionsraten med 140%; transitionssandsynligheden beregnes til 66% (91%) efter 2 år for en 25-årig mand uden (med) sanktioner	ja	+
Abbring et al. (2005)	NL	Ja	Økonomiske sanktioner i størrelsesordenen 5 til 30 ppt reduktion af kompensationsgraden fra 4 til 30 uger	Dagpengemodtagere	Afgangsrate fra dagpenge til beskæftigelse	Signifikant forøgelse af transitionsraten med 36% til 98% afhængig af branche og køn	ja	+
Boockmann et al. (2014)	DE	Nej	Intensivering af eksisterende sanktioner vha. variation i sanktionsrisikoen mellem tyske jobcentre	Kontanthjælpsmodtagere		Sandsynligheden for at forlade ledighed indenfor 8 måneder øges med ca. 70%, mens chancen for at finde beskæftigelse øges med 50%	nej	+
Van den Berg et al. (2013)	DE	Nej	Milde og hårde sanktioner i størrelsesordenen 10%-100% reduktion af kontanthjælpen i op til 3 måneder	Unge mænd på kontanthjælp	Overgang til beskæftigelse	Hårde sanktioner øger afgangsraten med 120%, mens milde sanktioner øger afgangsraten med 37%	nej	+
Lalive et al. (2005)	SCH	Ja	Advarsler og sanktioner af 15 dages varighed med 100% reduktion af dagpenge	Nyledige dagpengemodtagere	Afgangsrate fra ledighed og varighed	En advarsel øger afgangsraten med 25%, mens en håndhævet sanktion øger afgangsraten med 20% ekstra; Ledighedsperioden afkortes med 20 dage ved en sanktion, mens en højere risiko for sanktionering afkorter med 7 dage	ja	+
Arni et al. (2013)	SCH	Ja	Sanktioner af maksimalt 60 dages varighed med 100% reduktion af dagpengene samt advarsler om sanktioner	Dagpengemodtagere	Afgangsrate fra dagpenge til beskæftigelse	En advarsel øger afgangsraten med 16% mens en sanktion øger raten med 16% yderligere	ja	+

Svarer (2011)	DK	Ja	100% reduktion fra 2-3 dage og op til tre uger i grove tilfælde	Dagpengemodtagere	Afgangsrater fra ledighed	Sanktioner øger afgangsraten omkring 100%; finder at effekten er stærkere for indvandrere og svagere for enlige end gifte; effekten aftager over tid	ja	+
Jensen et al. (2003)	DK	Nej	Kombinationsprogram bestående af obligatorisk tilbud om uddannelse og 50% reduktion i kontanthjælpen (Ungeydelsen). Sanktion kan pålægges, hvis den unge ikke medvirker	Unge uden kompetencegivende uddannelse	Overgang til uddannelse og beskæftigelse	Tegn på positiv sanktionseffekt. Estimeres ikke direkte, men aflæses visuelt	ja	(+)
Van den Berg og Vikström (2014)	SE	Ja	Sanktion på 100% reduktion i 60 dage	Dagpengemodtagere	Afgangsrater fra ledighed og kvalitet af efterfølgende job	Sanktioner øger afgangsraten til beskæftigelse med 23%, men reducerer kvaliteten af det efterfølgende job	ja	+
Røed og Westlie (2007)	NO	Ja	Sanktioner i form af 8 ugers karantæner	Dagpengemodtagere	Afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse på del eller fuld tid og uddannelse	Signifikant forøgelse af afgangsraten på 80% for fuldtidsbeskæftigelse og 42% for deltidsbeskæftigelse; overgangen til uddannelse øges med 200%, men data er behæftet med stor usikkerhed	nej	+

I det følgende gennemgår vi de enkelte studier grupperet efter oprindelsesland.

## 2.1 Holland

Van den Berg, van der Klaauw og van Ours (2004) undersøger effekten af økonomiske sanktioner på afgangsraten fra kontanthjælp til arbejde for ledige, der har pligt til at søge arbejde. De økonomiske sanktioner kan gives til personer, der fx ikke registrerer sig hos arbejdsformidlingen, søger tilstrækkeligt efter et arbejde, udebliver fra aftaler eller afviser aktiverings- eller beskæftigelsestilbud. Sanktionen er i størrelsesordenen 5-20 % af kontanthjælpen og har en varighed af 1-2 måneder. Overordnet var sanktionsraten blandt kontanthjælpsmodtagere omkring 5 % årligt i Holland i midt-halvfemserne, og det skal set i lyset af, at overtrædelser af reglerne ikke altid sanktioneres.

De administrative data, der ligger til grund for undersøgelsen, stammer fra personer bosat i Rotterdam, som blev ledige i løbet af 1994 med mulighed for opfølgning indtil oktober 1996. Datasættet omfatter 7.978 personer, som alle tidligere har været beskæftiget, og som ikke sanktioneres umiddelbart efter at være blevet ledige, da sanktionen så nærmere er udtryk for karantæne på grund af selvforskyldt ledighed end overtrædelse af rådighedsreglerne. Afgangsraten i de rå data er lav, idet kun 39 % af populationen har fundet job ved afslutningen af opfølgningsperioden. Omkring 14 % af stikprøven sanktioneres i løbet af året. Bemærk, at ikke alle i Holland har pligt til at søge arbejde; fx er enlige mødre med hjemmeboende børn under 12 år undtaget, hvorfor resultaterne ikke kan generaliseres til denne gruppe.

Økonometrisk tager forfatterne udgangspunkt i en såkaldt timing-of-events varighedsmodel. Modellen er kendetegnet ved samtidig at modellere lediges afgangsrater fra kontanthjælp til beskæftigelse og sanktionsraten. Dette forhold er yderst vigtigt, dels da sanktioner næppe kan forventes at ramme tilfældige personer, og dels da sandsynligheden for at blive sanktioneret er meget varighedsafhængig (risikoen er størst tidligt i ledighedsforløbet). Modellen tager ligeledes højde for en eventuel heterogenitet, der ikke observeres i data, som samtidig både påvirker afgangsraten fra kontanthjælp og sanktionsraten. Identifikationen af den kausale effekt af sanktioner på overgangen fra kontanthjælp til beskæftigelse sker ved at udnytte den information om timingen af begivenhederne, som data indeholder. Intuitivt er det fx tegn på en positiv effekt, hvis beskæftigelse ofte sker hurtigt efter en sanktion. Modellens svaghed er, at den bygger på ganske restriktive antagelser, herunder den såkaldte 'no anticipation' antagelse, der er opfyldt, såfremt den ledige ikke har perfekt information omkring sanktioneringstidspunktet. Den uobserverede heterogenitet identificeres ved hjælp af en antagelse om, at afgangsraterne er proportionale, hvormed en observeret ikke-proportionalitet således identificerer en eventuel heterogenitet.

Resultaterne viser, at en sanktion øger transitionen fra kontanthjælp til beskæftigelse med godt 140 % – dvs. mere end en fordobling – og selvom transitionsraten i udgangspunktet er lav, og en fordobling ikke nødvendigvis fører til en økonomisk signifikant afgangsrater, så vil en sanktion, der gives tidligt i ledighedsforløbet, alligevel føre til markante forskelle efter fx to års ledighed. Således vil en 25-årig enlig mand efter to år have en transitionsandsynlighed på 66 % uden sanktion og 91 % med en sanktion inden for de første seks måneders ledighed. Tilsvarende vil en 50-årig have transitionssandsynligheder på henholdsvis 29 og 54 %. Forfatterne konkluderer, at økonomiske sanktioner har økonomisk og statistisk signifikante effekter på overgangen til beskæftigelse, særligt når sanktionerne gives tidligt i ledighedsforløbet. Forklaringen på, at relativt små sanktioner kan føre til markante effekter, skal formentlig findes i, at den marginale nytte for kontanthjælpsmodtagere vurderes at være høj på grund af deres lave indkomst (erstatningsgraden lå på 60 til 80 %). Endvidere kan der i sammenhæng med sanktionen iværksættes intensiveret mo-

monitorering, hvilket ikke belyses særskilt i artiklen. På grund af de begrænsede datamateriale, laves der ikke særskilte analyser for specifikke undergrupper.

Abbring, van den Berg og van Ours (2005) analyseret effekten af sanktioner pålagt forsikrede ledige i Holland. Denne analyse adskiller sig dermed fra van den Berg et al. (2004) ved at se på de mindre udsatte dagpengemodtagere, der har været beskæftiget mindst 26 uger det seneste år forud for den indeværende ledighedsperiode. Der er altså tale om personer med en relativt god tilknytning til arbejdsmarkedet. Sanktioner pålægges, hvis den ledige ikke lever op til kravene, herunder krav om jobsøgning, registrering og accept af tilbud om aktivering og job. A-kassen har autorisation til at pålægge en sanktion, men erfaringsmæssigt sker det ikke altid, når en ledig ikke lever op til reglerne. Der er ikke adgang til mikrodata omkring sanktionernes størrelse, kun tidspunktet, men loven giver mulighed for sanktioner i størrelsesordenen fra en 5 procentpoint reduktion i erstatningsgraden i fire uger til en 30 procentpoint reduktion i 13 uger.

Datasættet består af knap 200.000 ledighedsforløb påbegyndt i 1992 og med opfølgning frem til september 1993. For at gøre datasættet mere håndterbart med hensyn til it-ressourcer (analysen er udført i 1999) er analyserne baseret på dels et tilfældigt udtræk på 20 % og dels tidligere beskæftigede i metalindustrien og banksektoren. I 20 procentstikprøven er gennemsnitsalderen knap 33 år, mens 49 (37) % af kvinderne (mændene) er gift, og omkring 3 % sanktioneres. Der er 16.657 observationer for mænd og 16.604 for kvinder, mens der er 7.758 ledighedsforløb for personer, der tidligere var ansat i metalindustrien (26 % kvinder) og 32.331 i banksektoren (48 % kvinder).

Indledningsvis analyseres data med en simpel grafisk metode. Tanken bag er, at metoden er, at hvis en sanktion er effektiv, så vil en relativt stor andel af de ledige, der forlader ledighed i en given uge, være blevet sanktioneret i ugerne op til. Disse indledende beskrivende undersøgelser viser et markant hop i sanktionsraten i ugerne før, for personer, der finder job i uge 12-13 og uge 24-25, men ikke for personer, der finder job i ledighedsuge 45-57. Det tyder altså på, at sanktioner er mest effektive det første halve år af ledighedsforløbet.

Den økonometriske model er den samme som beskrevet ovenfor, og dermed er den identificerende antagelse, at dagpengemodtagere ikke kan forudsige det faktiske tidspunkt, hvor en sanktion pålægges. Hvis de var det, ville de kunne ændre adfærd som følge af udsigten til en snarlig sanktion.

Estimationsresultaterne viser, at transitionsraten fra ledighed til beskæftigelse stiger med henholdsvis 61 og 36 %, når mandlige, tidligere metalarbejdere og bankansatte sanktioneres. For kvinder er de respektive tal 98 og 85 %. Alle estimater er statistisk signifikante. For 20 procentstikprøven, er resultaterne en stigning i transitionsraten på henholdsvis 58 og 67 % for mænd og kvinder. Forfatterne konkluderer dog, at selvom sanktioner og den medfølgende øgede monitorering har en positiv og statistisk signifikant effekt på overgangen til job, så er den samlede effekt på afgang af ledige til beskæftigelse ikke økonomisk signifikant, idet andelen af sanktonerede ledige kun udgør nogle få procent. Det bemærkes endvidere, at de fundne estimater ikke nødvendigvis kan ekstrapoleres til en situation med langt strengere sanktionering og monitorering.

### 2.1.1 Opsamling

Overordnet viser resultaterne fra Holland, at relativt milde sanktioner, der pålægges tidligt i ledighedsforløbet, kan fordoble transitionsraten til beskæftigelse for sanktonerede kon-tanthjælpsmodtagere med en forholdsvis tæt tilknytning til arbejdsmarkedet. For dagpen-

gemodtagere ligger estimerne i størrelsesordenen 36 til 98 %, og der er tendens til, at effekten er større for kvinder end for mænd. Det vurderes, at estimerne kun er valide for regimer med en lav sanktionsrisiko i størrelsesordenen 5-10 %, og endvidere bemærkes det, at sanktioner ikke kan forventes at have en stor aggregeret effekt på overgangen til beskæftigelse, da effekten kun er dokumenteret for de få personer, der rent faktisk bliver sanktioneret.

## 2.2 Tyskland

Boockmann, Thomsen og Walter (2014) adskiller sig fra de øvrige sanktionsstudier, idet det undersøges, hvordan *mere intensive* sanktioner påvirker afgang fra kontanthjælp og overgangen til beskæftigelse. Effekten identificeres via forskelle i sanktionsstrategierne – og dermed sanktionsraterne – iblandt 154 tyske jobcentre. Fordi artiklen udnytter variation i sanktionsraten mellem jobcentre, estimeres effekten på personer, der ikke sanktioneres i et jobcenter, men som ville blive sanktioneret, hvis jobcenteret øgede sanktionsraten.

Grundlaget for den kvantitative analyse er en kombination af konventionelle mikrodata samt survey-oplysninger om de enkelte jobcentres tilbøjelighed til at sanktionere. Datasættet består af to dele. Dels et tilfældigt udsnit af bestanden af kontanthjælpsmodtagere i oktober 2006 og dels tilgangen af nye kontanthjælpsmodtagere i andet halvår af 2006. I tillæg benyttes to telefoninterview fra primo 2007 og primo 2008. Stikprøven afgrænses til 154 ud af 439 jobcenter, hvor der blev opnået besvarelser fra 100-300 respondenter. De individbaserede data omfatter, ud over oplysninger om demografiske, socioøkonomiske og helbredsmæssige forhold, også oplysninger om jobsøgningsaktiviteter samt læse-, skrive-, regne- og it-færdigheder. Endelig indeholder datasættet oplysninger om sanktioner på månedligt niveau. Personer, som blev sanktioneret tidligere end oktober 2006 slettes, og der er således kun fokus på effekten af nye sanktioner. Datasættet indeholder ingen oplysninger om størrelsen eller varigheden af sanktionen. Totalt indgår 15.361 observationer i alderen 18 til 57 år. Data fra administrative registre bidrager med oplysninger om udfaldsvariable – afgang fra kontanthjælp og overgang til beskæftigelse netop otte måneder efter første sanktion.

Som nævnt ovenfor, så instrumenteres den endogene indikator for, om individet er blevet pålagt en sanktion med jobcenterets sanktionsrate, som observeres i data. Et alternativt instrument, som også benyttes, er selvrapporterede oplysninger fra jobcentercheferne om, hvordan centerets sanktionsregime vurderes. For at instrumenttilgangen skal være valid, er det blandt andet påkrævet, at instrumentet er ukorreleret med uobserverede forhold som fx motivation, som ellers må forventes at påvirke sandsynligheden for at finde job. Omvendt skal instrumentet være korreleret med sanktionsindikatoren. Forfatterne argumenterer for, at de ledige ikke ved, om sanktioner benyttes meget eller lidt i det center, de er tilknyttet, og at de ikke er i besiddelse af informationer, som gør det muligt for dem, at sammenligne sanktionsniveauerne mellem de forskellige jobcentre.

De rå data viser den gennemsnitlige sanktionsrate på 4,34 %. I jobcentre med en observeret sanktionsrate over medianen sanktioneres 6,54 mod 1,89 % i jobcentre med sanktionsrater under medianen. I jobcentre, der karakteriseres som 'hårde', sanktioneres 5,75 %, mens 4,01 % sanktioneres i 'bløde' jobcentre. Tallene indikerer, at begge instrumenter er korreleret med sanktionsindikatoren. Endvidere viser de rå data, at godt 13 % af de ikke-sanktionerede, som er registreret i 'bløde' jobcentre, har forladt ledighed en måned efter en (hypotetisk) sanktionsdato, mens andelen øges til 24 % efter otte måneder. For de sanktionerede er de tilsvarende tal 13 og 29 %.

Den økonometriske analyse viser for det første, at instrumentet har en signifikant positiv effekt på sandsynligheden for at blive sanktioneret. Således har ledige, som er registreret i jobcentre med et hårdt sanktionsregime, 2,86 procentpoint højere sandsynlighed for at blive sanktioneret, end ledige, der er registreret i jobcentre med et blødt sanktionsregime. På baggrund af den overordnede lave sanktionsrate, så vurderes dette at være en stor effekt (F statistik = 10,6). For det andet instrument er forskellen 4,78 procentpoint (F statistik = 122,1).

Helt overordnet viser resultaterne, at en mere intensiv brug af sanktioner ville være et effektivt redskab til at reducere afhængigheden af kontanthjælp og øge overgangen til beskæftigelse. Estimationsresultaterne viser således, at en sanktion øger sandsynligheden for at forlade kontanthjælp inden for otte måneder efter sanktionen med omkring 70 procentpoint, uafhængigt af det valgte instrument, mens chancen for at finde beskæftigelse øges med minimum 50 procentpoint. Der estimeres ikke resultater for specifikke undergrupper, og det oplyses ikke, om personer, der forlader kontanthjælp, men som ikke finder arbejde, overgår til uddannelse eller ulønnet selvforsørgelse. Da estimatet udtrykker en såkaldt *local average treatment effect* (LATE), er fortolkningen, at personer, som ikke har været sanktioneret, men som ville blive det, hvis jobcenteret ændrede politik, ville opleve en øget afgang fra kontanthjælp og en øget overgang til beskæftigelse som følge af et mere stramt sanktionsregime.

Van den Berg, Uhendorff og Wolff (2013) evaluerer effekterne af milde og hårde økonomiske sanktioner for unge kontanthjælpsmodtagere på overgangen til beskæftigelse. Milde sanktioner er en reduktion af udbetalingen med 10 % og pålægges eksempelvis, hvis den unge ikke møder til aftaler, mens hårde sanktioner gives, hvis den unge nægter aktivering eller et rimeligt tilbud om arbejde. Den hårde sanktion er op til tre måneders udmeldelse fra kontanthjælpsordningen.

Datagrundlaget er jobsøgende vesttyske mænd i alderen 18-24 år, der påbegynder et kontanthjælpsforløb mellem januar 2007 og marts 2008; i alt 71.667 personer, hvoraf 13 (12) % sanktioneres hårdt (mildt) i løbet af forløbet. Omkring 1/3 af de personer, der pålægges en hård sanktion, er tidligere i forløbet også blevet pålagt en mild sanktion. Forfatterne angiver, at der sammenlignet med Danmark og de nordiske lande i øvrigt, så er niveauet for kontanthjælpen lav i Tyskland; det lave ydelsesniveau kan være medvirkende årsag til, at der for ca. 1/3 af samplet registreres en transition til beskæftigelse i løbet af observationsperioden på godt to år.

Problemet med den dynamiske selektion er, at personer med relativ lav sandsynlighed for at finde arbejde samtidig både har længere kontanthjælpsforløb og større sanktionsrisiko. For at tage højde for den dynamiske selektion af sanktionerede benyttes en timing-of-events varighedsmodel, hvor hazarden til de to typer af sanktioner eksplicit modelleres samtidig med en eventuel uobserveret heterogenitet. Transitioner til andet end beskæftigelse højrecensureres. Som tidligere nævnt beror identifikationen i varighedsmodeller af denne type på en antagelse om, at personen ikke har en konkret og specifik viden om tidspunktet for eventuelle fremtidige sanktioner.

Resultaterne viser, at sanktionerne fører til øget afgang til beskæftigelse, både når sanktionen er hård og mild. Imidlertid øges afgangsraten til beskæftigelse med henved tre gange så meget, når sanktionen er hård, som når den er mild; afgangsraten øges henholdsvis 120 og 37 %. Forfatterne konkluderer derfor, at en del af effekten, men ikke hele effekten, af sanktioner på overgangen til beskæftigelse kan tilskrives frygten for intensiveret monitoring. Baggrunden for denne konklusion er, at hvis de estimerede effekter ikke havde været meget forskellige for milde eller hårde sanktioner, så måtte effekterne overvejende være

drevet af frygt for den øgede monitorering, som ofte følger efter en sanktion. Når en hård sanktion derimod viser sig at være mere effektiv, så må effekten i nogen grad være drevet af reduktionen af udbetalingen.

### 2.2.1 Opsamling

Begge de tyske studier vedrører effekten af sanktioner på afgang fra kontanthjælp til beskæftigelse. Men til forskel fra de hollandske undersøgelser er fokus her dels på effekten af sanktioner rettet mod unge mænd og dels effekten af, at intensivere allerede eksisterende sanktioner. I begge tilfælde rapporteres om signifikant positive effekter. Resultaterne viser, at milde sanktioner for unge mænd øger afgangsraten med 37 %, mens effekten af hårde sanktioner er tre gange større. For tyske kontanthjælpsmodtagere generelt øges chancen for at være i beskæftigelse otte måneder efter sanktionen med minimum 50 procentpoint, hvis et blødt sanktionsregime strammes til et hårdt, men imidlertid indikerer resultaterne også, at en del borgere forlader kontanthjælp til en status, der ikke er beskæftigelse – men hvorvidt det er uddannelse eller selvforsørgelse uden løn, vides ikke.

## 2.3 Schweiz

Lalive, Zweimüller og van Ours (2005) undersøger effekten af økonomiske sanktioner overfor dagpengemodtagere under hensyntagen til, at ikke alle advarsler om overtrædelser faktisk fører til sanktioner. Kompetencen til at sanktionere ligger hos sagsbehandleren i jobcenteret, og medarbejderen har mulighed for at frafalde sanktionen, såfremt forseelsen har en acceptabel begrundelse. Et centralt forskningsspørgsmål er, om det er mest efficient at fremme borgernes overholdelse af rådighedsreglerne eller at reducere erstatningsgraden for at fremme overgangen fra ledighed til beskæftigelse.

De personer, der indgår i undersøgelsen er nyledige fra september 1997 til marts 1998 fra tre schweiziske kantonen. Der følges op på deres beskæftigelse indtil maj 1999. I alt indgår ledighedsforløb for 10.400 personer i alderen 20 til 50 år, som var i beskæftigelse i to år før ledighedsforløbet. Knap 90 % af sanktionerne har en varighed under 15 dage og indebærer 100 procent-reduktion af dagpengene. Der estimeres både ex-ante- og ex-post-effekter. Ex-ante-effekterne er potentielt vigtigere, idet effekten omfatter hele populationen og ikke kun de sanktonerede. Effekten estimeres ved at regressere koefficienterne for a-kasserne fra afgangsraten fra ledighed på koefficienterne for a-kasserne i sanktionsraten. Den økonometriske analyse udføres i en timing-of-events varighedsmodel á la Abbring og van den Berg (2003).

Resultaterne viser, at både advarsler og håndhævelse af økonomiske sanktioner har en positiv effekt på afgangsraten fra ledighed for de berørte borgere, men samtidig øger den monitorering, der følger med en advarsel, også afgangsraten for borgere, hvor sanktionen ikke håndhæves. Konkret viser resultaterne, at en advarsel øger afgangsraten fra ledighed med 25 %, mens en håndhævelse øger afgangsraten med yderligere 20 %. Effekten af en advarsel falder marginalt én måned efter, den er blevet pålagt, mens det ikke er tilfældet for håndhævede sanktioner, der har en permanent effekt.

Simuleringer viser, at ledighedsperioden afkortes med 20 dage, såfremt en sanktion håndhæves, mens en generelt højere risiko for at modtage en advarsel afkorter varigheden med syv dage. Det er vigtigt at bemærke, at førstnævnte effekt kun gælder for sanktonerede ledige, mens sidstnævnte Ex-ante-effekt gælder for alle ledige, hvorfor denne effekt er



økonomisk mere vigtig end førstnævnte, da kun 3-4 % sanktioneres. Der rapporteres ikke om heterogene effekter af sanktioner for forskellige målgrupper.

Arni, Lalive og van Ours (2013) adskiller sig fra de øvrige studier blandt andet ved at evaluere effekten af sanktioner på varigheden af *efterfølgende* beskæftigelsesforløb og indkomst. Undersøgelsens fokus ligger dermed ud over det vi primært interesserer os for i nærværende litteraturoversigt; imidlertid estimeres også effekten af advarsler og faktiske sanktioner på overgangen til beskæftigelse. Resultaterne er ligeledes interessante, idet man skelner mellem effekten af en advarsel og håndhævet sanktion, samtidig med at studiet både modellerer afgang til beskæftigelse og ulønnet selvforsørgelse.

Datasættet består af forsikrede i tre schweiziske kantoner, der bliver ledige i perioden august 1998 til juli 1999, og som var ledige året før. Ud over arbejdsmarkedshistorik og de sædvanlige demografiske og socioøkonomiske oplysninger, indeholder datasættet oplysninger om sanktioner og deres størrelse. Opfølgingsperioden er frem til 2003, og datasættet indeholder 23.961 forløb med en median varighed på 153 dage. 80 % finder et job inden udløbet af opfølgingsperioden, mens 20 % får en advarsel, og 8 % sanktioneres. Sanktionen er en 100 procents-reduktion af dagpengene i maksimalt 60 dage. Den beskrivende statistik viser, at de advarede eller sanktonerede har en lavere indkomst før ledighedsperioden, idet de kun tjener 2.750 CHF månedligt i gennemsnit set over de seneste fem år mod 3.500 CHF for de øvrige ledige.

Den økonometriske analyse og identifikation af de kausale effekter foretages i den tidligere omtalte timing-of-events model, som nærmest er standarden i sanktionslitteraturen.

Resultaterne viser, at afgangsraten til beskæftigelse øges med 16 % efter en advarsel og med yderligere 16 %, hvis den ledige pålægges en sanktion. Derimod fordobles afgang fra ledighed til ulønnet selvforsørgelse ved en advarsel, mens en sanktion øger afgangsraten med yderligere 2/3. Selvom effekten på afgangsraten er betragtelig, så er det kun godt 10 %, som forlader ledighed til ulønnet selvforsørgelse.

For det *efterfølgende* beskæftigelsesforløb viser resultaterne, at en advarsel under ledighedsforløbet ikke har nogen effekt på stabiliteten af jobbet, men at lønindkomsten er mindre. Faktiske sanktioner reducerer derimod både varighed og løn i det efterfølgende job. Resultaterne viser endvidere, at de negative løneffekter under det efterfølgende job er signifikante i op til to år efter overgangen fra ledighed. Forfatterne konkluderer således, at det schweiziske system kan forbedres på marginen ved at reducere størrelsen af de økonomiske sanktioner og intensivere monitoreringen.

### 2.3.1 Opsamling

De schweiziske studier har undersøgt effekterne af sanktioner for dagpengemodtagere på overgangen til beskæftigelse. Lalive et al. (2005) finder, at advarsler om korte, men strenge, sanktioner øger afgangsraten fra ledighed med 25 %, mens en håndhævelse øger afgangsraten med yderligere 20 %. Arni et al. (2013) rapporterer effekter på overgangen til beskæftigelse i samme størrelsesorden, mens afgangsraten til ulønnet selvforsørgelse fordobles, og kvaliteten af et efterfølgende beskæftigelsesforløb forringes, når den ledige sanktioneres. Resultaterne understøtter en konklusion om, at øget monitorering og advarsler er kvantitativt mere vigtige, da effekten gælder for alle ledige – endvidere dokumentation for, at sanktioner har negativ indvirkning på kvaliteten af de efterfølgende beskæftigelsesforløb.

## 2.4 Skandinaviske studier

### 2.4.1 Danmark

Svarer (2011) undersøger effekten af sanktioner på afgang fra ledighed for danske dagpengemodtagere. Et vigtigt bidrag fra det danske studie kommer i kraft af adgangen til et stort registerdatasæt, der gør det muligt at undersøge, hvordan sanktioner påvirker afgang fra ledighed mere detaljeret; herunder effekten af sanktioner på forskellige tidspunkter i ledighedsforløbet og for forskellige typer af ledige.

For at modtage dagpenge i Danmark er kravene blandt andet, at man registreres og er aktivt jobsøgende, samt at man deltager i de aktiviteter og foranstaltninger, som jobcenteret tilbyder, herunder at man opretter et cv, deltager i møder, søger job og accepterer rimelig jobtilbud. Hvis den ledige ikke opfylder disse krav, indberetter jobcenteret det til den respektive a-kasse, som derpå tager stilling til en eventuel sanktion og underretter dagpengemodtageren. Sanktionerne består oftest af en midlertidig 100 procent-udelukkelse fra dagpenge på 2-3 dage, men kan i grovere tilfælde være udelukkelse i tre uger. Imidlertid fører ikke alle underretninger af a-kassen til en sanktion, fx hvis den ledige har en rimelig grund til fx at udeblive fra et møde. I alt blev der i 2005 sendt godt 33.000 underretninger til a-kasserne, hvoraf godt 15.000 førte til en sanktion. Heraf var de 11.000 korte sanktioner af 2-3 dages varighed. Disse tal skal sættes i forhold til at 464.000 personer i en kortere eller længere periode var berørt af ledighed i 2005, hvormed sanktionsraten lå på 3,2 %.

Populationen består af nyledige i perioden januar 2003 til november 2005, som trækkes fra DREAM-databasen. Udfaldsmålet er afgang fra dagpenge til selvforsørgelse og afgang til øvrige tilstande behandles som uafhængigt højrecensorerede. Sanktionerne hentes fra AMANDA, som indeholder oplysninger om interaktioner mellem sagsbehandlere og de ledige. Datasættet indeholder datoen for underretningen til a-kassen, hvilken type af regelbrud, der er tale om, og hvilken sanktion underretningen førte til om nogen. Kun oplysninger om den første sanktion i et ledighedsforløbet indgår i den økonometriske specifikation. Ledighedsforløbene følges i omkring to år og omfatter oplysninger om 109.872 (109.476) forløb for kvinder (mænd), hvoraf 1.960 (3.432) forløb for kvinder (mænd) indeholder mindst én sanktion. Ud over demografiske og socioøkonomiske oplysninger indeholder datasættet også informationer om deltagelse i aktiveringsforanstaltninger samt detaljeret arbejdsmarkedshistorik. Data viser, at sanktionsrisikoen er størst de første ti uger, hvorefter den gradvist aftager.

Økonometrisk identificeres og estimeres effekterne i en timing-of-events varighedsmodel, som vi har set blandt andet i de hollandske og schweiziske studier. Timing-of-events metoden modellerer eksplicit sanktionsraten og tillader korrelation mellem de uobserverede komponenter i hazarden til selvforsørgelse og sanktionsraten.

Han finder, at selv moderate sanktioner har en effekt på afgangsraten for både mænd og kvinder på omkring 100 %. Resultaterne indikerer, omend med stor usikkerhed på grund af det lille antal hårde sanktioner, at strengere sanktioner, har en større effekt på afgangsraten fra ledighed for både mænd og kvinder. Endvidere viser resultaterne, at effekten af sanktioner aftager over tid. I den første måned efter sanktionen er pålagt, er effekten stor og signifikant, men to til tre måneder efter, falder effekten markant, hvorefter den bliver statistisk insignifikant. Når modelspecifikationen udvides med interaktioner mellem individkarakteristika og sanktioner, viser resultaterne, at indvandrere reagerer stærkere på sanktioner end etniske danskere og, at enlige – særligt mænd – reagerer mindre end gifte per-

soner. Overordnet konkluderes det, at resultaterne er i overensstemmelse med den tidligere litteratur fra Holland og Schweiz, men samtidig også, at effekten er heterogen og aftager over tid.

Jensen, Rosholm og Svarer (2003) undersøger kortidseffekten af et dansk ungdomsarbejdsløshedsprogram rettet mod lavtuddannede unge i midten af 1990'erne på overgangen til beskæftigelse og uddannelse. Indsatsen bestod af et 18-måneders efteruddannelsesprogram for unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse, som har været ledige i et halvt år. Tilbuddet var obligatorisk, og ydelsen 50 % (ungeydelsen) lavere, end den understøttelse, de unge hidtil havde modtaget.

Der estimeres både en effekt af annonceringen af programmet – dvs. hvis personer, der har modtaget besked om fremtidig deltagelse, forlader ledighed hurtigere end ledige, der er berettiget til deltagelse, men som ikke har fået besked – en effekt af selve deltagelsen i programmet og en sanktionseffekt for personer, som har nægtet at deltage. Imidlertid er effekten af sanktionen på afgangsraten fra ledighed ikke sammenlignelig med den effekt, der estimeres i de øvrige sanktionsstudier, og samtidig kan annonceringseffekten og programeffekten i et ukendt omfang være påvirket af truslen om sanktioner.

Identifikationen af effekterne kommer fra det forhold, at programmet blev gradvist implementeret, hvilket gjorde, at der kunne dannes en kontrolgruppe, som var berettiget til at deltage, men som ikke modtog tilbuddet. Imidlertid var "renheden" i designet delvis svækket, da sagsbehandlerne har haft mulighed for at påvirke udvælgelsen af unge. Denne selektion kontrollerer forfatterne for ved hjælp af detaljerede survey-data.

Datamaterialet består af interview foretaget i 1996 med personer i alderen 16-24 år, hvorfra der udvælges 1.808 ledighedsforløb for førstegangsledige (som har været ledige i seks måneder). Som nævnt er indsatsen rettet mod lavtuddannede med ca. ti års skolegang, men målgruppen er også kendetegnet ved en relativ høj andel med hjemmeboende børn (16-28 %) set i forhold til deres lave alder (ca. 23 år i gennemsnit) og en høj koncentration af indvandrere (10-17 %). Halvdelen af målgruppen er kvinder. I første omgang deltager 301 i programmet, mens 987 deltager på et senere tidspunkt, og 520 deltager aldrig. Sanktionsraten oplyses ikke.

Resultaterne fra varighedsmodellen, der tager højde for uobserveret heterogenitet, viser, at der kort efter indmeldelse i programmet, men ikke efter at det er afsluttet, er en signifikant højere overgang til uddannelse for deltagerne, og der er tegn på en positiv sanktionseffekt. Sanktionseffekten estimeres ikke direkte, men præsenteres visuelt som forskellen i baseline-hazarden mellem interventions- og kontrolgruppe i femte og syvende ledigheds måned.

Resultaterne for overgang til beskæftigelse er lignende, men lidt mindre udprægede. Der er ikke tegn på en annonceringseffekt. Det bør understreges, at effekterne ikke måles, efter at programmet er afsluttet, men mens det stadig står på. Undersøgelsen svarer dermed på, om programmet øger overgangen til uddannelse, og ikke om deltagerne færdiggør uddannelsen. Datagrundlaget tillader desværre ikke en analyse af eventuelle langsigtede effekter.

#### 2.4.2 Sverige

Van den Berg og Vikström (2014) undersøger effekterne af sanktioner for svenske dagpengeomtagere på afgang fra ledighed og kvaliteten af det efterfølgende job på samme måde som Arni et al. (2013). Med hensyn til sanktioner er det svenske system imidlertid indrettet sådan, at det ikke monitorerer søgeadfærden, men derimod, om den ledige accep-

terer rimelig tilbud om arbejde, ligesom i det norske system. Sanktionerne er hårde – en 100 procents-reduktion i 60 dage – og monitorering samt beslutningen om at indberette en overtrædelse af reglerne foretages af den lediges sagsbehandler. Hårde sanktioner i kombination med, at ansvaret for sanktioneringen ligger hos den lediges sagsbehandler, forklarer i nogen grad, at de 210.000 ledige i år 2000 kun blev pålagt 3.000 sanktioner. I januar 2001 blev systemet imidlertid reformeret, således at sanktionen nu udgjorde en 25 procents-reduktion i dagpengene i 40 dage for førstegangsovertrædelser, hvilket øger brugen af sanktionsværktøjet.

Datagrundlaget for analysen er registerdata for ny ledighedsforløb i perioden fra januar 1999 til december 2003 med opfølgning indtil december 2004. Stikprøven omfatter dagpengemodtagere i alderen 25-55 år, og som vi har set tidligere, så er det kun den første sanktion i et ledighedsforløb, der betragtes. For at undersøge kvaliteten af den efterfølgende beskæftigelse, beriges registerdata med survey-oplysninger om løn og arbejdstid for efterfølgende beskæftigelsesforløb. Suveyet dækker hele den offentlige sektor, alle store private virksomheder og et tilfældigt udsnit på 50 % af de små private virksomheder. Det undersøges specifikt, om ledige, der finder job i små private virksomheder, adskiller sig fra ledige, som ansættes i det offentlige eller i store private virksomheder, men der findes ingen tegn på den type af selektion.

Det komplette datasæt indeholder 1,6 mio. ledighedsforløb, men da sanktionsraten er meget lav, udtrækkes alle ledighedsforløb med sanktioner. I tillæg 14.000 forløb, som ikke sanktioneres; i alt baseres analysen på 35.000 forløb. Den endogene stikprøveselektion håndteres ved hjælp af en vægtet, maksimum, likelihood-metode, som ofte anvendes i studiet af sjældne sygdomme. Den grundlæggende idé er, at hver observation vægtes med forholdet mellem populationsandelen og stikprøveandelen af det strata, som observationen tilhører (se van den Berg og Vikström, 2014, s. 25-26, for en detaljeret redegørelse).

Resultaterne på svenske data understøtter de tendenser Arni et al. (2013) afdækkede på schweiziske data: Ledige, der sanktioneres, finder signifikant mindre attraktive job sammenlignet med ledige, der ikke sanktioneres, og forskellen observeres i hele opfølgningsperioden på op til fem år. Specifikt, er lønnen 4 % lavere, mens sandsynligheden for at finde fuldtidsbeskæftigelse (kontra deltidsjob) falder med 15 %. Artiklens teoretiske resultater indikerer endvidere, at denne negative effekt på kvaliteten af efterfølgende job er større i systemer som det svenske, hvor monitoreringen rettes mod accept af jobtilbud snarere end mod søgeadfærden. I øvrigt fremhæves en potentielt stærkt negativ adfærdsmæssig konsekvens af det svenske system: De ledige har mulighed for helt at undgå sanktioner ved at minimere sandsynligheden for at modtage et rimeligt jobtilbud – fx ved at undlade at søge job.

Med henblik på sanktioner, viser resultaterne en signifikant positiv effekt på overgangen til beskæftigelse på 23 %, men der er betydelig heterogenitet i, hvem der bliver sanktioneret. Blandt andet forekommer sanktioner sjældent blandt ældre og højtuddannede, mens mænd og kvinder sanktioneres lige ofte. Effektheterogeniteten undersøges kun i mindre omfang på grund af det lave antal sanktioner, men resultaterne viser, at sanktionseffekten er signifikant lavere for mænd og for ældre ledige, hvorimod effekten ikke varierer med den lediges uddannelse eller den lokale ledighed.

Den øgede brug af sanktioner efter reformen 2001 forventes at føre til en lavere sanktionseffekt, dels da den økonomiske betydning af sanktionen er mindre, og dels på grund af, at mindre alvorlige forseelser straffes efter reformen. Resultaterne viser, at den gennemsnitlige sanktionseffekt er signifikant højere efter reformen, hvorfor det konkluderes, at personer, der begår mindre alvorlige forseelser, i højere grad reagerer på at blive sanktioneret,

men samtidig anses mildere sanktioner tilsyneladende også som en betydelig straf blandt de ledige.

Endelig undersøges, om sanktionerne har permanente effekter på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse. Resultaterne viser, at effekten af sanktionen på hazarden til beskæftigelse falder med tiden, men set i gennemsnit over de første 100 dage, så forøges hazarden stadig med 19 %, mod en 20 % højere afgangsrate i perioden umiddelbart efter sanktions-tidspunktet. Årsagen kan være en forøget monitorering som følge af første sanktion, samt at efterfølgende forseelser sanktioneres hårdere.

Forfatterne konkluderer, at sanktioner medfører et substantielt velfærdstab for nogle, som følge af den permanent lavere kvalitet af efterfølgende job, men samtidig konkluderes det, at sanktioner har en signifikant positiv effekt på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse.

### 2.4.3 Norge

Røed og Westlie (2007) er baseret på en række reformer af det norske dagpengesystem i 1990'erne, primært en ændring af dagpengeretten, men også en reform af sanktionsreglerne. Overordnet set var systemet i de tidlige halvfemsere indrettet således, at en borger i udgangspunktet kunne opnå 80 ugers dagpenge. Efter den indledende periode fulgte af 13 ugers karantæne, hvorefter der kunne ansøges om et nyt 80-ugers-forløb med 10 % lavere ydelse. I karantæneperioden var det også muligt at ansøge om at modtage ydelser. Efter afslutningen af den anden 80-ugers-periode, var det muligt at ansøge om endnu 13 ugers dagpenge. Fra 1997 ændredes reglerne til 156 uafbrudte uger med dagpenge, dvs. en lempelse, da systemet med karantæneperioden og ny-ansøgninger blev afskaffet.

Kravene til dagpengemodtagerne omfattede pligt til at acceptere rimelige tilbud om arbejde, hvilket blev vurderet af sagsbehandleren. Afvisning af sådanne tilbud kunne medføre en sanktion i form af otte ugers karantæne uden dagpenge. Det norske regelsæt følger det svenske: Der sanktioneres primært på baggrund af afvisning af jobtilbud, hvor man i de øvrige lande, der indgår i denne litteraturoversigt, i højere grad pålægger sanktioner ud fra en vurdering af, om søgeintensiteten er acceptabel. Som i Sverige er sanktionsraten lav – kun 1,4 % af forløbene sanktioneres.

Datasættet omfatter godt 665.000 nyledige i perioden 1993 til 2001 med 1,15 mio. ledighedsforløb. Til forskel fra de øvrige studier, indeholder de norske data oplysninger om de eksplicitte afgangstilstande, og der kan således opstilles en såkaldt competing risks-varighedsmodel, hvor man ikke blot ser på afgang fra dagpenge til selvforsørgelse, men både fuldtidsbeskæftigelse, anden velfærdsydelse, uddannelse, deltidsjob, aktivering eller en sanktion (hvoraf de tre sidstnævnte ikke afslutter dagpengeforløbet). Fordelen er, at man kan skelne mellem ulønnet og lønnet selvforsørgelse, og at der opnås resultater for overgangen til uddannelse. Som i de øvrige studier håndteres dynamisk selektion og uobserveret heterogenitet med timing-of-events metoden.

Overordnet viser simuleringer på baggrunde af de estimerede effekter, at ændringen i dagpengeperioden fra 80 til 156 uger øger den gennemsnitlige dagpengeperiode fra 5,86 til 7,43 måneder eller 27 %. Omregnet betyder det, at for hver uge, den maksimale dagpengeperiode øges, forlænges varigheden af ledigheden med 0,5 dag. Resultaterne viser også, at afgangsraten til beskæftigelse stiger med 55 % i månederne op til det tidspunkt, hvor mulighederne for at modtage dagpenge er udtømte, og forbliver på dette højere niveau herefter. Imidlertid er dette også tilfældet for afgangsraten til andre velfærdsydelser, hvilket betyder, at dagpengemodtagere i nogen grad substituerer den udtømte mulighed for dagpenge med andre velfærdsydelser. Afgangsraten til uddannelse stiger også i perioden

op til udtømmelsen af dagpengemuligheden, men det sker nogle måneder tidligere, hvilket indikerer, at overgangen til uddannelse ikke kan times på samme måde som de øvrige overgange, da uddannelse ofte begynder på bestemte tidspunkter.

Det konkluderes også, at effekten af at nærme sig kontroltidspunkterne er de samme, uanset om det vedrører en fuldstændig udtømmning af dagpengemuligheden, eller om det er en 13-ugers karantæneperiode med mulighed for 80-ugers forlængelse. Det kan betyde, at begrænsningen i dagpengemuligheden ikke er vigtig, men derimod det forhold, at den ledige indkaldes til samtaler og udsættes for monitorering, med henblik på at vurdere muligheden for en forlængelse af dagpengeperioden.

Endeligt viser resultaterne, at en sanktion på otte uger forårsager en umiddelbar stigning i hazarden til fuldtidsbeskæftigelse på 80 % (42 % for deltidsbeskæftigelse) og en forsøget overgang til uddannelse på 200 %. Det formodes, at den store effekt på overgangen til uddannelse afspejler, at nogle personer modtager dagpenge, mens de venter på en planlagt uddannelsesstart, hvorfor de afviser rimelige jobtilbud. Imidlertid har effekterne ikke nogle signifikant effekt på afgangsraterne, efter sanktionen er afsluttet, og personerne er vendt tilbage til den normale dagpengeudbetaling.

#### 2.4.4 Opsamling

For Skandinavien har vi fundet fire studier, hvoraf to er danske, et studie fra Sverige og et fra Norge. Imidlertid er det kun tre af studierne, der direkte estimerer en sanktionseffekt. Disse tre studier, der alle omfatter dagpengemodtagere, finder signifikante positive effekter af sanktioner på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse eller selvforsørgelse i størrelsesordenen 23-100 %. I Jensen et al. (2003) finder de tegn på positive effekter af sanktioner på overgangen til uddannelse for unge uden kompetencegivende uddannelse, men effekten estimeres ikke. Det gør den imidlertid i Røed og Westlie (2007) for dagpengemodtagere, som finder en effekt i størrelsesordenen 200 %, omend med stor usikkerhed på grund af registreringsmæssige forhold. I den svenske undersøgelse har man endvidere undersøgt kvaliteten af det efterfølgende beskæftigelsesforløb. Resultaterne understøtter den tidligere refererede evidens for, at jobkvaliteten reduceres som følge af sanktionerne (Arni et al., 2013).

### 2.5 Overordnet opsamling på evidensen omkring sanktioner

Seks af de inkluderede studier omfatter forsikrede ledige, mens tre studier undersøger effekten af sanktioner for ikke-forsikrede ledige. Samtlige seks studier for forsikrede ledige finder signifikant positive effekter på afgangsraten fra ledighed i størrelsesordenen 23-100%. For ikke-forsikrede ledige finder alle tre studier også signifikante positive effekter i størrelsesordenen 37-140 %. Da kun ét ud af de sidstnævnte tre studier er publiceret på nuværende tidspunkt, konkluderer vi, at der er en indikation af positive, statistisk signifikante effekter på beskæftigelsen for ikke-forsikrede ledige i forbindelse med økonomiske rådighedssanktioner. For forsikrede ledige er fem ud af seks studier publiceret, og anses for at være af høj kvalitet, hvorfor vi konkluderer, at der eksisterer stærk evidens for en positiv signifikant effekt af sanktioner på beskæftigelsen for denne målgruppe.

Resultaterne i van den Berg et al. (2013) viser, at milde sanktioner for unge mænd øger afgangsraten med 37 %, mens effekten af hårde sanktioner er tre gange større. Imidlertid understreges det i van den Berg og Vikström (2014), at muligheden for at sanktionere fravælges af sagsbehandleren, hvis lovgivningen kun giver mulighed for at benytte strenge

sanktioner. Lalive et al. (2005) og Arni et al. (2013) finder, at advarsler om korte, men strenge, sanktioner øger afgangsraten fra ledighed, mens en håndhævelse øger afgangsraten med yderligere. Dette indikerer, at relativt hårde sanktioner kan have en stor betydning for afgangsraten fra ledighed, også selvom sanktionerne sjældent håndhæves. Resultaterne understøtter altså en hypotese om, at øget monitorering og advarsler er kvantitativt mere vigtige, da effekten gælder for alle ledige og ikke kun sanktionerede ledige.

Resultaterne fra Holland viser endvidere, at relativt milde sanktioner, der pålægges tidligt i ledighedsforløbet, kan fordoble transitionsraten til beskæftigelse for sanktionerede kon-tanthjælpsmodtagere med en forholdsvis tæt tilknytning til arbejdsmarkedet.

Endelig er der resultater, der viser, at match-kvaliteten i det nye job ikke forbedres som følge af sanktioner. Tværtimod viser svenske og schweiziske undersøgelser, at jobkvalite-ten reduceres som følge af sanktionerne.

Selvom resultaterne peger i samme retning, så kan der alligevel være risiko for, at afgan-gen fra ledighed overestimeres, specielt fordi det ikke altid observeres, hvorfor den ledige sanktioneres. Eksempelvis, hvis den ledige allerede har fået job, men har glemt eller valgt ikke at framelde sig ledighed.

### 3 Tredje del: Studier vedrørende niveau og varighed af ledighedsydelse

Tredje del i KORAs systematiske litteraturoversigt vedrører 27 studier, der undersøger effekten af ændringer i de økonomiske incitament for ledige på deres overgang til beskæftigelse eller uddannelse. I denne del fokuserer vi på økonomiske incitament i form af ændringer i niveauet eller den potentielle varighed af ledighedsydelsen, fx afkortning af dagpengeperioden. I litteratursøgningen har vi ikke afgrænset ledige med hensyn til deres forsikringsstatus, men i praksis har den overvejende part af de fundne studier – 21 ud af 27 – fokuseret på forsikrede ledige. De konkrete økonomiske incitament, der undersøges i studierne er:

- Ændringer i niveauet for ledighedsydelse (ti studier for forsikrede samt tre for ikke-forsikrede)
- Ændringer i den maksimale varighed af overførselsindkomsten (13 studier for forsikrede ledige)

I tillæg analyserer et enkelt studie en kombination af længere dagpenget samt højere ydelse (Lalive et al., 2006).

De studier, der har fokus på en anden målgruppe end forsikrede ledige, er to danske effektvalueringer af Starthjælpen, som var en reduceret overførselsindkomst rettet mod flygtninge og indvandrere, et dansk studie af Ungeydelsen, der var rettet mod unge uden kompetencegivende uddannelse samt et dansk studie af udvidelsen af kontanthjælpen for personer, der fylder 25 år. Endvidere har vi fundet et fransk og et canadisk studie, der ser på sociale sikringsydelse, som det bliver muligt at modtage, når den ledige fylder henholdsvis 25 og 30 år. Det primære udfaldsmål er overgang fra ledighed til beskæftigelse.

Den klassiske økonomiske søgeteori (Mortensen, 1977) tilsiger, at når fx en dagpengemodtager nærmer det tidspunkt, hvor han eller hun har udtømt muligheden for at modtage dagpenge, så vil personen søge mere intensivt efter arbejde, og være villig til at acceptere dårligere lønnede job, end vedkommende har været tidligere i ledighedsperioden. Derfor stiger sandsynligheden for, at den ledige vil finde beskæftigelse op mod tidspunktet for dagpengetens udløb. Men en tidsmæssig udvidelse af dagpengetten vil også påvirke værdien af at komme i beskæftigelse, netop fordi eventuelle fremtidige dagpengeforløb vil have en større værdi i kraft af en længere potentiel dagpengeperiode. Som et resultat af disse effekter, ville man ud fra teorien forvente, at en længere potentiel dagpengeperiode ville reducere afgang til beskæftigelse i begyndelsen af ledighedsperioden, men øge afgangsraten henimod tidspunktet for udtømming af ret til dagpenge. Dette er alle ex-ante-effekter, dvs. effekter, der virker før selve udløbet af dagpenge. Teorien forudsiger også ex-post-effekter, dvs. efter opbrugt dagpenget. Det gør den dels ved, at der efter endt dagpenget er lavere kompensationsgrad, da forsørgelse under ledighed nu sker via sociale ydelser, der typisk er lavere end arbejdsløshedsforsikringsydelse. Derudover ved, at de fleste arbejdsløshedsforsikringer har en optjeningsret, så fremtidig dagpenget afhænger af indkomst- eller beskæftigelseskrav.

Teorien forudsiger endvidere, at en stigning i kompensationsgraden vil få en nyledig forsikret til at øge den løn, der er grænsen for, hvornår han eller hun er villig til at acceptere et arbejde (reservationslønnen). Det modsatte vil imidlertid ske for en forsikret ledig, der er tæt på at udtømme sin dagpenget, fordi et højere dagpenge niveau vil øge værdien af



eventuelle fremtidige dagpengeforløb, som vedkommende optjener ret til ved at finde beskæftigelse.

KORAs litteratursøgning har identificeret kvalitetsmæssigt acceptable effektevalueringer fra Danmark (6), Sverige (3), Norge (5), Finland (2), Tyskland (2), Holland (1), Østrig (5), Frankrig (2), USA (1), Canada (1) og Japan (1).

**Tabel 3.1 Ændringer i niveau og potential varighed af ledighedsunderstøttelse**

Forfatter	Land	Forsikrede ledige	Indsats	Målgruppe	Udfald	Resultat	Publiceret	Effekt på beskæftigelse, afgang fra ledighed mv.
Del 3: Niveau og varighed af ledighedsydelse								
Jensen, Rosholm og Svarer (2003)	DK	Nej	50% lavere ydelse + sanktionsmulighed	Unge uden uddannelse	Uddannelse og beskæftigelse	Positiv effekt på overgang til uddannelse og beskæftigelse.	ja	+
Jonassen (2013)	DK	Nej	Fordobling af kontanthjælpen ved det fyldte 25. år	Unge ugifte mænd og kvinder på kontanthjælp uden børn	Unge mænd og kvinder, overvejende lavtuddannede	Bestanden af kontanthjælpsmodtagere øges i størrelsesordenen 0,7-1,2 procentpoint	nej	-
Rosholm og Vejlin (2010)	DK	Nej	50% lavere ydelse	Flygtninge	Overgang til beskæftigelse (incl. uddannelse) og afgang fra arbejdsmarked	Hazard til beskæftigelse øges med 120-150%. Hazard til non-participation øges med 80%. Lavest effekt for mest udsatte	ja	+
Andersen et al. (2009)	DK	Nej	50% lavere ydelse	Flygtninge	Beskæftigelse	12 ppt højere beskæftigelsesandel efter 4 år	nej	+
Jonassen (2014)	DK	Ja	Dagpengereften halveret fra 4 til 2 år	Forsikrede ledige	Overgang til beskæftigelse	Højere afgangsrate cirka 3 måneder inden dagpengeperiodens ophør. Er 160-200% højere ved dagpengeperiodens ophør	nej	+
Hermansen (2014)	DK	Ja	Dagpengereften halveret fra 4 til 2 år	Forsikrede ledige	Overgang til beskæftigelse	Dagpengereformen afkorter den forventede ledighed med 3-5 uger, dvs. en reduktion på 0,03-0,05 uge pr. uges reduktion i den potentielle dagpengeperiode. Et fald i den strukturelle ledighed på 0,3-0,7 procentpoint	nej	+
Fredriksson og Söderström (2008)	SE	Ja	Lokal variation i den faktiske kompensationsgrad	Forsikrede ledige	Arbejdsløshed	5% højere ledighed, hvis kompensationsgraden øges med 1 ppt	nej	-
Carling, Holmlund og Vejsiu (2001)	SE	Ja	5 ppt reduktion i kompensationsgrad	Forsikrede ledige	Overgang til beskæftigelse	10% stigning i afgangsrate fra ledighed; større effekter for unge	ja	+

Benmarker, Carling og Holmlund (2007)	SE	Ja	17% (2001) og 7% (2002) højere dagpengesats	Forsikrede ledige	Transition til beskæftigelse	5-10% reduktion i afgangsraten til beskæftigelse for mænd; usikre resultater for kvinder	ja	-
Røed og Zhang (2003)	NO	Ja	Variation i faktisk kompensationsgrad, der afhænger af beskæftigelse året før	Forsikrede ledige	Afgangsrater til job	Højere kompensationsgrad fører til en lavere afgangsrater til job; større effekt for mænd	ja	-
Røed og Zhang (2005)	NO	Ja	Variation i faktisk kompensationsgrad, der afhænger af beskæftigelse året før	Forsikrede ledige	Afgangsrater til job	Højere kompensationsgrad fører til en lavere afgangsrater til job; ingen forskel på mænd og kvinder	ja	-
Røed, Jensen og Thoursie (2002)	NO	Ja	Variation i kompensationsgrad mellem NO og SE	Forsikrede ledige	Afgangsrater til job	Afgangsraten falder med 7,5% hvis kompensationsgraden stiger med 5 ppt i NO. Halvt så meget i SE.	nej	-
Røed og Westlie (2012)	NO	Ja	Øget dagpenget fra 80 til 156 uger	Forsikrede ledige	Afgangsrater til job	Forlænger ledighedsperiode med 27%	ja	-
Falch, Hardoy og Røed (2012)	NO	Ja	Reduktion af potentiel varighed af dagpenge fra 3 til 2 år for højtlojnnede og 1,5 til 1 år for lavtlojnnede	Forsikrede ledige	Afgangsrater til job	0,25 uges reduktion i ledighedens varighed for hver uge afkortning af dagpengeperiode; mere usikkert for lavtlojnnede	nej	+
Uusitalo og Verho (2010)	FI	Ja	15% højere dagpengesats og afskaffelse af lump-sum fratrædelsesgodtgørelse	Forsikrede ledige	Afgangsrater til job	17% lavere afgangsrater; forlængere varigheden af ledighedsforløbet med 12%	ja	-
Kyyrä og Ollikainen (2008)	FI	Ja	Indskrækning i målgruppen for ubegrænset varighed af dagpenge	53-55 årige forsikrede ledige	Afgangsrater til job	Efter 12 måneders ledighed har ca. 25 ppt færre fundet arbejde, hvis de har ret til ubegrænsede dagpenge	ja	-
Grogger og Wunsch (2012)	GE	Ja	14 måneders kortere dagpengeperiode	50-årige forsikrede ledige	Annonceringseffekt	Femdobling i afgangsraten fra job til dagpenge	nej	-
Schmieder, von Wächter og Bender (2012)	GE	Ja	Variation i dagpengeretten i størrelsesordenen 4-6 måneder i diskrete hop afhængig af alder	Ledige i alderen 40-49 år med tæt tilknytning til arbejdsmarkedet	Personer i 40'erne med tæt tilknytning til arbejdsmarkedet	En måneds udvidelse af dagpengeretten øger varigheden til job med 3 dage	ja	-
de Groot og van der Klaauw (2014)	NL	Ja	Reduktion af dagpengeperioden med 3 måneder i gennemsnit	Forsikrede ledige	Afgangsrater til job	Signifikant positiv effekt på andelen, der har fundet job efter 12 måneder på 5 ppt, men dårligere kvalitet af efterfølgende job	nej	+
Card, Chetty og Weber (2007)	AU	Ja	Effekten af udtømmelsen af dagpengeretten	Forsikrede ledige med tæt tilknytning til arbejdsmarkedet i alderen 20-50 år	Afgangsrater fra registreret ledighed og afgangsraten til beskæftigelse	Finder, at udtømmingen af dagpengeretten forøger afgangsraten til job med 15 procent	ja	+
Lalive og Zweimüller (2004)	AU	Ja	Dagpengeretten forlænget fra 30 uger til 4 år	Forsikrede mænd over 50 år	Afgangsrater til job	17% reduktion i afgangsraten til job; 19 ugers forlængelse af ledighedsforløb	ja	-

Lalive, van Ours og Zweimüller (2006)	AU	Ja	6 ppt stigning i kompensationsgrad og 9-22 ugers længere dagpengeperiode	Forsikrede ledige	Afgangsrate fra ledighed	1 uges længere dagpengeret øger varigheden med 0,05-0,1 uge; 6 ppt højere kompensationsgrad øger varigheden med 0,4 uge	ja	-
Lalive (2007)	AU	Ja	Dagpengeretten forlænget fra 30 uger til 4 år	Forsikrede ledige over 50 år	Afgangsrate fra ledighed	Varigheden øges med 13,6-14,8 uger for mænd; langt mere for kvinder, men sammenhængen er mere usikker	ja	-
Lalive, Landais og Zweimüller (2013)	AU	Ja	Dagpengeretten forlænget fra 30 uger til 4 år	Dagpengemodtagere der ikke var omfattet af reformen	Spillover-effekt: Afgangsrate til job	Signifikante spillover effekter på ikke omfattede: 10 ugers-reduktion af ledighedsforløb	nej	+
Bargain og Doorley (2011)	FR	Nej	Means-tested overførselsindkomst til personer, der ikke er under uddannelse og over 25 år. Ingen krav om beskæftigelse eller jobsøgning mv.	Enlige mænd med lav indkomst, der er droppet ud af ungdomsuddannelsen	Beskæftigelse og ugentlige arbejdstimer	En reduktion i beskæftigelsesraten på 4,9 til 6,9 procentpoint samt en reduktion i antallet af ugentlige arbejdstimer på 1,9-2,7 timer	ja	-
Le Barbançon (2012)	FR	Ja	Dagpengeretten udvides fra 7 til 15 måneder	Forsikrede ledige <50 år med lav produktivitet	Varighed af ledighed	Signifikant forlængelse på omkring 2,5 måned	nej	-
Farber, Rothstein og Valletta (2015)	USA	Ja	Udvidelse af dagpengeretten fra 26 til 99 uger	Forsikrede ledige	Afgangsrate til job	Ingen signifikante ændringer	ja	0
Lemieux og Milligan (2008)	CAN	Nej	Means-testede sikringsydelse, hvor niveauet steg med 175% (1989) når personen fyldt 30 år	Unge mænd uden børn og uddannelse	Beskæftigelse	De forøgede ydelser mindsker beskæftigelsesgraden med 2,9 til 5,1 procentpoint.	ja	-
Machikita, Kohara og Sasaki (2013)	JP	Ja	Variation i varighed af dagpengeretten, der afhænger af alder og anciennitet	Forsikrede ledige	Varighed af ledighed	Ingen signifikante effekter	nej	0

I det følgende refereres de centrale resultater fra studierne enkeltvis.

## 3.1 Nordiske studier

### 3.1.1 Danmark

Jensen, Rosholm og Svarer (2003) blev refereret i rapportens anden del, men da programmet også omfattede en ydelsesreduktion, giver vi her et kort resumé. Undersøgelsen belyser korttidseffekten af et dansk ungdomsarbejdsløshedsprogram rettet mod lavtuddannede unge i midten af 1990'erne på overgangen til beskæftigelse og uddannelse. Indsatsen bestod af et 18-måneders efteruddannelsesprogram for unge under 25 år uden kompetencegivende uddannelse, som har været ledige i et halvt år. Tilbuddet var obligatorisk og ydelsen (Ungeydelsen) var 50 % lavere end den understøttelse, de unge hidtil havde modtaget.

Resultaterne viser, at der kort efter indmeldelse i programmet, men ikke efter det er afsluttet, er en signifikant højere overgang til uddannelse for deltagerne, og der er tegn på en positiv sanktionseffekt. Resultaterne for overgang til beskæftigelse er lignende, men lidt mindre udprægede.

Rosholm og Vejlin (2010) undersøger effekten af Starthjælp på overgangen til beskæftigelse for nyankomne flygtninge i Danmark. Starthjælpen, der var en overførselsindkomst til indvandrere efter 1. juli 2002, var godt halvt så stor som kontanthjælpen og blev afskaffet igen i 2012. Undersøgelsen er en interessant kontrast til de øvrige økonomiske incitamentter i litteraturoversigten, idet reformen retter sig mod en udsat befolkningsgruppe, der må formodes at have sprog- og uddannelsesmæssige barrierer, men også relativt dårlige økonomiske incitamentter for at tage et arbejde. Flygtninge, der havde opnået opholdstilladelse tidligere end 1. juli 2002, var ikke omfattet af reformen.

Starthjælpen har tidligere været genstand for en analyse fra det daværende Integrationsministerium (2005), og analysen viste, at reformen havde en positiv effekt på selvforsørgelsen på 9 procentpoint efter to års ophold i Danmark. Problemet med denne undersøgelse er imidlertid, at den hverken tager højde for forskellige tidstrends, der påvirker de to kohorter forskelligt, eller det forhold, at der kan være kompositionelle forskelle mellem flygtninge, der opnår opholdstilladelse før og efter 1. juli 2002.

Rosholm og Vejlin baserer deres undersøgelse på 924 nye flygtninge, der opnår opholdstilladelse i første halvdel af 2002, samt 804 personer, der opnår opholdstilladelse i anden halvdel af 2002. Opfølgingsperioden løber indtil udgangen af 2004. Datagrundlaget er den sammenhængende socialstatistik samt øvrige registre med socioøkonomiske og demografiske oplysninger. I princippet er den første arbejdsmarkedstilstand, flygtninge observeres i, altid en overførselsindkomst, idet en sådan, som flygtninge tilbydes som det første. Destinationerne fra starthjælp er beskæftigelse, der omfatter ordinær beskæftigelse eller uddannelse, samt tilstanden "uden for arbejdsstyrken", der omfatter øvrige overførsler, personer uden indkomst og (muligvis) nogle udvandrede. I reformgruppen (kontrol) afgår 28,1 (21,5) % til job, mens 11,6 (9,3) % forlader arbejdsstyrken.

Varigheden af ledighedsperioden modelleres som en competing risks, mixed proportional hazard-model, dvs. en funktion af en baseline-hazard, kalendertidseffekter og en skaleringsfunktion. Skaleringsfunktionen indeholder ud over tidsvarierende kovariater, en reformgruppe-indikator og en uobserveret komponent. Den uobserverede heterogenitet modelleres som en diskret 2-punkts fordeling, men det viser sig, at der ikke kan identificeres nogen uobserveret heterogenitet. Identifikationen i modellen beror på det kvasi-eksperimentelle design og antagelser omkring den funktionelle form af kalendertidseffekterne.

Resultaterne viser positive effekter af introduktionen af Starthjælp på overgangen til beskæftigelse, men den største effekt optræder først efter to års ophold i Danmark, hvor afgangsraten øges signifikant med omkring 150 %. Dog påvirkes afgangsraten til beskæftigelse også signifikant positivt mellem et halvt og et helt år efter udstedelse af opholdstilladelsen med omkring 120 %. I de øvrige tidsintervaller, dvs. 0-6 måneder og 1-2 år, er der ikke nogen signifikante effekter. Afgangsraten fra arbejdsmarkedet påvirkes imidlertid også numerisk positivt af reformen, men her optræder effekten i løbet af det første år i Danmark, hvor hazarden øges med 80 %.

Effekten er heterogen med hensyn til, hvor udsat flygtningene vurderes at være, og reformen har således ringe effekt på de mest udsatte, dvs. personer uden uddannelse og kvinder. De positive effekter på afgangsraten til beskæftigelse er størst for de højest uddannede, for mænd, og personer i alderen 30-50 år. Der beregnes ikke effekter på varigheden af forløbet på overførselsindkomst, og det vurderes heller ikke, i hvor stor udstrækning reformen kan bidrage med et stort løft til flygtningenes ellers lave beskæftigelse.

Andersen et al. (2009) analyserer også effekterne af Starthjælpen og konkluderer ligesom Rosholm og Vejlin (2010), at flygtninge, der er omfattet af Starthjælp, signifikant hurtigere finder beskæftigelse end flygtninge, der er berettiget til den højere kontanthjælp. Efter fire år i Danmark er forskellen i beskæftigelsesandelen blandt de to grupper 12 procentpoint, men effekterne er mere tydelige for mænd end for kvinder. Analysen bygger på samme identifikationsstrategi som Rosholm og Vejlin (2010), men en enklere økonometrisk metode; datamaterialet omfatter 5.355 observationer.

Jonassen (2013) estimerer effekten af en højere kontanthjælpsydelse for unge kontanthjælpsmodtagere i Danmark. I modsætning til en række andre lande er der i Danmark et krav om aktiv jobsøgning og deltagelse i aktivering, for at den sociale ydelse kan modtages. Derudover tildeles kontanthjælp, som i en række andre lande, efter indkomst- og familiestørrelse, og ydelsen fordobles, når man fylder 25 år. Jonassen udnytter sidstnævnte ved at bruge regression-discontinuity designet (som i Lemieux og Milligan (2008), Bargain og Doorley 2011, se nedenfor). Som noget nyt estimerer Jonassen også effekter for kvinder, og har ikke specifikt fokus på lavtuddannede (selvom de er overrepræsenteret blandt kontanthjælpsmodtagerne). Han ser både på beskæftigelsesgrader og dynamikken om, hvorledes de aldersspecifikke regler påvirker exit til og fra kontanthjælp. Der anvendes data fra 1999-2006 for ugifte 21-28 årige, der ikke fik børn, før de fyldte 26.

Han finder intent-to-treat effekter af forhøjelsen af kontanthjælp på 0,7-1,2 procentpoint for mænd og 0,8-1,2 procentpoint for kvinder, dvs. den højere ydelse fører til ca. et procentpoint flere kontanthjælpsmodtagere. Det svarer til arbejdsudbudselasticiteter på -0,04 til -0,02 henholdsvis -0,05 til -0,03. Han viser, at størstedelen af effekten (2/3) forekommer, fordi flere modtager kontanthjælp, når de bliver 25, mens den sidste tredjedel kommer af, at afgang fra kontanthjælp reduceres.

Ovenstående studier vedrører ændringer i niveauet af ydelser, der modtages som ledig og omhandler primært ikke-forsikrede. Der er identificeret to studier, der ser på den maksimale varighed for modtagelse af ydelser som ledig. Disse omhandler begge forsikrede ledige, da der ikke er begrænsninger på varigheden af sociale ydelser for ikke-forsikrede ledige. Begge studier analyserer den seneste afkortning af dagpengeperioden fra 4 til 2 år i 2010<sup>9</sup>. Det skal bemærkes, at denne afkortning samtidig indebar en forhøjelse af genoptjeningsretten, hvilket også kan påvirke incitamentet til arbejde. Resultaterne af de to danske stu-

<sup>9</sup> Vi har udeladt to opgørelser, der alene ser på afgang fra dagpenge, og ikke forsøger at kontrollere for andre forhold: KRAK (2013) og DØRS (2013). Tilsvarende har vi udeladt den seneste opgørelse fra Dagpengekommissionen, da den er udkommet efter litteratursøgningen. Resultaterne i alle tre studier bekræfter dog en større afgang fra dagpenge inden udløb af dagpengen, men af varierende størrelse.

dier skal derfor ses som udtryk for den samlede effekt af den reducerede potentielle dagpengeperiode og det skærpede krav til at have genoptjent retten til dagpenge, da sidstnævnte genoptjeningskrav ikke analyseres selvstændigt. Det er endnu for tidligt at måle effekten af den fuldt indfasede model, idet der blev indført en række midlertidige ordninger ("Akutpakke 1 og 2" samt særlig uddannelsesyndelse) for at dæmpe konsekvenserne for de relativt store grupper af ledige, der mistede dagpengeretten på samme tid. Den kortere dagpengeperiode er først fuldt indfaset uden midlertidige ordninger for ledige, der påbegynder ledighed med fuld dagpengeret i 2015, dvs. med udløb af dagpenge i 2017.

Analysen i Jonassen (2014) omfatter ledige på dagpenge i årene 2009-2011, der er under 54 år, og påbegynder et nyt dagpengeforløb med fuld dagpengeret. Gruppen der påbegynder ledighed i 2009 har dagpengeret på 3,5-4 år, mens de, der påbegynder i 2010, har 2,5-3 år, og de, der påbegynder i 2011, har to år. De slutter derfor den maksimale dagpengeperiode i 2013 og følges til udgangen af 2013. Studiet ekskluderer også forløb, hvor der er stor forskel mellem startdato for udbetaling af dagpenge og for startdato for fuld dagpengeret. Hvis disse inkluderes, vil udløbet registreres som værende, før dagpengeretten udløber, og derfor give anledning til positiv bias. Studiet sammenligner effekter på afgang fra ledighed med effekter på tilgangen til beskæftigelse. Jonassen (2014) finder en lille positiv effekt på både afgang til selvforsørgelse og beskæftigelse. Effekten viser sig fra cirka tre måneder inden dagpengeperiodens ophør. Effekten skrumper ind, når grupper af ledige, der har en registreret lønindkomst udelades. Disse grupper vil mekanisk registreres som øget afgang til beskæftigelse, når dagpengeperioden ophører. Effekterne reduceres således fra en forøgelse af afgangsraten ved dagpengeperiodens ophør på 450 %, til 200 %, når der tælles overgang til observeret lønindkomst og yderligere til 160 %, når der alene ses på afgangsraten til lønindkomst (dvs. uden at tælle ophøret af dagpenge). Der opnås enslydende resultater både med og uden kontrol for baggrundsfaktorer i en varighedsmodel. Omregnet til antal personer svarer stigningen til 460-685 personer.

Hermansen (2014) analyserer effekterne af samme dagpengereform, og tager udgangspunkt i nyledige dagpengemodtagere i første halvår 2011, dvs. knap 45.000 personer, som var omfattet af reformen. Reformgruppen sammenlignes med to kontrolgrupper, som er nyledige fra første halvår 2008 og 2009 – godt 95.000 personer. Unge under 25 år og personer over 50 år er ikke omfattet af analysen. De tre populationer var ledige under forskellige konjunktursituationer, og derfor er der både forskel i varigheden af ledighedsforløbet, afhængig af starttidspunktet, og forskellige selektionsmekanismer. Medianvarigheden for de nyledige i 2011 var 27 uger, mens den var 13 uger i 2008. Der kontrolleres i analysen for et sædvanligt sæt af personlige karakteristika. Endvidere kontrolleres der for den økonomiske konjunktur i kraft af to makroøkonomiske variable. Økonometrisk beror analysen på en såkaldt complementary log-log varighedsmodel med stykvist konstante baseline hazard to afgangsrater til beskæftigelse og ud af arbejdsstyrken. Det sidste forhold er specielt interessant, da kritikere af reformen netop har fremhævet, at der risikerer at ske en substituering af udløbne dagpenge med sygedagpenge.

Resultaterne viser, at afgangsraten til beskæftigelse er sammenfaldende for de personer, der blev ledige i første halvår 2011 og i 2008 i de første 30 uger. Herefter falder den ugentlige afgangsrate fra ca. 2 % til 1 % for 2008-populationen, hvorimod 2011-populationen kun oplever et fald fra omkring 2 % til ca. 1,75 %. I ugerne omkring udtømming af dagpengeretten stiger afgangsraten til op imod 3,5 % for reformgruppen, mens en tilsvarende stigning ikke registreres for 2008-gruppen. Disse forskelle er statistisk signifikante fra uge 30 og frem. Analysen viser endvidere, at den gennemsnitlige forventede varighed af et ledighedsforløb i 2011 er på knap 37 uger, mens den ville have været 40-42 uger uden reformen, afhængig af sammenligningsgruppe. Set i forhold til, at reduktionen i den potentielle dagpengeperiode er på 104 uger, finder analysen, at den forventede varig-

hed af ledighedsperioden falder med 0,03-0,05 uger pr. uges reduktion af den potentielle dagpengeperiode. En omregning til en effekt for hele arbejdsstyrken, der dog er forbundet med en del usikkerhedsmomenter, viser, at den strukturelle beskæftigelse øges med 0,26-0,45 procentpoint, hvilket svarer til mellem 9.600 og 16.800 personer. Det svarer til et fald i den strukturelle ledighed på 0,3-0,7 procentpoint. Dog er der formentlig tale om en undervurdering, da regnestykket forudsætter, at forsikrede ledige under 25 år og over 50 år ikke reagerer på reformen.

### 3.1.2 Sverige

Fredriksson og Söderström (2008) undersøger effekten af højere dagpenge på ledighedsgraden ved at udnytte det svenske dagpengeloft, der sammen med lokal variation i lønindkomsten gør, at kompensationsgraden varierer mellem regionerne. Variationen i lønindkomsten er naturligvis ikke eksogen i forhold til ledigheden, men de regler, der forårsager variation i kompensationsgraden, er nationalt fastsatte og bestemmes ikke af forhold i den enkelte region. Grænsen for, hvornår dagpengene når sit maksimale, øger den faktiske kompensationsgrad mere i regioner, hvor lønindkomsterne er høje, mens stigninger i den lovbestemte kompensationsgrad øger den faktiske kompensationsgrad mere i regioner, hvor lønindkomsten er lav.

Dagpengeloftet betyder, at personer med en lønindkomst under grænsen får maksimal kompensation, mens ledige, der havde lønindkomst over grænsen, kun modtager kompensation op til loftet; dermed varierer den faktiske kompensationsgrad. Yderligere er der også variation over tid, der dels stammer fra reformer af dagpengereglerne, dvs. ændrede maksimale kompensationsgrader, og dels fra variation i lønindkomsten. Den direkte observerede variation i lønindkomsten er imidlertid ikke eksogen i forhold til ledigheden, hvorfor variationen udnyttes i form af en prædikteret lønindkomst, der er eksogen. Lønindkomsten prædikteres på baggrund af mikrodata for perioden 1970-2002, hvorefter dagpenge og faktisk kompensationsgrad beregnes, såfremt borgeren ville have været ledig. Herefter kan de beregnede faktiske kompensationsgrader aggregeres regionalt og sættes i forhold til ledigheden. Dagpengeloftet ændres 20 gange i observationsperioden, mens kompensationsgraden kun ændres fire gange.

Der er et par forhold i analysen vedrørende afskedigede medarbejdere, der er specielle. For eksempel eksisterer der intet dagpengeloft for statsansatte med mere end tre års anciennitet – de får den lovgivningsmæssigt fastsatte kompensationsgrad. En lignende regel gælder kommunalt ansatte med lang anciennitet. Privatansatte over 40 år med en anciennitet længere end tre år har ret til en kompensationsgrad ikke under 70 %. Det er problematisk at inkludere disse forhold i analysen, da anciennitet og kontraktmæssige forhold ikke observeres. Der implementeres en approksimativ metode til at håndtere forholdet for privat- og statsansatte, mens forholdet ignoreres for kommunalt ansatte. Resultaterne skal tolkes med dette forhold in mente.

Økonometrisk estimeres modellen med en traditionel, instrument variabel (IV) metode (two-stage least squares), hvor den afhængige variabel er et logaritment af ledighedsprocenten i regionen. Datasættet består af administrative registerdata på individniveau. Mikrodata, der består af socioøkonomiske og demografiske oplysninger, benyttes til prædiktion af lønindkomsten og den faktiske kompensationsgrad, mens IV-modellen regresseres på regionale data (696 observationer). De individbaserede registre indeholder godt 130.000 observationer pr. år fra 1970 og frem. Den regionale analyse er baseret på de 24 amter i Sverige mellem 1974 og 2002. Ikke-forsikrede ledige indgår ikke i analysen.



Resultaterne viser, at ledigheden stiger med 5 %, fx fra 6 til 6,3 %, hvis den faktiske kompensationsgrad stiger med ét procentpoint. Effekten er statistisk signifikant på et 5-procents-niveau. Det betyder, at elasticiteten af ledigheden med hensyn til den faktiske kompensationsgrad er 3,4, hvilket i international sammenligning må betragtes som værende højt. Samlet set vil en ændring i den faktiske kompensationsgrad på 5 procentpoint dermed øge ledigheden med 25 % (bemærk, at dette eksempel ikke kan sidestilles med effekten af en ændring i den lovgivningsmæssigt fastsatte kompensationsgrad, se nedenfor).

Politiske simulationer viser, hvad de fordelingsmæssige konsekvenser ville være af dels at fjerne dagpengeløftet og dels at øge kompensationsgraden; begge ændringer som makroøkonomisk ville forventes at øge ledigheden. Simuleringen viser, at ledigheden ville stige fra 6,8 til 9,6 % (i 2002), hvis man afskaffede dagpengeløftet, pga. en gennemsnitlig stigning i den faktiske kompensationsgrad på knap 7 %. Samtidig ville variationen i arbejdsløshed mellem regionerne mindskes, da ændringen ville have størst (numerisk positiv) effekt på ledigheden i regioner med høj lønindkomst og lav ledighed. En ændring i den lovgivningsmæssigt fastsatte kompensationsgrad fra 80 til 85 % ville føre til en stigning i ledigheden på 8,4 % som følge af en øgning af den faktiske kompensationsgrad på 3,8 %. Denne politiske ændring ville derimod have den modsatte effekt på spredningen mellem regionerne, da ledigheden ville stige mere i regioner med høj ledighed.

Carling, Holmlund og Vejsiu (2001) undersøger effekten af en reduktion i kompensationsgraden for svenske dagpengemodtagere fra 80 til 75 %. Reformen blev annonceret i juni 1995 og trådte i kraft i januar 1996. Baggrunden for reformen var den økonomiske krise i begyndelsen af halvfemserne, den høje arbejdsløshed (beskæftigelsen faldt med godt 10 procentpoint i løbet af tre år) og de deraf følgende store underskud på statsbudgettet. Således var kompensationsgraden allerede i 1993 blevet reduceret fra 90 til 80 %.

I Sverige har man et loft for kompensationsgraden, og i 1996 var grænsen på 75 % af 16.500 SEK pr. måned. Det betyder, at den faktiske kompensationsgrad afhænger af den lediges tidligere lønindkomst. I stikprøven for denne undersøgelse har 72 % af de forsikrede en kompensationsgrad på 80 % før 1996, mens 80 % havde en kompensationsgrad på 75 % efter reformen. Identifikationen beror netop på det forhold, at reformen ikke påvirker alle dagpengeberettigede. Før reformen, startede dagpengeløftet ved en månedsløn på 15.510 SEK, mens grænsen efter reformen indtræder ved en månedsløn på 16.544 SEK. Personer med lønninger under 15.510 SEK udgør den første interventionsgruppe (T1), mens personer med lønninger i intervallet 15.510-16.544 SEK udgør den anden interventionsgruppe (T2). Faldet i kompensationsgraden er størst for første interventionsgruppe (T1), da de havde en kompensationsgrad på netop 80 % før reformen. Kontrolgruppen består af personer med højere lønninger, som ikke påvirkes af reformen.

Datasættet består af administrative registerdata for forsikrede nyledige i perioden fra sidste halvdel af 1994 til første halvdel af 1996 med opfølgning indtil medio 1997; i alt 18.429 observationer efter at have ekskluderet ledige ældre end 54 år samt personer med helbredsproblemer. Kontrolgruppen består i langt højere grad af mænd (83 %) samt gennemsnitligt ældre personer, med højere løn, uddannelse og erfaring. Kontrolgruppen tæller 3.703 personer mod 13.330 personer i første (T1) og 1.396 personer i anden (T2) interventionsgruppe.

Økonometrisk estimeres effekten af reformen i en standard difference-in-difference proportional hazards varighedsmodel med stykvist konstante baseline-hazarder og korrektion for sæsoneffekter og tidstrends. Denne type model har været anvendt i mange tidligere omtalte studier i denne litteraturoversigt, og med den samme begrænsning i form af common-trends antagelsen, også i dette studie.

Resultaterne viser en stigning i transitionsraten i størrelsesordenen 10 %, men reformen synes at have påvirket transitionen allerede flere måneder, inden den trådte i kraft i januar 1996. Der kan ikke påvises nogen effekt af reduktionen i kompensationsgraden på afgangsraten fra arbejdsstyrken. Med hensyn til heterogene effekter, så viser resultaterne, at reformen påvirker afgangsraten til beskæftigelse i højere grad for unge under 25 år end for resten af stikprøven; forskellen er i størrelsesordenen 20 %. Følsomhedsanalyser viser endvidere, at resultaterne er robuste med hensyn til størrelsen på lønindkomsten for stikprøven, hvilket betyder, at resultatet ikke er drevet af personer, der ligger højt eller lavt i lønfordelingen.

Benmarker, Carling og Holmlund (2007) undersøger effekten af en dagpengeforøgelse i Sverige i 2001 og 2002. Baggrunden for forøgelsen er de forringelser som blev introduceret i dagpengesystemet i Sverige under den makroøkonomiske krise i de tidlige 1990'ere. I begyndelsen af 00'erne, hvor en sund makroøkonomisk situation var reetableret, var der et politisk ønske om at øge ydelsesniveauet i dagpengesystemet. Således medførte 2001-reformen en 17 procents-øgning af niveauet for dagpengene de første 20 uger af ledighedsforløbet (fra 580 til 680 SEK pr. dag, maksimalt). I 2002 reformeredes systemet igen, hvormed dagpengeniveauet i den resterende ledighedsperiode også blev løftet til 680 SEK, samtidig med et yderligere løft i de første 20 uger på 50 SEK (7 %). Hvorvidt en person er berettiget til de forhøjede dagpenge, afhænger af den tidligere indkomst; personer med en relativt lav indkomst tidligere påvirkes ikke af reformen. I udgangspunktet ville man have forventet, at en højere økonomisk kompensation ville føre til længere ledighedsforløb. Teoretisk set ville ledigheden dog ikke nødvendigvis stige som følge af den samtidige ændring i tidsprofilen for dagpengene. Ledige, som ikke er dagpengeberettiget, ville nemlig have incitament til at finde et arbejde, så de igen ville være berettiget til 20 uger med et højt dagpengeniveau (den såkaldte 'entitlement'-effekt).

Dagpengeperioden i Sverige i begyndelsen af 00'erne var på 60 uger med mulighed for forlængelse på et lavere ydelsesniveau, og omkring 90 % af arbejdsstyrken var forsikret. Hvis et dagpengeforløb afbrydes af uddannelsesforløb eller beskæftigelse, som er kortere end 12 måneder, så nulstilles varigheden af dagpengeforløbet ikke, hvorfor et 60-ugers ledighedsforløb i praksis kan strække sig over flere år. Kompensationsgraden var 80 %.

Datasættet omfatter kun ledighedsforløb, der påbegyndes efter februar 2001, da sanktionsreglerne også reformeredes på dette tidspunkt. Alle ledighedsforløb i datasættet er dermed omfattet af de nye sanktionsregler. Datasættet indeholder ikke oplysninger om børn i familien, hvilket er problematisk, idet reglerne for forældrenes egenbetaling til børnepasning også blev reformeret i perioden. Ændringen betød introduktionen af et maksimalt beløb for forældrenes egenbetaling, som ellers var afhængig af forældrenes indkomst. Derfor forventes denne reform at have størst betydning for personer med relativt høje indkomster. Artiklens konklusioner skal fortolkes med dette forhold in mente.

Datagrundlaget er administrative registerdata for nyledige i perioden fra februar 2001 til oktober 2002 med opfølgning indtil januar 2003. Kun ledige, der kommer direkte fra et beskæftigelsesforløb, inkluderes. Den tidligere løn skal endvidere have været mellem 12 og 24.000 SEK. Omkring 1/3 af forløbene har en varighed ud over 20 uger, mens den forventede varighed er 30 uger. Langt hovedparten forlader ledighed til beskæftigelse. I alt omfatter datasættet 37.750 forløb for mænd (heraf 6.536 i kontrolgruppen), og 24.427 forløb for kvinder (7.967 i kontrolgruppen). Da klassificeringen af interventions- og kontrolgruppen afhænger af den tidligere løn, så er der observerbare forskelle mellem de to grupper.

Analysen benytter differenc-in-difference metoden og sammenligner sandsynligheden for at komme i beskæftigelse før og efter reformen for personer, der er omfattet af de ændrede

dagpengeregler, med personer, der ikke er omfattet af regelændringerne. Interventionsgruppen er lidt ældre, har mere erfaring og er højere uddannede. I sagens natur, så er interventionsgruppens tidligere indkomst større, mens deres ledighed er lavere.

Den økonometriske model er specificeret som en log-hazard grupperet varighedsmodel med fleksible ugentlige baseline-hazarder. Der kontrolleres ikke for uobserveret heterogenitet, men datasættet omfatter et stort antal af typiske demografiske og socioøkonomiske kontrolvariable, herunder også arbejdsmarkedshistorik. Der måles på transitionsraten til beskæftigelse samt effekten på den forventede varighed af ledighedsperioden.

Resultaterne viser, at 2001-reformen isoleret set har en signifikant negativ effekt på afgangsraten til beskæftigelse for mænd med ledighedsforløb længere end 20 uger. Denne effekt forstærkes, når effekterne af de kombinerede 2001-2 reformer estimeres. Samlet set, har reformerne ført til et fald i afgangsraten til beskæftigelse i størrelsesordenen 5-10 % afhængig af, hvilken interventionsgruppe der betragtes. Den negative effekt er større for personer med tidligere højere lønindkomst. Resultaterne for kvinder er tilsvarende hermed, omend med det modsatte fortegn og noget større usikkerhed og kun statistisk signifikante på et 10 procent-niveau.

Resultaterne viser relativt store positive effekter på den forventede varighed for mænd, som blev påvirket af reformen, i størrelsesordenen 4-7 uger, mens effekten for kvinder er negativ i størrelsesordenen 4-9 uger og ikke statistisk signifikant. Igen er effekten kvantitativt større for personer med en højere tidligere lønindkomst. Den samlede effekt på varigheden af ledighedsforløb er ikke statistisk signifikant forskellig fra nul.

Resultaterne med hensyn til den forventede diskontinuitet i afgangsraten til beskæftigelse omkring uge 20, som følge af 2001-reformen, hvor perioden med de forhøjede dagpenge ophører, er ikke entydige. Teorien tilsiger en forhøjet afgangsrate i perioden umiddelbart før afslutningen af den høje dagpengeydelse. For mænd forholder det sig imidlertid omvendt, således at afgangsraten stiger marginalt efter 20. uge, mens resultaterne for kvinder er i overensstemmelse med teorien. Afgangsraten for kvinder er således stigende i perioden op til 20. ledighedsuge, hvorefter estimerne viser et statistisk signifikant diskret fald.

Overordnet konkluderer artiklen, at der i nogen grad er dokumentation for, at reformerne har ført til en øget varighed af ledighedsforløbene for mænd, mens der i nogen udstrækning er dokumentation for et fald for kvinderne. Imidlertid er der stærk evidens for, at sandsynligheden for at overgå fra dagpenge til beskæftigelse er faldet for mænd med ledighedsforløb længere end 20 uger. Endvidere konkluderes det, at det overraskende resultat for kvinder sandsynligvis skyldes effekter af reformen af tilskud til børnepasning, som sænkede marginalskatten på arbejde for relativt højtlønnede kvinder.

### 3.1.3 Norge

Røed og Zhang (2003) undersøger om kompensationsgraden påvirker ledighedens varighed ved hjælp af oplysninger om samtlige norske dagpengemodtagere op gennem 1990'erne. Det norske dagpengesystem adskiller sig ved, at forsikringen nærmest er obligatorisk, og omfatter i udgangspunktet alle med en lønindkomst over et lavt niveau. Til gængæld er kompensationsgraden kun 62 % af den tidligere lønindkomst op til et loft på godt 21.000 euro (i 1997) i op til 156 uger. Indtil 1997 gjaldt dagpengeretten i 80 uger, efterfulgt af 13 ugers karantæne og en efterfølgende mulighed for endnu 80 ugers dagpenge på et reduceret niveau. I praksis blev karantænen dog sjældent benyttet. For ældre var reglerne lempe-

Identifikationen af den kausale effekt af dagpenges størrelse kræver variation i netop dagpengene, betinget på den forventede lønindkomst, der er uafhængig af uobserverede variable. Typisk eksisterer sådan en variation ikke, da kompensationsgraden afhænger af den tidligere indkomst, der er korreleret med uobserverede variable. Denne analyse udnytter det forhold, at to identiske personer, der netop har arbejdet ét år, før de blev ledige, hvoraf den ene person blev ledig i januar, mens den anden blev ledig i juni, har forskellig kompensationsgrad. Da den faktiske kompensationsgrad afhænger af lønindkomsten i det foregående kalenderår, så har den første person 12 måneders lønindkomst i det foregående kalenderår, mens den anden person kun har seks måneders lønindkomst. Som konsekvens heraf får den første person dobbelt så meget udbetalt i dagpenge som den anden. En anden kilde til eksogen variation, der udnyttes, vedrører reglerne for indeksering af dagpengene. Dagpengeforløb, der begynder i perioden maj til december, indekseres efter andre regler end forløb, der begynder i perioden januar til april, hvorfor sidstnævnte forløb forfordes marginalt.

Datasættet omfatter samtlige nyledige dagpengeberettigede under 60 år i Norge fra 1990 til 1999, totalt 103.000 ledighedsforløb. Informationerne omfatter demografiske og socio-økonomiske variable, inklusive tidligere lønindkomst. Den økonometriske model er en diskret varighedsmodel med kontrol for uobserveret heterogenitet. For at identificere den uobserverede heterogenitet udnyttes det forhold, at der observeres flere ledighedsforløb for samme person samt ved hjælp af variation i den laggede afgangsrate.

Resultaterne viser, at selv en marginal stigning i kompensationsgraden reducerer afgangsraten fra ledighed til job signifikant, uafhængig af økonomiske konjunkturer og af varigheden af ledighedsperioden. Elasticiteten af afgangsraten med hensyn til kompensationsgraden estimeres til -0,95 for mænd mod -0,35 for kvinder; det vil sige, at et ledighedsforløb på ti måneder blev reduceret med knap én måned for mænd og 1-2 uger for kvinder, såfremt kompensationsgraden havde været 10 % lavere. Samtidig er der indikationer af, at elasticiteten er numerisk større i en lavkonjunktur end i en højkonjunktur, hvilket muligvis kan hænge sammen med, at ledige i en højkonjunktur har dårligere muligheder for at undgå kravet om accept af rimelige jobtilbud. Resultaterne viser også, at afgangsraten stiger betragteligt umiddelbart før udtømningen af dagpengene. Ligeledes er lavtuddannede mere påvirkede af konjunkturudsving end højtuddannede, viser resultaterne. For kvinderne stiger hazarden således til 60 % umiddelbart for udtømningstidspunktet, mod 40 % for mænd. Dette sker, selvom der efter udtømningstidspunktet er mulighed for forlængelse af dagpengene. Dermed vil introduktionen af en dagpengeperiode på seks måneder, med mulighed for ansøgning om forlængelse, potentielt reducere et ti måneders ledighedsforløb med seks uger for kvinder og tre uger for mænd. Med hensyn til heterogene effekter konkluderes det overordnet, at kvinder viser sig at være mere følsomme over for udtømningen af dagpengene, mens mænd til gengæld påvirkes mere af ændringer i kompensationsgraden.

Røed og Zhang (2005) undersøger, hvordan kompensationsgraden og den strukturelle varighedsafhængighed påvirker afgangsraten fra ledighed på norske data. Som noget nyt sker det under hensynstagen til flere mulige destinationstilstande efter ledighed, herunder til aktivering, sanktion, udtræden af arbejdsmarkedet eller, naturligvis, til beskæftigelse. Til forskel fra det tidligere studie af Røed og Zhang (2003) er dagpengebegrænsningen på 80 uger i nærværende undersøgelse. Herefter følger en 13-ugers karantæneperiode (hvor dagpengeudbetalingen dog ikke stoppes), der kan efterfølges af endnu 80 ugers dagpenge på reduceret niveau. Såfremt den ledige ikke møder op til samtaler i jobcenteret eller accepterer rimelige tilbud om arbejde, kan han eller hun sanktioneres. Alle tidligere beskæftigede med en lønindkomst over 50.000 NOK er dækket af forsikringen, såfremt ledigheden ikke er selvforskyldt.

Resultaterne estimeres i en diskret varighedsmodel, der tillader flere afgangsddestinationer, en competing risks-varighedsmodel, uden restriktioner på fordelingen af den uobserverbare heterogenitet. Identifikationen af årsagssammenhængen sikres, som i Røed og Zhang (2003), ved at udnytte det forhold, at kompensationsgraden afhænger af lønindkomsten i det foregående kalenderår. I princippet betyder det, at to identiske personer med fx netop 12 måneders forudgående beskæftigelse, der bliver ledige i henholdsvis januar og juni, har henholdsvis ét forudgående års lønindkomst og et halvt års forudgående lønindkomst, som dagpengene beregnes på baggrund af. Den strukturelle varighedsafhængighed identificeres ved hjælp af det forhold, at forskellige kohorter påvirkes af konjunktur- og sæsonvariationer, der medfører en markant variation i den laggede afgangsrate, betinget på den nuværende økonomiske situation. Intuitionen er, at personer der, på baggrund af observerbare forhold, må vurderes, at have haft en høj transitionssandsynlighed tidligere i ledighedsforløbet, men som ikke har foretaget transitionen, i gennemsnit må have dårlige værdier af de uobserverede karakteristika. Forskellen på denne artikel og Røed og Zhang (2003) er dels flere destinationer, og dels at der udnyttes flere kilder til eksogen variation.

Datasættet omfatter månedlige arbejdsmarkedsoplysninger for samtlige nyledige dagpengeberettigede i Norge, i alderen 20-59, mellem 1992 og 1997, der ikke har været ledige i de to forudgående år. I tillæg omfatter datasættet et sædvanligt sæt af demografiske og socioøkonomiske karakteristika, herunder årlig lønindkomst og datoer for ansættelsesforhold. I alt inkluderes godt 66.000 ledighedsforløb, hvoraf 38 % afsluttes til beskæftigelse, mens 27 % højrecensureres. De resterende forløb afsluttes til aktivering, sanktioneres eller forlader arbejdsmarkedet.

Resultaterne viser, at afgangsraten til beskæftigelse, og sanktioneringsraten påvirkes negativt af kompensationsgraden, men med betragtelig heterogenitet i effektestimaterne. Elasticiteten for afgangsraten med hensyn til kompensationsgraden estimeres til at være  $-0,65$ , hvilket er i overensstemmelse med tidligere fund, omend der ikke findes nogen forskel mellem mænd og kvinder eller mellem høj- og lavkonjunktur. Derimod stiger den absolutte værdi af elasticiteten med alderen, hvilket kan skyldes, at yngre ledige i højere grad møder et strengt aktiverings- og sanktionerings-regime. Elasticiteten stiger også med varigheden af ledighedsperioden, hvilket kan skyldes, at den ledige bliver mere økonomisk presset.

Med hensyn til den strukturelle afgangsrate ud af arbejdsmarkedet finder forfatterne, at risikoen er stigende over ledighedsperioden, mens det modsatte gør sig gældende for afgangsraten til beskæftigelse. Afgangsraten til beskæftigelse stiger imidlertid med 50-100 % i månederne umiddelbart før udløbet af dagpengeperioden, hvilket betegnes som en stor stigning, al den stund, at der er god mulighed for forlængelse af ydelsen. Imidlertid er stigningen meget kortvarig, hvorfor den ikke har en stor økonomisk betydning. Afgangsraten ud af arbejdsmarkedet, til fx sygedagpenge, stiger også, når grænsen for potentiel dagpengevarighed nærmer sig.

Imidlertid konkluderer forfatterne, at elasticiteten for afgangsraten til beskæftigelse ikke medfører nogen stor konsekvens for varigheden af dagpengeforløbet på grund af konkurrencen fra de øvrige afgangsddestinationer. For eksempel vil en 10 procents-reduktion i dagpenge-niveauet kun reducere dagpengeperioden med gennemsnitligt 3 % fra 133 til 129 dage.

Røed, Jensen og Thoursie (2002) udnytter variation i kompensationsgraden og tidsbegrænsning for dagpengemodtagere mellem Norge og Sverige til at identificere effekten på afgangsraten til beskæftigelse. I Norge er kompensationsgraden 65 %, mens den er 80 % i Sverige. Til gængæld gælder retten til dagpenge kun i 60 uger i Sverige, dog med mulighed

for forlængelse, mens retten gælder i 156 uger i Norge. Variationen i reglerne mellem de to lande gør, at man fx kan sammenligne afgangsraten for personer med ens indkomster, men forskellig kompensationsgrad, og dermed identificere effekten af kompensationsgraden. Det identifikationsmæssige problem i forhold til effekten af kompensationsgraden på ledigheden er manglen på uafhængig variation i lediges dagpengesats. Eksisterende kilder til variation er typisk stærkt korreleret med variation i tidligere indkomst, som igen er korreleret med uobserverbare forhold, der kan påvirke afgangsraten fra ledighed.

Datamaterialet omfatter sammenflettede registeroplysninger fra Norge og Sverige for 1999 og 2000. Stikprøven omfatter forsikrede fuldtidsledige i alderen 25-54 år, der var beskæftiget umiddelbart før, i tiden op til, de blev ledige. Ledighed observeres på månedligt niveau i op til to år. I alt 327.000 ledighedsforløb. De svenske ledighedsforløb var kortere end de norske, men de norske dagpengemodtagere afsluttede oftere ledigheden til beskæftigelse (67 vs 42 %). En stor andel af de øvrige forløb afsluttes til aktivering. Datasættet omfatter oplysninger om tidligere lønindkomst, kompensationsgrad, nationalitet, køn, alder, uddannelse, region og afslutningsdestination. I perioden var ledigheden omkring dobbelt så høj i Sverige som i Norge.

Økonometrisk estimeres resultaterne ved hjælp af en diskret proportional hazard-varighedsmodel, hvor fokus ligger på det relative forhold mellem dagpengesatsen og den forventede lønindkomst og ikke på niveauforskellen mellem de to lande. Den forventede lønindkomst antages at være lig med den tidligere lønindkomst. Der tillades forskellige kalendaridseffekter i hvert land og for forskellig varighedsafhængighed. Der estimeres parametre for elasticiteten af afgangsraten med hensyn til kompensationsgraden og for varighedsafhængigheden, under hensynstagen til uobserveret heterogenitet. Estimationen af den uobserverede heterogenitet er ikke-parametrisk og bygger på variation i de laggede uafhængige variable, hvorved den underliggende, strukturelle varighedsafhængighed identificeres.

Resultaterne viser, at elasticiteten af hazarden til job, hvad angår kompensationsgraden, er -1 i Norge og -0,5 i Sverige, hvilket betyder, at afgangsraten falder med 7,5 procent, hvis kompensationsgraden stiger med 5 procentpoint i Norge (fx en fra 65 til 70 procent). Begge estimater er statistisk signifikante. Én mulig forklaring på, at svenske dagpengemodtagere synes at være mindre følsomme over for ændringer i kompensationsgraden, kan være, at jobcentre bruger aktivering mere aktivt, hvilket efterlader et mindre spillerum for, at den enkelte ledige kan optimere sin søgeadfærd, vurderer forfatterne. Den begrænsede dagpengeperiode i Sverige har en stor positiv effekt på afgangsraten til beskæftigelse, på trods af de eksisterende muligheder for forlængelse. Således estimeres den strukturelle varighedsafhængighed at være aftagende i Norge, mens den er stigende i Sverige i perioden op til den 60. ledighedsuge (herefter er billedet mere uklart). Dette resultat er imidlertid overraskende, da varighedsbegrænsningen på 60 uger i vid udstrækning er en blød begrænsning, og reglerne giver gode muligheder for en eventuel forlængelse, hvis den ledige søger herom.

Røed og Westlie (2012), der tidligere har været omtalt og derfor refereres kortfattet her, undersøger effekten af en udvidelse af dagpengeretten i Norge fra 80 uger til 156 uger. Overordnet viser simuleringer på baggrunde af de estimerede effekter, at ændringen i dagpengeperioden fra 80 til 156 uger øger den gennemsnitlige dagpengeperiode fra 5,86 til 7,43 måneder eller 27 %. Omregnet betyder det, at for hver uge, den maksimale dagpengeperiode øges, forlænges varigheden af ledigheden med 0,5 dag. Resultaterne viser også, at afgangsraten til beskæftigelse stiger med 55 % månederne op til det tidspunkt, hvor mulighederne for at modtage dagpenge er udtømte, og forbliver på dette højere niveau efter udtømmelsen. Imidlertid er dette også tilfældet for afgangsraten til andre velfærds-

ydelse, hvilket betyder, at dagpengemodtagere i nogen grad substituerer den udtømte mulighed for dagpenge med andre velfærdsydelser. Afgangsraten til uddannelse stiger også i perioden op til udtømmelsen af dagpengemuligheden, men det sker nogle måneder tidligere, hvilket indikerer, at overgangen ikke kan times på samme måde som de øvrige overgange, da uddannelse ofte begynder på bestemte tidspunkter.

Falch, Hardoy og Røed (2012) undersøger, om der er positive effekter af en forkortet dagpengeperiode på overgangen fra ledighed til beskæftigelse, eller om de ledige blot substituerer de udtømte dagpenge med andre overførsler. Studiet er ikke publiceret i et peer-reviewet tidsskrift. Baggrunden er en reform i 2003, der reducerede dagpengeperioden fra tre til to år for personer med en årlig lønindkomst på 160.000 norske kroner eller mere, og igen i 2004 fra halvandet til et år for personer med en indkomst mellem 120 og 160.000 kroner.

Identifikationen af årsagssammenhængen beror på det forhold, at reformen påvirkede personer i de to ovennævnte indkomstintervaller forskudt, samt at nogle ledige ikke er berettiget til at modtage dagpenge. Økonometrisk estimeres effekterne i en diskret varighedsmodel, der simultant modellerer transitionsraten til forskellige destinationer i en given måned, betinget af at den ledige stadig var ledig ved månedens begyndelse. I tillæg til kalendertidseffekter og observerbare karakteristika, kontrolleres der for uobserveret heterogenitet.

Datasættet er baseret på registerdata og inkluderer personer, der blev ledige mellem januar 2002 og december 2007, som ikke har været ledige de seneste 12 måneder. I alt er der fem forskellige dagpengeregimer repræsenteret i datasættet. Ordnet efter dagpengenes potentielle varighed er det: ingen dagpenge (221.000), 12 måneder (7.000), 18 måneder (5.000), 24 måneder (152.000), 36 måneder (40.000), hvor tallene i parentes angiver antal forløb. Opfølgingsperioden er 48 måneder. Afgangdestinationerne omfatter beskæftigelse, uddannelse eller udtræden af det ordinære arbejdsmarked.

Konkret viser resultaterne en markant forøget transitionsrate til job i perioden, lige før dagpengene potentielt udløber. Simuleringer på baggrund af 24 og 36-måneders regimerne viser fx, at personer fra 24-månedersregimet markant tidligere finder beskæftigelse end personer under 36-måneders regimet, men efter 48 måneder er forskellen på den samlede beskæftigelse i de to grupper kun i størrelsesordenen 2 procentpoint. Den forventede varighed af dagpengeforløbet, betinget på at transitionen sker inden fire år, reduceres som følge af reformen fra 12 til 9 måneder, hvilket svarer til knap et par dages (1/4 uge) reduktion i ledigheden for hver uges reduktion i dagpengeperioden.

Resultaterne af en reduktion fra 18 til 12 måneder er parallelle, omend usikkerheden er større. Her sker der en reduktion i den forventede varighed fra 11 til 10,5 måneder, hvilket svarer til en afkortning på under 1/10 uge for hver uge, dagpengeperioden reduceres. Sidstnævnte resultat svarer til fundene i Lalive et al. (2006). Disse fund betyder også, at elasticiteten er mindre for personer med lavere lønindkomst, hvilket kan hænge sammen med deres lavere beskæftigelsespotentiale.

Forfatterne konkluderer, at reformen har haft en stor og signifikant effekt på transitionen til beskæftigelse, mens effekten på overgangen til andre overførsler er lille. Der er imidlertid en relativt tydelig tendens til substitution, idet ledige i højere grad overgår til kontanthjælp og sygedagpenge, når den potentielle dagpengeperiode udløber. Disse effekter modvirkes dog aggregeret set af den positive effekt på transitionen til job.

### 3.1.4 Finland

Uusitalo og Verho (2010) undersøger effekten af stigning i niveauet for dagpengene i Finland i januar 2003. Her blev dagpengesatsen i gennemsnit øget med 15 % de første fem måneder af ledighedsforløbet, men det skete samtidig med, at en eksisterende forsikringsordning med fratrædelsesgodtgørelser til afskedigede medarbejdere blev afskaffet. Fratrædelsesgodtgørelserne var éngangsudbetalinger og svarede typisk til en månedsløn. Idet der netto ikke forventes nogen ydelsesændring for den ledige, kan effekten af reformen ikke sammenlignes med de øvrige studier, men skal i stedet for tolkes som konsekvensen ved overgangen fra et system med én udbetalingsprofil til en anden. Imidlertid var det kun personer med 20 års erhvervserfaring, der var berettiget til éngangsudbetalingen, hvilket udnyttede til at identificere årsagssammenhængen.

Stikprøven udgør et tilfældigt udsnit på 50 % af de nyledige i perioden 2002-2004, som er ældre end 37 år ved begyndelsen af ledighedsforløbet, og som ikke har været ledige i de seneste tre år. Personerne følges i 500 dage eller indtil udgangen af 2005, hvor igangværende ledighedsforløb højrecensureres. I alt består datasættet af 17.783 ledighedsforløb, hvoraf 11.532 forløb påbegyndes efter reformens ikrafttræden i januar 2003, og 2.200 af disse forløb omfatter personer med mere end 20 års erhvervserfaring. Varigheden af ledighedsforløbet modelleres i en proportional hazard-varighedsmodel med konstante baseline-hazarder, hvor effekten identificeres via difference-in-difference metoden. Datasættet omfatter et typisk sæt af demografiske og socioøkonomiske kontrolvariable.

Resultaterne viser, at afgangsraten faldt med 17 % i gennemsnit, men effekten eksisterer kun i begyndelsen af ledighedsforløbet og forsvinder efter fem måneders ledighed. Effekten svarer til en 12 procents eller 33-dages forøgelse af ledighedsforløbene. Effekten af reformen er større for ledige med en tidligere højere lønindkomst, omend forskellen ikke er statistisk signifikant. For mænd og kvinder samt højt- og lavtuddannede er der ikke nævneværdige forskelle i effekten. Eftersom ændringen i kompensationen var 15 %, så beregnes elasticiteten af afgangsraten til beskæftigelse med hensyn til kompensationsgraden til -1,13, hvilket er et noget større estimat end tidligere rapporteret for Schweiz og Norge. Forfatterne konkluderer derfor, at højere kompensationsgrader medfører markant længere ledighedsperioder, mens éngangsudbetalinger kun ser ud til at have en mindre effekt på varigheden.

Kyrrä og Ollikainen (2008) undersøger effekten af en dagpengeudvidelse for ældre ledige i Finland, hvor personer under 53 år kan modtage dagpenge i to år, mens ældre borgere kan modtage dagpenge, indtil de kan trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet, når de fylder 60 år. I 1997 blev aldersgrænsen for de ubegrænsede dagpenge imidlertid hævet fra 53 til 55 år. Formålet med reformen var at reducere udgifterne til dagpengesystemet.

Datasættet omfatter knap 7.000 nyledige 50-54-årige privatansatte i perioden 1995-98, som har været beskæftiget det seneste år. Den statistiske metode bygger på en proportional hazard-varighedsmodel med et difference-in-difference setup. Studiet udnytter dermed reformen til at identificere effekten af den ubegrænsede dagpenge på de lediges søgeadfærd; således udgør personer på 50-52 år kontrolgruppen, mens personer på 53 og 54 år, der har fået forkortet den maksimale varighed af dagpengeperioden, udgør interventionsgruppen. Personer, som blev ledige i slutningen af 1996 i aldersgruppen 53 og 54 år, er ekskluderet fra undersøgelsen, da de har kendt til reformen på forhånd, og dermed har haft mulighed for at reagere på ændringerne, før de trådte i kraft. Opfølgingsperioden slutter ved udgangen af år 2000, og datamaterialet omfatter oplysninger om socioøkonomiske og demografiske forhold, samt varigheden af ledighedsperioden og afgangdestinationen.



Resultaterne viser, at den kumulative sandsynlighed for, at en ledig har fundet beskæftigelse inden 12 måneder, er 45-50 % for personer, der ikke har ret til udvidede dagpenge, mens sandsynligheden kun er 23 % blandt personer med ret til udvidede dagpenge. Også med hensyn til andelen, der forlader ledighed til aktivering, er der meget stor forskel på afgangsraten afhængig af, om personen har ret til udvidede dagpenge eller ej. Således er det 29-36 % af de ledige uden denne ret, der afslutter et ledighedsforløb til aktivering, mens det kun er omkring 5 % af de personer, der har ret til udvidede dagpenge. I alt er det omkring halvdelen af de ledige, som er berettigede til de ubegrænsede dagpenge, som ikke søger aktivt efter job og dermed blot afventer, at en permanent tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet bliver mulig.

### 3.1.5 Opsamling på nordiske studier om økonomiske incitamerter

Vi har i alt fundet 16 nordiske studier af økonomiske incitamerter. De seks danske studier vedrører dagpengemodtagere, flygtninge, unge uden kompetencegivende uddannelse samt unge kontanthjælpsmodtagere. Disse danske studier der har ikke-forsikrede ledige som målgruppe, viser alle, at en markant lavere (højere) ydelse, har en signifikant positiv (negativ) effekt på afgangsraten fra ledighed. Resultaterne i Rosholm og Vejlin (2009) indikerer dog også, at de lavere ydelser kan risikere at marginalisere de mest udsatte. For unge uden kompetencegivende uddannelse er det værd at bemærke, at resultaterne dokumenterer en højere afgangsrate til uddannelse, men det er ikke undersøgt, hvorvidt de unge færdiggør uddannelsen.

De to danske studier af dagpengereformen viser begge signifikante positive beskæftigelsesmæssige effekter af en afkortning af den potentielle dagpengeperiode med 104 uger. Jonassen (2014) finder en forøgelse af afgangsraten ved dagpengeperiodens ophør på omkring 160 %, omend denne stigning omkring udtømningstidspunktet ikke har nogen markant økonomisk effekt på beskæftigelsen (460-685 personer). Hermansen (2014) finder derimod, at den gennemsnitlige forventede varighed af et ledighedsforløb efter reformen er på knap 37 uger, mens den ville have været 40-42 uger uden reformen, afhængig af sammenligningsgruppe; samlet set øges beskæftigelsen med 9.600-16.800 personer.

De svenske resultater viser en statistisk signifikant positiv sammenhæng mellem kompensationsgraden og ledigheden for dagpengemodtagere. Ét studie finder, at en 1 procentpoints øgning i kompensationsgraden fører til en 5 % højere ledighed, mens et andet studie finder, at en 5 procentpoints reduktion i kompensationsgraden fører til en 10 % højere afgangsrate fra ledighed. Det tredje svenske studie finder på samme måde, at en forhøjelse af dagpengesatsen fører til en signifikant reduktion i afgangsraten for mænd, mens effekten for kvinder er usikker.

Tre af de fem norske studier har fokus på betydningen af kompensationsgraden, mens de sidste to har fokus på betydningen af den potentielle varighed af dagpengene for forsikrede ledige. Ligesom de svenske studier, så viser de norske en statistisk signifikant positiv sammenhæng mellem kompensationsgraden og ledigheden. Eksempelvis estimerer Røed og Zhang (2003, 2005) elasticiteter i størrelsesordenen -0,35 til -0,95 for kvinder og mænd. Elasticiteter i denne størrelsesorden betyder, at en reduktion i kompensationsgraden på 10 % vil reducere et ti måneders ledighedsforløb med knap en måned for mænd og 1-2 uger for kvinder. Med hensyn til dagpengevarighedens effekt på ledigheds længde finder de to norske studier en positiv sammenhæng mellem varigheden af den potentielle dagpengere og varigheden af ledighedsperioden. Eksempelvis finder Røed og Westlie (2012), at en forøgelse af dagpengereetten fra 80 uger med mulighed for forlængelse til 156 uger forlænger ledighedsperioden med 27 %. På samme måde viser Falch et al. (2010), at én uges reduktion i den potentielle varighed fører til 1/4 uges reduktion i ledighedsperioden.

Endelig undersøger det ene finske studie effekten af en indskrænkning i retten til varighedsmæssigt ubegrænsede dagpenge for ældre forsikrede ledige og finder, at den ubegrænsede varighed havde en signifikant negativ effekt på afgang fra ledighed, mens det andet finske studie konkluderer, at en højere dagpengesats fører til en signifikant lavere afgangsrate og længere ledighedsforløb.

Overordnet viser samtlige nordiske studier en statistisk signifikant sammenhæng mellem økonomiske incitamenter og ledighed. For de nordiske lande må vi således konkludere, at der eksisterer stærk evidens for, at en længere varighed af den potentielle dagpengeperiode eller en højere kompensationsgrad fører til længere ledighedsforløb. Med hensyn til flygtninge og unge uden kompetencegivende uddannelse findes der indikationer af, at også disse grupper reagerer statistisk signifikant på økonomiske incitamenter.

## 3.2 Øvrige europæiske studier

### 3.2.1 Tyskland

Grogger og Wunsch (2012) afviger fra de øvrige studier, idet de undersøger afgang fra beskæftigelse til dagpenge som følge af en reform, der afkortede den maksimale dagpengeperiode i Tyskland. Reformen blev annonceret i juli 2004 og trådte i kraft i februar 2006. Der var ingen ændringer i kompensationsgraden, men reduktionen af den potentielle dagpengeperiode varierer med alder, således at personer over 56 år eksempelvis oplevede en forringelse på 14 måneder, mens personer omkring 44-årsalderen oplevede en reduktion på seks måneder. Formålet var at sænke udgifterne til det tyske dagpengesystem.

Pensionsalderen i Tyskland er hævet de senere år, men var på daværende tidspunkt 65 år for mænd og 62-63 år for kvinder, men personer, som havde været ledige i 12 måneder, efter de var fyldt 58 år, kunne modtage en reduceret pension fra de fyldte 60 år. En andel af den pension, der udbetales før den ordinære pensionsalder, fradrages den senere pensionsudbetaling, hvorfor der eksisterer et incitament til at substituere tidlige pensionsudbetalinger med dagpenge. Endvidere kunne personer, der havde mulighed for at modtage ordinær pension, ikke modtage dagpenge.

Data er en 2 procents tilfældig stikprøve af alle forsikrede tyske ansatte med beskæftigelsesforløb mellem 1990 og 2008. Fokus på beskæftigede med stabile ansættelsesforløb i perioden fra 2004 til 2006. Stikprøven omfatter 24.000 til 280.000 personer på hvert alderstrin – lavest for de 64-årige og højst for de 41-årige. Annonceringseffekten estimeres ved at sammenligne afgangsrater i perioden, før reformen blev bekendtgjort, med perioden mellem bekendtgørelse og frem til reformens ikrafttræden. I tillæg sammenlignes afgangsraten i perioden før annonceringen med afgangsraten efter reformens ikrafttræden, hvilket tolkes som effekten af reformen på ligevægtsbeskæftigelsen. Identifikation sker med en relativt simpel before-after-estimator under hensynstagen til tidstrends, der kan have indflydelse på afgangsraten fra beskæftigelse. Modellen tillader heterogene effekter afhængig af alder og køn.

For personer i aldersgruppen mellem 45 og 54 år er det ingen signifikante effekter af reformens annoncering. For mænd i alderen fra 58 til 62 år er der en lille forventningseffekt i perioden lige op til reformens ikrafttræden. Eksempelvis øgedes afgangsraten fra beskæftigelse med knap 2 procentpoint for mænd på 59 år i januar 2006, mens effekten var på 2,5 procentpoint for de 60- og 61-årige mænd. Set i forhold til afgangsraten i januar 2004 på omkring 0,5 procent, svarer det til en øgning med en faktor 5.

Forventningseffekten er størst for kvinder i 57-60 årsalderen, dvs. lidt yngre end for mænd, og ligger på omkring 2 procentpoint.

Med hensyn til ligestillingsbeskæftigelsen, så viser resultaterne, at reformen sænkede afgangsraten fra beskæftigelse til ledighed signifikant for visse aldersgrupper, men effekterne er ikke så markante som forventningseffekterne. Reformen havde stort set ingen effekt på afgangsraten fra beskæftigelse for personer yngre end 55 år.

Nettoeffekten af reformen var en markant samfundsøkonomisk besparelse, omend forventningseffekten reducerede den potentielle besparelse med omkring 20 %.

Schmieder et al. (2012) undersøger, hvordan udvidelser af dagpengereetten påvirker varigheden af dagpengeforløbene og ledighedsforløbene på tyske data. Forfatterne udnytter eksogen variation i dagpengereetten, der opstår, fordi retten afhænger af den lediges alder.

Datagrundlaget er administrative longitudinelle oplysninger om ni millioner tyske ledighedsforløb, for personer i alderen 40 til 49 år, som påbegyndes mellem juli 1987 og december 2004. Registrene omfatter ud over præcise oplysninger om alder og beskæftigelsehistorie, typiske demografiske og socioøkonomiske oplysninger. Analyserne udføres for 2 millioner dagpengeforløb med minimum 52 måneders forudgående beskæftigelse de seneste syv år og uden dagpengeforløb i perioden. Det vil sige, at der er tale om forsikrede personer med en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet. Kompensationsgraden er konstant i perioden og afhænger ikke af konjunkturerne og udgør eksempelvis 63 % af den tidligere nettoindkomst for personer uden børn.

Mellem 1987 og 1999 var den potentielle varighed af dagpengereetten 12 måneder for personer under 42 år på det tidspunkt, hvor ledighedsforløbet begyndte. For personer mellem 42 og 43 år var retten 18 måneder, mens den var 22 (26) måneder for personer mellem 44 og 48 år (49 og 53 år). Disse angivelser gælder kun for personer med længerevarende beskæftigelsesforløb, hvorfor analysen er begrænset til disse personer. I april 1999 blev dagpengereetten afkortet, og aldersgrænserne blev løftet med tre år. Således skulle en person derefter være 45 år for at have ret til dagpenge i 18 måneder. Personer, der udtømmer deres dagpengeret, har mulighed for at modtage en kontanthjælpslignende ydelse, hvor kompensationsgraden i praksis ligger omkring 35 % for mænd og 10 % for kvinder. Højest 15 % af stikprøven ender med at gøre brug af denne ordning.

Metodisk anvendes et regression diskontinuitets design, hvor effekten af en længere dagpengeret på varigheden af ledighedsforløbet eller lignende arbejdsmarkedsudfald, estimeres lokalt omkring alders diskontinuiteterne ved 42, 44 og 49 år. Hovedresultaterne estimeres med en båndbredde på to år omkring diskontinuiteterne, men robusthedsanalyser viser, at resultaterne ikke er specielt følsomme over for dette valg. En højere båndbredde giver en lavere usikkerhed i estimaterne (standardfejl), men på bekostning af en højere risiko for bias. Risikoen for bias opstår netop på grund af, at identifikationen af den kausale effekt i dette design beror på antagelsen om, at personer, der er 42 år og nul dage, er fuldstændigt sammenlignelige med personer, der er 41 år og 364 dage på det tidspunkt, hvor ledighedsforløbet påbegyndes. Eneste forskel mellem disse personer, ud over den ene dag i aldersforskellen, er, at personer, som er fyldt 42 år, har ret til dagpenge i 18 måneder mod 12 måneder for personer, der ikke er fyldt 42 år.

Systemet betyder i praksis, at personer, der aldersmæssigt er meget tæt på at fylde 42, 44 eller 49 år, har et stort incitament til at vente med at registrere sig som ledige, indtil de opfylder alderskriteriet til den længere dagpengeret. I praksis er sådan en adfærd dog ikke udpræget i data, og robusthedsanalyser viser, at resultaterne er robuste i forhold til pro-

blemet. Dette gælder også i forhold til virksomhedernes incitament til at vente med at afskedige medarbejdere, indtil den pågældende opfylder alderskravet.

Resultaterne viser en stigning i ledighedsforløbene på tre dage for hver måneds udvidelse af dagpengeperioden, mens varigheden af dagpengeforløbene til gengæld øges med 9-12 dage. Effekten er både uafhængig af den potentielle varighed af dagpengene i udgangspunktet og demografiske forhold samt beskæftigelseshistorie. Analysen viser, at effekten er relativt stabil i forhold til økonomiske konjunkturer, omend der er tendens til et moderat, men mestendels statistisk insignifikant fald i effekten i recessioner.

### 3.2.2 Holland

De Groot og van der Klaauw (2014) undersøger effekterne i Holland af en reduktion i dagpengeperioden på afgang fra ledighed og kvaliteten af det efterfølgende beskæftigelsesforløb. Reduktionen var konsekvensen af en reform i 2006, der reducerede den korteste dagpengeperiode fra seks til tre måneder og den længste fra 60 til 38 måneder, afhængig af alder og beskæftigelse de seneste tre år. Det var særligt personer med lang erhvervs erfaring, som oplevede en reduktion i den maksimale dagpengeperiode, mens andre grupper – særligt personer med 10-15 års erhvervs erfaring – kun oplevede små eller ingen ændringer som følge af reformen.

Undersøgelsen bygger på registerdata for 668.388 ledighedsforløb, der begynder mellem 2004 og 2008 – 27 måneder før og efter reformen trådte i kraft. De hollandske forløbsdata er af høj kvalitet og indeholder, foruden socioøkonomiske og demografiske oplysninger, informationer om ledighedsforløbets start og sluttidspunkt, samt hvilke ydelser personen var berettiget til. For hver person kan det direkte beregnes, hvor mange måneder reformen reducerer den potentielle maksimale varighed af ledighedsforløbet. Resultaterne estimeres økonometrisk ved hjælp af en difference-in-difference model, hvor tidstrenden identificeres via forløb for personer, der ikke blev påvirket af reformen. Forfatterne konkluderer, at den identificerende antagelse om parallelle trends for reform og kontrolgruppen er opfyldt dels ved at vise udviklingen i arbejdsmarkedsudfald grafisk over perioden og dels via en placebo-test.

Resultaterne fra regressionerne viser, at andelen af de ledige, der før reformen havde fundet arbejde efter henholdsvis tre, seks, tolv og atten måneder var 22, 38, 55 og 64 %, mens disse andele efter reformen var steget til 28, 45, 60 og 68 %. Kun tre-månedersforskellen er ikke statistisk signifikant forskellig fra nul.

I gennemsnit reducerede reformen dagpengeperiodens potentielle varighed med tre måneder. Effekten på varigheden af ledighedsperioden er større, hvis reduktionen i den potentielle periode er større, men kun statistisk signifikant, såfremt reduktionen er større end fire måneder. Ser man imidlertid på, hvilke besparelser disse resultater fører til målt på dagpengeudbetalingerne, er resultaterne nok statistisk signifikante, men økonomisk insignifikante (i størrelsesordenen 100 euro).

Resultaterne viser endvidere, at de ledige, tre år efter, at de har fundet nyt arbejde, tjener 380 euro mindre årligt for hver måned, den potentielle dagpengeperiode blev reduceret, dvs. godt 1.000 euro i gennemsnit pr. år, hvilket udgør en reduktion på knap 3 %. Resultaterne viser også, at det ugentlige antal arbejdstimer reduceres med 1,3 %, og at sandsynligheden for at tage et deltidsjob steg med ét procentpoint.

Forfatterne konkluderer, at reduktionen øger afgangsraten til beskæftigelse signifikant, men sænker samtidig kvaliteten af det efterfølgende beskæftigelsesforløbs mål på indkomst og arbejdstid.

### 3.2.3 Østrig

Card et al. (2007) analyserer, hvordan udløbet af dagpengeretten påvirker afgang fra ledighed i Østrig, hvor personer, der har været beskæftiget mindre end 36 måneder i de seneste fem år, har ret til 20 ugers dagpenge, mens personer, der har arbejdet 36 måneder eller mere, har ret til 30 ugers dagpenge.

Data stammer fra det østrigske socialregister og omfatter alle forsikrede ledighedsforløb mellem 1981 og 2001. Analysen beror på personer mellem 20 og 50 år, der påbegynder et dagpengeforløb inden 28 dage efter afskedigelsen, hvilket implicit udelukker personer, hvor ledigheden var selvforskyldt. Endvidere er stikprøven begrænset til 92.969 personer, der har været ansat hos den tidligere arbejdsgiver i mindst et år, og som samtidig har været beskæftiget mellem 33 og 38 måneder, dvs. et tre-måneders bånd omkring diskontinuitetspunktet på 36 måneder.

Undersøgelsen er baseret på varighedsmål. Det *første* er antallet af dage, hvor den ledige er registreret som jobsøgende hos jobcenteret. Det første mål er sammenfaldende med dagpengeperioden. Det *andet* mål er varigheden, indtil det næste job påbegyndes. I første mål er median-varigheden knap tre måneder, mens den for det andet mål er knap fire måneder. De deskriptive afgangsrater for de to mål, viser tydeligt en markant forhøjet afgangsrate omkring uge 20 og uge 30 for afgangsraten fra registreret ledighed, mens afgangsraten til beskæftigelse ikke viser denne tendens.

Identifikation af effekten af den forlængede dagpengeret, hviler på en antagelse om, at der ikke er forskel i observerbare og uobserverbare karakteristika for ledige afhængig af, om personen har været ledig i fx 36 eller 35 måneder, bortset fra at den førstnævnte gruppe har ret til ti ugers længere dagpengeforløb. Til regressionerne benyttes en cox proportional hazard-varighedsmodel til at isolere skiftet i afgangsraten omkring tidspunktet for ophør af dagpengeret. Regressionerne foretages separat for de to varighedsmål nævnt ovenfor.

Resultaterne viser, at afgangsraten øges med en faktor 2,4 på tidspunktet for ophør af dagpengeret, hvis analysen baseres på varigheden af det registrerede ledighedsforløb, mens afgangsraten kun er omkring 15 % højere, hvis den afhængige variabel måler tiden indtil næste job. Afgangsraten fra registreret ledighed er signifikant forhøjet i de følgende otte uger efter udtømningsugen, mens afgangsraten til job kun er marginalt forhøjet i de følgende to uger. Forfatterne konkluderer, at den adfærdsmæssige effekt af ophøret af dagpengeretten i sig selv kun har en marginal – omend statistisk signifikant - betydning, når udfaldet defineres som varigheden, indtil den ledige på ny finder beskæftigelse. Denne konklusion beror dog også på det forhold, at omkring 80 % af de ledige i stikprøven finder job før udløbet af dagpengeretten, hvorfor gradens sammenlignelighed, i forhold til danske forhold, kan diskuteres.

Lalive og Zweimüller (2004) undersøger effekten af den potentielle dagpengevarighed på varigheden af ledighedsforløbet ved at udnytte en reform i 1989, der øgede dagpengeretten fra 30 til fire år for personer over 50 år i visse regioner i Østrig. For at være omfattet af udvidelsen skal personen have været beskæftiget i minimum 15 års de seneste 25 år. Kompensationsgraden, der er relativt lav i Østrig, afhænger af den tidligere lønindkomst, sådan at en højere løn medfører lavere kompensationsgrad. Undersøgelsen tager eksplicit højde for, at den politiske ændring var endogen, dvs. den kom som reaktion på en konkret

krise, som forværrede beskæftigelsesmulighederne for personer i jern- og stålindustrien med et lavt beskæftigelsespotentiale. Manglende fokus på dette forhold kan føre til farvede effektestimater.

Stikprøven omfatter nyledige, tidligere beskæftigede mænd i Østrig i perioden fra 1986 til 1995 med opfølgning indtil udgangen af 1998. Udvidelsen af dagpengeretten gælder i perioden juni 1988 til august 1993. I analysen sammenlignes personer i alderen 50-54 år. Det endelige datasæt omfatter 22.091 ledighedsforløb.

Studiets identifikationsstrategi udnytter en begrænsning af dagpengeudvidelsen i 1991, hvor seks af de 28 udvalgte regioner ikke længere er omfattet af udvidelsen. Efter ændringen krævede berettigelsen til de udvidede dagpenge ikke kun, at den ledige boede i en region omfattet af udvidelsen, men også, at personen havde været beskæftiget i regionen. Regelændringen havde betydning, da et stort antal af de oprindeligt omfattede borgere havde pendlet til ikke-omfattede regioner for at arbejde. Dermed opstår to sammenligningsgrupper. Dels personer, der tidligere var beskæftigede og boede i en omfattet region, og dels personer, der boede, men ikke tidligere var beskæftiget i regionen. Økonometrisk hviler analysen på en Cox proportional hazards-varighedsmodel, hvor varigheden modelleres som produktet af en baseline-hazard og en skaleringsfunktion, der blandt andet afhænger af observerbare individuelle karakteristika og interaktioner mellem alder og reformindikatorer.

Resultaterne viser, at forlængelsen af dagpengeretten reducerer overgangsraten til beskæftigelse med 17 %. Dette estimat bruges til at simulere effekten af reformen for forskellige typer af arbejdere, som før reformen havde en forventet varighed af ledighedsforløbet på 19 uger i gennemsnit. Simuleringen viser, at udvidelsen forårsager en 50 % længere varighed, eller 0,055 uger pr. ekstra uges dagpengeret. Resultaterne viser også, at effekten af at introducere ordningen er symmetrisk med effekterne af at afskaffe den igen, hvilket betyder, at varigheden påvirkes numerisk positivt (negativt) i samme størrelsesorden, hvis ordningen introduceres (afskaffes). Endelig viser resultaterne, at effekten ville have været henvend dobbelt så stor, men altså skæv, såfremt man ikke havde korrigeret for, at politikken var endogen, dvs. en reaktion på strukturelle udfordringer modsat fx en strengt værdibaseret politisk ændring.

Lalive, van Ours og Zweimüller (2006) studerer, hvordan kompensationsgraden og varigheden af den potentielle dagpengeperiode påvirker længden af ledigheden. Det sker ved hjælp af en østrigsk reform i 1989, der påvirkede de arbejdsløse forskelligt: Nogle oplevede en stigning i kompensationsgraden, mens andre fik forlænget dagpengeperioden. Andre ledige oplevede begge forbedringer, mens en sidste gruppe ingen ændring oplevede. Personer med lav lønindkomst får højere dagpenge, mens personer over 40 år med lang erfaring får forlænget dagpengeretten.

Konkret bestod ændringen i kompensationsgraden i en 6 procentpoints-stigning (fra et niveau på 41 %) for personer med lønindkomst under et vist niveau, mens ændringen i varigheden af dagpengene afhang af alder og erfaring. For personer under 40 år med lav erfaring var der ingen ændring, mens personer med lang erfaring fik forlænget dagpengeretten fra 30 til 39 uger, hvis de var mellem 40-49 år, og fra 30 til 52 uger, hvis de var 50 år eller ældre. Ændringen skete i et stabilt makroøkonomisk miljø og ikke som reaktion på konkret strukturelle udfordringer, hvorfor der ikke er grund til mistanke om, at den politiske ændring er endogen i forhold til beskæftigelsespotentialet for de berørte borgere.

Forskerne udnyttede et stort registerbaseret datasæt, der tillader sammenligning af nyledige to år før og efter reformen. Dataperioden stækker sig over årene 1987-91. Datasættet

omfatter godt 225.000 ledighedsforløb, hvoraf 85 % afsluttes med beskæftigelse, mens kun 1 % højrecensureres. Estimationen beror på en proportional hazard-varighedsmodel med stykvist konstant baseline-hazarder. Der kontrolleres ikke for uobserveret heterogenitet. På baggrund af de estimerede koefficienter simuleres effekten på den forventede varighed af et ledighedsforløb.

Resultaterne viser, at begge politiske ændringer medførte forlængede ledighedsperioder, omend timingen af effekterne er forskellig. Således indtræder den positive effekt af den øgede kompensationsgrad tidligt i ledighedsforløbet, mens effekten af forlængelsen af dagpengevarigheden først indtræder omkring tidspunktet for ophør af dagpengen. Endvidere viser resultaterne, at ældre ledige reagerer mere på både ændringer i varigheden af dagpengene og den samlede effekt af de to politiske ændringer, hvilket dels kan skyldes deres lavere arbejdsmarkedspotentiale og dels deres mulighed for tidlig tilbagetrækning på efterløn.

Simulationerne viser en udvidelse af dagpengereetten med ni uger, fra 30 til 39 uger, øger den forventede varighed med 0,45 uge, mens en udvidelse fra 30 til 52 uger, øger varigheden med 2,3 uger. Det vil sige, at én uges forlængelse af dagpengereetten øger den forventede varighed med 0,05-0,1 uge eller 0,35-0,7 dag. Derimod vil en 6 procentpoint højere kompensationsgrad øge varigheden med 0,4 uge eller knap tre dage, hvilket betyder, at elasticiteten af varigheden med hensyn til kompensationsgraden er på -0,15.

Lalive (2007) genevaluerer effekten af den tidligere omtalte markante udvidelse af dagpengene i Østrig, men udnytter en anden identifikationsstrategi end tidligere. Programmet er målrettet personer over 50 år, der bor og arbejder i kul- og stålintensive regioner. Identifikationen beror på den grundlæggende idé, at ledige, som netop ikke er fyldt 50 år, eller som bor få minutters kørsel fra regionsgrænsen, kan bruges til at konstruere det kontrafaktuelle udfald for de ledige, der er omfattet af reformen. Denne strategi medfører dog, at resultaterne ikke direkte kan sammenlignes med de tidligere omtalte fra samme østrigske reform, da nærværende studie kun udnytter variation i lokale geografiske områder eller i alder. Dermed er der tale om en såkaldt local average treatment effect (LATE).

Registerdatasættet omfatter alle ledighedsforløb påbegyndt i perioden 1986-95, med opfølgning til udgangen af 1998. Analyserne bygger på ledige med mere end 15 års erhvervs-erfaring de seneste 25 år, og som har højst 70 minutters bilkørsel fra grænsen mellem de reform omfattede og ikke-omfattede regioner. Populationen består af 27.555 personer, hvoraf 13.512 er mænd (heraf 4.759 mænd, der er omfattet af reformen).

Resultaterne for mænd viser, at udvidelsen af dagpengereetten med tre et halvt år øgede varigheden signifikant med 14,8 uger, når effekten identificeres med 50-års diskontinuiteten. Hvis effekten i stedet identificeres med regional variation, der stammer fra, at nogle regioner er omfattet af reformen, mens andre ikke er, finder forfatterne, at varigheden øges med 13,6 uger. Med andre ord, så vil hver uge, dagpengereetten forlænges, forårsage en forlængelse af ledighedsperioden i størrelsesordenen 0,09 uge.

Resultaterne for kvinder skal læses med forbehold, da kvinder har adgang til efterløn fra 54-årsalderen modsat mænd, der først er berettigede til pension, når de fylder 59 år. Dette forhold kan give kvinderne mulighed for at gå direkte fra ledighed til efterløn. Resultaterne viser, at effekten af udvidelsen er 4 til 5 gange større for kvinder end for mænd, dvs. at varigheden af ledighedsperioden stiger i størrelsesordenen 50-75 ugers som følge af udvidelsen af dagpengenes potentielle varighed.

Lalive, Landais og Zweimüller (2013) undersøger eventuelle spillover-effekter i forbindelse med den tidligere omtalte (Lalive et al., 2006; Lalive, 2007) 1989-udvidelse af den potenti-

elle dagpengeperiode i kul- og stål-intensive regioner i Østrig. Eksistensen af mulige spillover-effekter gør, at den makroøkonomiske effekt af et arbejdsmarkedspolitisk tiltag ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med de partielle mikroøkonomiske virkninger. Sådanne generelle ligevægtseffekter kan opstå, hvis spillover-effekter fra en reform påvirker personer uden for målgruppen, fx hvis dagpengeudvidelsen for kul- og stålarbejdere påvirker personer, der ikke har haft beskæftigelse inden for kul- og stålindustrien. Inden for evalueringen af aktiveringsprogrammer findes en række studier, der undersøger eksistensen af spillover-effekter, mens evidensen omkring spillover-effekter er meget sparsom for de ordninger, der er dækket af nærværende litteraturoversigt.

I dette studie betragtes ledige arbejdere i reformomfattede regioner i Østrig, der er sammenlignelige med de tidligere kul- og stålarbejdere, men som ikke er omfattet af reformen på grund af reformens krav om en lang arbejdshistorik inden for industrien. De ikke-omfattede arbejdere er kendetegnet ved at have en anciennitet marginalt mindre end de omfattede arbejdere, samtidig med at de konkurrerer på samme lokale arbejdsmarked, men de udgør kun et lille udsnit af arbejdsstyrken.

Analysen beror på samtlige ledighedsforløb i perioden 1980-2000 for mænd i alderen 50-54 år, i alt godt 120.000 ledighedsforløb. De ikke-reform omfattede arbejdere har under 15 års erhvervs erfaring ud af de seneste 25 år, mens de omfattede har mere end 15 års erhvervs erfaring. Identifikationen af årsagssammenhængen beror dels på diskontinuitet i berettigelsen til den udvidede dagpengeperiode i intervallet omkring 15-års erhvervs erfaring, og dels på det forhold, at reformen kun omfattede visse regioner. Økonometrisk bygges evalueringen på difference-in-difference metoden.

Resultaterne viser tydelige tegn på spillover-effekter: Samtidig med at jobsøgningen for reformomfattede arbejdere falder, stiger chancen for at komme i beskæftigelse for ikke-omfattede arbejdere, mens den gennemsnitlige varighed af ledighedsforløbene og risikoen for langtidsledighed falder. Spillover-effekterne når deres maksimum på det tidspunkt, hvor reformen er fuldt indfaset, og effekten reduceres samtidig med udfasningen af den midlertidige dagpengeudvidelse. Således reducerede reformen den gennemsnitlige varighed af et ledighedsforløb med ti uger for ikke-reformomfattede arbejdere.

### 3.2.4 Frankrig

Le Barbanchon (2012) undersøger effekten af en forlængelse af den potentielle dagpengevarighed i Frankrig fra syv til 15 måneder på afgangsraten fra ledighed samt matchkvaliteten af det nye job. Reformen er målrettet en gruppe ledige med lav produktivitet. Retten til de forlængede dagpenge gælder fra 2000-2002 for personer, der har været beskæftiget i mere end otte måneder det seneste år. Personer, der har været beskæftiget i 6-8 måneder det seneste år, har kun ret til syv måneders dagpenge. Personer over 50 år er ikke omfattet af undersøgelsen, da de har ret til en endnu længere dagpengeperiode.

Stikprøven trækkes fra matchede beskæftigelses- og ledighedsregistre og omfatter nyledige i årene mellem 2000 og 2002. Personer omfattet af de omtalte regler, udgør 28 % af stikprøven eller godt 16.692 personer. Identifikationen af årsagssammenhængen sker i et regressions diskontinuitets design, hvor diskontinuiteten opstår omkring otte måneder i anciennitets-variablen. Afgangsraten til beskæftigelse estimeres i en varighedsmodel.

Resultaterne viser, at der er stærke effekter på varigheden af ledighedsperioden, mens der ikke findes nogen signifikante effekter på kort eller mellemlang sigt på hverken varigheden af beskæftigelsen eller lønninger. Fraværet af effekter på match-kvaliteten er overraskende, da forlængelse af den potentielle ledighedsperiode forårsager en signifikant reduktion i



afgangsrate til beskæftigelse på 28 % og en forlængelse af ledighedsforløbet på omkring 2,5 måned.

Bargain og Doorley (2011) er baseret på en ordning kaldet Revenu Minimum d'Insertion, RMI: En garanteret mindsteløn. RMI er et means-tested overførselsprogram, der kan søges af alle borgere i Frankrig, der ikke er under uddannelse. Ydelsens størrelse bestemmes af husholdningens størrelse og indkomst efter skat og andre overførsler. For personer uden børn skal man være 25 år for at have adgang til ordningen. Som eksempel betyder RMI, at en enlig uden ressourcer vil modtage, hvad der svarer til 91 % af fattigdomsgrænsen, svarende til halvdelen af medianen af den ækvivalerede husholdningsindkomst. I modsætning til fx jobpræmieordninger som EITC er RMI en ubetinget ydelse i den forstand, at der ikke stilles krav om at være i job eller tidligere arbejdsomfang, end sige jobsøgningskrav. Det skønnes, at programmet har en take-up-rate på ca. 70 %. Alle typer af husholdninger er repræsenteret i gruppen af modtagere, men enlige uden børn er overrepræsenteret, og de er fokus i studiet.

Studiet omhandler derfor adfærdsændringer af økonomiske incitamenter til at arbejde for en gruppe, der ikke tidligere er studeret i særligt vidt omfang: enlige uden børn. Studiet fokuserer på unge mænd, der er droppet ud af ungdomsuddannelse (high school drop-outs). Kvinder udelades med det argument, at deres arbejdsudbud i den betragtede målgruppe formentlig er påvirket af ægteskabs- og fertilitetsbeslutninger i højere grad, end det er tilfældet for mænd. Fokus på drop-outs sker, fordi de formentlig har de mindste økonomiske incitamenter til at tage arbejde, men også fordi de udgør over halvdelen af gruppen af 25-30 årige enlige mænd.

Da RMI kun er tilgængelig for personer på 25 år eller derover, kan effekten af RMI estimeres ved hjælp af et regression-discontinuity design på månedlige data. Effekten, der estimeres, er derfor for personer på 25 år, der netop har fået adgang til ydelsen i 1999. Der estimeres effekter på beskæftigelsesraten og ugentlige arbejdstimer. Effekterne er robuste i forhold til anvendelse af forskellige specifikationer og falsifikationstest, og de finder, at intent-to-treat effekten af RMI for 25-årige enlige drop-outs mænd er en reduktion i beskæftigelsesraten på 4,9 til 6,9 procentpoint, fra et gennemsnitligt udgangspunkt på 68 %. Effekten på ugentlige arbejdstimer er en reduktion på 1,9 til 2,7 timer. Relativt er disse effekter ens, hvilket antyder, at effekten primært opererer gennem den ekstensive margin, dvs. på udbudsbeslutningen. Det svarer til arbejdsudbudselasticiteter på -0,04 til -0,06. I en supplerende analyse finder de, at effekterne er små og insignifikante for enlige mænd med en uddannelse.

### 3.2.5 Opsamling af viden fra øvrige europæiske lande

Både i Tyskland og i Holland har man undersøgt effekterne af en ændring i den potentielle varighed af dagpengeperioden. I Tyskland undersøges blandt andet effekten af annonceringen af en 14 måneders afkortning for ældre forsikrede ledige (Grogger og Wunsch, 2012). Annonceringen af reformen forårsagede en femdobling af afgangsraten fra beskæftigelse til dagpenge for ældre, der var tæt på pensionsalderen, mens der ikke var nogen annonceringseffekt på midaldrende beskæftigede. Efter reformen var implementeret faldt afgangsraten fra beskæftigelse markant for personer i slutningen af 50'erne, mens personer, der var i begyndelsen af 50'erne ikke ændrede adfærd i nævneværdig grad, selvom deres maksimale dagpengeperiode også var blevet reduceret med op til 14 måneder. På tyske data er det ligeledes undersøgt (Schmieder et al., 2012), hvordan varigheden af ledighedsforløbet påvirkes af en længere potentiel dagpengeperiode for forsikrede ledige i fyrrerne. Resultaterne viser, at én måneds udvidelse af dagpengeretten forlænger ledighedsforløbet statistisk signifikant med tre dage. For Holland viser Groot og van der Klaauw (2014), at en

reduktion i den potentielle dagpengeperiode på 22 måneder har en signifikant positiv effekt på afgangsraten fra ledighed, men at det reducerer kvaliteten af de efterfølgende job.

I Østrig har Lalive og hans medforfatterne foretaget fire analyser af, hvordan økonomiske incitamenters påvirker overgangen til beskæftigelse for forsikrede ledige. Tre studier har fokus på forlængelser af den potentielle varighed af dagpengene, mens det sidste studie analyserer effekten af en længere dagpengeperiode kombineret med en højere kompensationsgrad. Lalive og Zweimüller (2004) viser, at en forlængelse af dagpengerebet fra 30 uger til fire år fører til en 17 % reduktion i afgangsraten til job eller 19 ugers forlængelse af ledighedsforløbet, mens Lalive (2007) viser, at samme reform øger varigheden med omkring 14 uger for ældre forsikrede mænd. Effekten for kvinder er mere usikker. Lalive et al. (2013) undersøger, hvordan reformen påvirker de forsikrede ledige, som ikke var omfattet af reformen, og finder signifikante spillover-effekter, således at reformen i gennemsnit reducerede et ledighedsforløb med ti uger for ikke-omfattede ledige. Endelig finder Lalive et al. (2006) at en 6 procentpoints-stigning i kompensationsgraden forlænger ledighedsforløbet med 0,4 uge, mens én uges forlængelse af den potentielle dagpengeperiode øger varigheden af ledighedsforløbet med 0,05 til 0,1 uge.

Ligeledes på østrigske data undersøger Card et al. (2007), hvordan overgangen til beskæftigelse for forsikrede ledige påvirkes af dagpengerebetens ophør. Forfatterne viser, at størrelsen af den hidtil estimerede effekt er overvurderet. Resultaterne viser dog, at afgangsraten til beskæftigelse øges signifikant med 15 % i den uge, hvor dagpengerebeten udtømmes.

Endeligt undersøger Le Barbanchon (2012) effekten af en forlængelse af den potentielle dagpengevarighed i Frankrig fra syv til 15 måneder på afgangsraten fra ledighed for ledige med lav produktivitet og finder, at det fører til en signifikant forlængelse af ledighedsperioden på omkring to og en halv måned. Ligeledes viser resultater fra Frankrig i Bargain og Doorley (2011), at adgangen til sociale ydelser for ikke-forsikrede enlige unge mænd uden uddannelse, når de fylder 25 år, reducerer beskæftigelsesgraden med 5-7 procentpoint.

Sammenfattende kan vi konkludere, at de ti studier fra de øvrige europæiske lande (ud over norden), udgør stærk evidens for en signifikant positiv sammenhæng mellem økonomiske incitamenters og beskæftigelsen for forsikrede ledige, således at den forventede varighed af ledighedsperioden reduceres ved en afkortning af den potentielle varighed af ledighedsperioden eller en lavere kompensationsgrad. I tillæg er der indikationer af, at reformer af de økonomiske incitamenters medfører statistisk signifikante og kvantitativt store spillover-effekter på de ledige, der ikke er omfattet af reformerne. Fra tyske data for ældre ledige er der indikationer af, at også den måde en eventuel reform annonceres på, har signifikant betydning for overgangen fra beskæftigelse til dagpenge.

### 3.3 Studier fra øvrige OECD-lande

#### 3.3.1 USA

Farber, Rothstein og Valletta (2015) undersøger effekten af udvidelser af den potentielle varighed af arbejdsløshedsforsikringen i USA under recessionen som følge af Finanskrisen (EUC-ordningen). Udvidelsen øgede den maksimale varighed fra omkring 26 uger primo 2008 op til 99 uger primo 2010, men ved udgangen af 2013 var lempelsen rullet tilbage igen.

Analysen er baseret på en competing risks-model, hvor både overgangen til både beskæftigelse og udtræden af arbejdsstyrken modelleres ved hjælp af CPS-datasættet for årene

2008-2014. Stikprøven omfatter ledige med arbejdsløshedsforløb over tre måneder, i alderen 18-69 år, som angiver, at ledigheden skyldes, at de har mistet arbejdet. Da der ikke findes data for de faktiske udbetalinger, antages det, at de ledige modtager dagpenge over hele ledighedsperioden. I alt omfatter stikprøven godt 37.000 ledighedsforløb, hvoraf knap 25.000 vedrører perioden 2008-2011 (udvidelsen), og godt 12.000 vedrører perioden 2012-2014. Omkring 15 % observeres at afslutte til beskæftigelse, og andelen, der træder ud af arbejdsmarkedet, er i samme størrelsesorden.

Resultaterne viser, at afgang fra ledighed til beskæftigelse ikke ændres signifikant under indfasningen af udvidelsen, men derimod, at andelen, der forblev i ledighedskøen, øges signifikant med 2-3 procentpoint. Sidstnævnte estimer indikerer, at afgangsraten fra arbejdsmarkedet falder i størrelsesordenen 20-30 % (udvidelsen forebygger dermed, at ledige forlader arbejdsstyrken). Resultaterne for udfasningen af lempelsen viser, at effekterne er kvantitativt små og altid statistisk insignifikante. Overordnet konkluderes det, at udvidelserne har haft meget begrænset effekt på arbejdsmarkedets effektivitet makroøkonomisk set.

### 3.3.2 Canada

Lemieux og Milligan (2008) studerer effekten af adgang til sociale sikringsydelser på beskæftigelsen i Canada i 1986. De sociale ydelser tildeles efter regler svarende til de i Frankrig: Ordningen er means-testet i forhold til indkomst og reguleres med familiestørrelse. De anvender et regression-discontinuity design baseret på, at ydelsesniveauet inden 1989 steg med 175 %, når man fylder 30 år. I modsætning til Bargain og Doorley (2011) haves alder kun opgjort i år, hvilket gør identifikationen lidt mere følsom. Studiet fokuserer på mænd uden børn, da aldersdistinktionen i ydelsesniveau ikke gjaldt forældre. Ligesom Bargain & Doorley (2011) fokuserer de på mænd uden uddannelse. De måler effekter både i ugen, hvor data opgøres og i året før. Sidstnævnte medfører en fejlkilde, hvor designet bliver "fuzzy".

De finder, at de højere sociale sikringsydelser mindsker beskæftigelsesgraden med 2,9 til 5,1 procentpoint. Resultaterne er robuste både i forhold til forskellige modelspecifikationer, outcome- og falsifikationstest. Da beskæftigelsesgraden for 29-årige var omkring 60 % for målgruppen, svarer det til relative ændringer på 6-8 % eller arbejdsudbuds-elasticiteter på -0,03 til -0,05. Ligesom Bargain og Doorley (2011) finder de, at effekten ser ud til at operere på den ekstensive arbejdsudbudsmargin. De viser også, at anvendelsen af difference-in-difference estimater kan afstedkomme og give betydeligt anderledes estimer end de fra RD-estimatorerne.

### 3.3.3 Japan

Machikita, Kohara og Sasaki (2013) undersøger effekten af en længere dagpengeperiode i Japan ved at udnytte diskontinuiteter i dagpengeretten, der afhænger af alder og anciennitet. Personer, der er ramt af ledighed på grund af fx virksomhedslukninger har ret til dagpenge i en længere periode, såfremt de er ældre end 45 år og har en vis anciennitet. Således har ufrivilligt ledige i alderen 35-44 år med 1-4 års anciennitet, ret til 90 dages dagpenge, mens en tilsvarende ledig i alderen 45-60 år, har ret til 180 dages dagpenge.

Undersøgelsen bygger på et stort administrativt datasæt, og stikprøven omfatter personer i alderen 44 til 46 år, som mistede arbejdet samtidig. Stikprøven omfatter godt 14.000 japanske dagpengemodtagere, der bliver ledige i august 2005, som var en makroøkonomisk stabil periode. Økonometrisk bygger analysen på difference-in-difference metoden og modellerer afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse.

Resultaterne viser, at den potentielle varighed af dagpengeperioden ikke forlænger varigheden af ledighedsperioden signifikant. Forfatterne angiver, at den manglende effekt primært skyldes, at forskellen i den potentielle dagpengeperiode mellem personer på hver side af diskontinuiteten er lille. Desuden viser resultaterne, at dis-incitamentene i forhold til en længere dagpengeperiode er meget små blandt japanske ansatte med meget virksomhedsspecifik human kapital.

### 3.3.4 Evidensen for økonomiske incitamenters for øvrige OECD-lande

Hverken studiet fra Japan og USA for forsikrede ledige understøtter resultaterne fra de europæiske studier, der viser, at ændringer i den potentielle varighed af dagpengeperioden har en statistisk signifikant effekt på afgangsraten fra ledighed og varigheden af ledighedsperioden. Men da resultaterne fra de to øvrige OECD-lande på den anden side ikke er statistisk signifikante, så modsiger de heller ikke sammenhængen. For ikke-forsikrede ledige bekræfter studiet fra Canada, at markant forhøjede sociale ydelser reducerer beskæftigelsesgraden blandt unge mænd uden kompetencegivende uddannelse i størrelsesordenen 3-5 procentpoint.

## 3.4 Opsamling

KORA har identificeret 29 studier, der analyserer effekten af ændringer i niveau eller den potentielle varighed af ledighedsydelse på beskæftigelsen. Studierne omfatter eksempelvis effekten af afkortninger af dagpengeperioden samt reduktioner i kompensationsgraden. Af de 29 studier har de 23 fokus på forsikrede ledige. Den ene halvdel af studierne analyserer effekterne af ændringer i kompensationsgraden, mens den anden halvdel analyserer effekten af ændringer i den maksimale varighed af dagpengeperioden. Ét studie ser på begge forhold. Målgruppen er flygtninge og unge med lav eller ingen uddannelse i de studier, der har fokus på ikke-forsikrede ledige.

For så vidt angår ændringer i niveauet for ledighedsydelsen, fx ændringer i kompensationsgraden, så viser resultaterne i litteraturoversigten alle en statistisk signifikant sammenhæng mellem kompensationsgraden og beskæftigelsen. Dermed kan vi konkludere, at der er stærk evidens for en signifikant sammenhæng. Når vi ser på målgrupper, så gælder konklusionen særligt for forsikrede ledige, for hvem ti af studierne vedrører. For unge ikke-forsikrede med lav uddannelse, viser de studier, som KORA har fundet, at der er moderat evidens for en statistisk signifikant sammenhæng (Bargain og Doorley, 2011; Lemieux og Milligan, 2008; Jonassen, 2013; Jensen et al., 2005). For flygtninge er der kun indikation af en signifikant sammenhæng, idet kun to studier omfatter denne målgruppe (Rosholm og Vejlin, 2010; Rockwool, 2009).

Eksempelvis viser erfaringerne fra Sverige, at én procentpoints øgning i kompensationsgraden fører til en 5 % højere ledighed (Fredriksson og Söderström, 2008), mens et andet svensk studie finder, at en 5 procentpoints-reduktion i kompensationsgraden fører til en 10 % højere afgangsrate fra ledighed (Carling et al., 2001). Et tredje svensk studie finder på samme måde, at en forhøjelse af dagpengesatsen fører til en signifikant reduktion i afgangsraten for mænd, mens effekten for kvinder er usikker (Benmarker, 2007). På norske data estimerer Røed og Zhang (2003, 2005) elasticiteter i størrelsesordenen -0,35 til -0,95 for kvinder og mænd, dvs. at en reduktion i kompensationsgraden på 10 % vil reducere et ti måneders ledighedsforløb med knap en måned for mænd og 1-2 uger for kvinder.

Med hensyn til ændringer i dagpengeperiodens maksimale varighed, så har vi fundet 15 studier. Overvejende analyserer studierne effekter på beskæftigelsen eller varigheden af ledighedsforløbet for de berørte ledige, men enkelte studier har fokus på spillover-effekter på personer, der ikke var berørt af reformen (Lalive et al., 2013) eller annonceringseffekter (Grogger og Wunsch, 2012). De sidstnævnte studier bidrager som følge af, at de ikke har fokus på overgangen fra ledighed til beskæftigelse, ikke til vores konklusion omkring evidensen for effekten af økonomiske incitamenter på overgangen fra ledighed til beskæftigelse.

Sammenfattende viser studierne af ændringer i dagpengerettens potentielle varighed en signifikant effekt, på nær to studier, der ikke finder nogen signifikante effekter (Farber et al., 2015; Machikita et al., 2013). Samtlige signifikante resultater er opnået i europæiske lande, mens de insignifikante resultater stammer fra USA og Japan. Dermed må vi konkludere, at der er stærk evidens for en signifikant effekt af ændringer i den maksimale varighed af dagpengeperioden på beskæftigelsen.

I Østrig har Lalive og Zweimüller (2004) eksempelvis fundet, at en forlængelse af dagpengeretten fra 30 uger til fire år fører til en 17 % reduktion i afgangsraten til job eller 19 ugers forlængelse af ledighedsforløbet, mens Lalive (2007) viser, at samme reform øger varigheden med omkring 14 uger for ældre forsikrede mænd. Effekten for kvinder er mere usikker. Lalive et al. (2006) finder, at én uges forlængelse af den potentielle dagpengeperiode øger varigheden af ledighedsforløbet med 0,05 til 0,1 uge. I Norge finder Røed og Westlie (2012), at en forøgelse af dagpengeretten fra 80 uger – med mulighed for forlængelse – til 156 uger forlænger ledighedsperioden med 27 %. På samme måde viser Falch et al. (2010), at én uges reduktion i den potentielle varighed fører til 1/4 uges reduktion i ledighedsperioden. Endelig finder Schmieder et al. (2012), som analyserer effekten af diskrete ændringer i dagpengeperioden for tyske ledige i fyrrerne, at én måneds længere potentiel dagpengeperiode øger varigheden af ledighedsforløbet med tre dage.

## Referencer

- Abbring, J. H. og G. J. van den Berg (2003) "The nonparametric identification of treatment effects in duration models", *Econometrica*, vol. 71, no. 5, pp. 1491-1517.
- Abbring, J. H., van den Berg, G. J., J. C. van Ours (2005) "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *The Economic Journal*, vol. 115, pp. 602-630.
- Andersen, L. H., Hansen, H., Schultz-Nielsen, M. L. og T. Tranæs (2009) "Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse", Rockwool Fondens Forskningsenhed, København.
- Arni, P., Lalive, R., og J. C. van Ours (2013) "How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 28, pp. 1153-1178.
- Azmat, G. (2014) "Evaluating the effectiveness of in-work tax credits", *Empirical Economics*, vol. 46, pp. 397-425.
- Bargain, O. og K. Doorley (2011) "Caught in the trap? Welfare's disincentive and the labor supply of single men", *Journal of Public Economics*, vol. 95, pp. 1096-1110.
- Benmarker, H., Carling, K. og B. Holmlund (2007) "Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms", *Labour*, vol. 21, no. 1, pp. 85-120.
- Beskæftigelsesministeriet (2005) "Afrapportering fra arbejdsgruppen om indsamling af oplysninger om virkningen af introduktionsydelse på starthjælpsniveau/starthjælp". [https://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Rapporter/2005/Rapport\\_starthjaelp.pdf](https://www.nyidanmark.dk/resources.ashx/Resources/Publikationer/Rapporter/2005/Rapport_starthjaelp.pdf). Online version tilgængeligt 25. september 2015.
- Bettendorf, L., Folmer, K. og E. Jongen (2013) "The dog that did not bark: The EITC for single mothers in the Netherlands", CPB discussion paper no. 229, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Haag, Holland.
- Blundell, R., Brewer, M. og Shepard, A. (2005) "Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-difference", working paper, Institute for Fiscal Studies, London, UK.
- Blundell, R., Duncan, A., McCrae, J. og Meghir, C. (2000) "The labour market impact of the Working Families' Tax Credit", *Fiscal Studies*, vol. 21, no. 1, pp. 75-104.
- Boockmann, B., Thomsen, S. L. og T. Walter (2014) "Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment?", *IZA Journal of Labor Policy*, vol. 3, no. 21.
- Brewer, M. og Browne, J. (2006) "The effect of the Working Families' Tax Credit on labour market participation", working paper, Institute for Fiscal Studies, London, UK
- Brewer, M., Duncan, A., Shephard, A. og Suárez, M. J. (2006) "Did Working Families' Tax Credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain", *Labour Economics*, vol. 13, pp. 699-720.
- Card, D., Chetty, R. og A. Weber (2007) "The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job?", *The American Economic Review*, vol. 97., no. 2, pp. 113-118.

- Carling, K., Holmlund, B. og A. Vejsiu (2001) "Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s", *The Economic Journal*, vol. 111, pp. 766-790.
- Decker, P. T. og C. J. O'Leary (1995) "Evaluating pooled evidence from the reemployment bonus experiments", *The Journal of Human Resources*, vol. 30, pp. 534-550.
- De Groot, N. og B. van der Klaauw (2014) "The effects of reducing the entitlement period to unemployment insurance benefits", IZA Discussion Paper no. 8336, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, Tyskland.
- Det Økonomiske Råd (2013): *Vismandsrapporten, efteråret 2013*. Det Økonomiske Råds Sekretariat, 2013
- Eissa, N. og H. W. Hoynes (1998) "The Earned Income Tax Credit and the labor supply of married couples", NBER Working paper 6856, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA
- Eissa, N., Kleven, H. J. og C. T. Kreiner (2008) "Evaluation of four tax reforms in the United States: Labor supply and welfare effects for single mothers", *Journal of Public Economics*, vol. 92, pp. 795-816
- Eissa, N. og J. B. Liebman (1996) "Labor supply response to the Earned Income Tax Credit", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, no. 2, pp. 605-637.
- Ellwood, D. T. (2000) "The impact of Earned Income Tax Credit and social policy reforms on work, marriage, and living arrangements", *National Tax Journal*, vol. 53, no. 4, pp. 1063-1106.
- Falch, N. S., Hardoy, I. og K. Røed (2012) "Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode", *Søkelys på Arbeidslivet*, no. 3, pp. 181-197.
- Farber, H. S., Rothstein, J. og R. G. Valletta (2015) "The effect of extended unemployment insurance benefits: Evidence from the 2012-2013 phase-out", IRL working paper #100-15, Institute for Research on Labor and Employment, Berkeley, USA. Publiceres i *The American Economic Review*, maj 2015.
- Ford, R., Gyarmati, D., Foley, K. og Tattrie, D. (2003) "Can work incentives pay for themselves? Final report on the Self-Sufficiency Project for welfare applicants", rapport, Social Research and Demonstration Corporation (SRDC), Canada.
- Francesconi, M. og van der Klaauw, W. (2007) "The socioeconomic consequences of 'in-work' benefit reform for British lone mothers", *Journal of Human Resources*, vol. 42, no. 1, pp. 1-31.
- Fredriksson, P. og M. Söderström (2008) "Do unemployment benefits increase unemployment? New evidence on an old question", IZA discussion paper no. 3570, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, Tyskland.
- Gregg, P. og Harkness, S. (2003) "Welfare reform and lone parents employment in the UK", CMPO working paper no. 03/072, University of Bristol, Bristol, UK.
- Gregg, P., Harkness, S. og Smith, S. (2009) "Welfare reform and lone parents in the UK", *The Economic Journal*, vol. 119, February, F38-F65.
- Grogger, J. og C. Wunsch (2012) "Unemployment insurance and departures from employment: Evidence from a German reform", unpublished working paper, Universität Basel, Schweiz.
- Hansen, A. O. (2013) "Arbejdsudbuddet blandt enlige mødre: Effekten af en 2-årig forsøgsordning", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 151: 21-54.

- Hermansen, M. N. (2014) "Effekter af en toårig dagpengeperiode på beskæftigelse og ledighed: En foreløbig evaluering af dagpengereformen. Arbejdspapir; De Økonomiske Råds Sekretariat
- Hotz, V. J., Mullin, C. H. og J. 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.
- 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 fra Institut for Økonomi, Aarhus Universitet [http://pure.au.dk/portal/files/56897928/PhD\\_thesis\\_Anders\\_Bruun\\_Jonassen.pdf](http://pure.au.dk/portal/files/56897928/PhD_thesis_Anders_Bruun_Jonassen.pdf) (online version tilgået 25. september 2015).
- Jonassen, A. B. (2014). "Konsekvenser af halvering af dagpengeperiodens halvering. En kvantitativ undersøgelse af effekten for de ledige". SFI Rapport 14:21.
- Knoef, M. og J. C. van Ours (2014) "How to stimulate single mothers on welfare to find a job: Evidence from a natural experiment", IZA Discussion Paper no. 8188, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, Tyskland.
- Kraka (2013), Dagpengereformen virker - status efter et halvt år.
- Kyyrä, T og V. Ollikainen (2008) "To search or not to search? The effects of UI benefit extension for the older unemployed", *Journal of Public Economics*, vol. 92, pp. 2048-2070.
- Lalive, R. (2007) "How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach", *Journal of Econometrics*, vol. 142, pp. 785-806.
- Lalive, R., Landais, C. og J. Zweimüller (2013) "Market externalities of large unemployment insurance extension programs", IZA discussion paper no. 7650, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, Tyskland.
- Lalive, R., van Ours, J. og J. Zweimüller (2006) "How changes in financial incentives affect the duration of unemployment", *The Review of Economic Studies*, vol. 73, no. 4, pp. 1009-1038.
- Lalive, R. og J. Zweimüller (2004) "Benefit entitlement and unemployment duration: The role of policy endogeneity", *Journal of Public Economics*, vol. 88, no. 12, pp. 2587-2616.
- Lalive, R., Zweimüller, J. og J. C. van Ours (2005) "The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment", *Journal of the European Economic Association*, vol. 3, no. 6, pp. 1386-1417.
- Le Barbanchon, T. (2012) "The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France", CREST working paper no. 2012-21, Centre de Recherche en Économie et Statistique, Paris, Frankrig.
- Lemieux, T. og K. Milligan (2008) "Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach", *Journal of Econometrics*, vol. 142, pp. 807-828.
- 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.



Machikita, T., Kohara, M. og M. Sasaki (2013) "The effect of extended unemployment benefit on the job finding hazards: A quasi-experiment in Japan", IZA discussion paper no. 7559, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, Tyskland.

Meyer, B. D. (2002) "Labor supply at the extensive and intensive margins: The EITC, welfare, and hours worked", *The American Economic Review*, vol. 92, no. 2, pp.373-379.

Meyer, B. D. og D. T. Rosenbaum (2000) "Making single mothers work: Recent tax and welfare policy and its effects", NBER Working paper 7491, National Bureau of Economic Research, Cambridge, USA.

Meyer, B. D. og D. T. Rosenbaum (2001) "Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the labor supply of single mothers", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 116, no. 3, pp. 1063-1114.

Michalopoulos, C., Robins, P. K., og Card, D. (2005) "When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomized social experiment for welfare recipients", *Journal of Public Economics*, vol. 89, pp. 5-29.

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

Mogstad, M. og C. Pronzato (2012) "Are lone mothers responsive to policy changes? Evidence from a workfare reform in a generous welfare state", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 114, no. 4, pp. 1129-1159.

Mortensen, D. T. (1977) "Unemployment insurance and labor supply decisions", *Industrial Labor Relations Review*, vol. 30, pp. 505-517.

Mulheirn, I. og Pisani, M. (2008) "Working tax credit and labour supply", working paper no. 3, HM Treasury, London, UK.

O'Leary, C. J., Decker, P. T. og S. A. Wandner (2005) "Cost-effectiveness of targeted reemployment bonuses", *Journal of Human Resources*, vol. XL, no. 1, pp. 270-279.

Uusitalo, R. og J. Verho (2010) "The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform", *Labour Economics*, vol. 17, pp. 643-654.

Robins, P. K., Michalopoulos, C. og Foley, K. (2008) "Are two carrots better than one? The effects of adding employment services to financial incentive programs for welfare recipients", *ILR Review*, vol. 61, no. 3, pp. 410-423.

Rosholm, M. og R. Vejlin (2010) "Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start", *Labour Economics*, vol. 17, no. 1, pp. 258-275.

Røed, K., Jensen, P. og A. Thoursie (2002) "Unemployment duration, incentives and institutions – a micro-econometric analysis based on Scandinavian data", Memorandum no. 9/2002, Universitetet i Oslo, Oslo, Norge.

Røed, K. og L. Westlie (2007) "Unemployment Insurance in welfare states: Soft constraints and mild sanctions", IZA discussion paper no. 2877, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, Tyskland.

Røed, K. og L. Westlie (2012) "Unemployment insurance in welfare states: The impacts of soft duration constraints", *Journal of the European Economic Association*, vol. 10, no. 3, pp. 518-554.

- Røed, K. og T. Zhang (2003) "Does unemployment compensation affect unemployment duration?", *The Economic Journal*, vol. 113, no. 484, pp. 190-206.
- Røed, K. og T. Zhang (2005) "Unemployment duration and economic incentives – a quasi random-assignment approach", *European Economic Review*, vol. 49, pp. 1799-1825.
- Schmieder, J. F., von Wachter, T. og S. Bender (2012) "The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 127, pp. 701-752.
- Svarer, M. (2011) "The effect of sanctions on exit from unemployment: Evidence from Denmark", *Economica*, vol. 78, pp. 751-778.
- Uusitalo og Verho (2010): "The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform", *Labour Economics*, vol. 17, pp. 643-654
- Van den Berg, G. J., van der Klaauw, B., og J. C. van Ours (2004) "Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work", *Journal of Labor Economics*, vol. 22, no. 1, pp. 211-241.
- Van den Berg, G. J. og J. Vikström (2014) "Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 116, no. 2, pp. 284-334.
- Van den Berg, G. J., Uhlendorff, A. og J. Wolff (2013) "Sanctions for young welfare recipients", IZA discussion paper no. 7630, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, Tyskland.
- Van der Klaauw, B. og J. C. van Ours (2013) "Carrot and stick: How re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare", *Journal of Applied Economics*, vol. 28, pp. 275-296.
- Woodbury, S. A. og R. G. Spiegelman (1987) "Bonuses to workers and employers to reduce unemployment: Randomized trials in Illinois", *The American Economic Review*, vol. 77, no. 4, pp. 513-530.

# Bilag 1 Dokumentation af litteratursøgning og klassifikation af studier

Der er foretaget en systematisk litteratursøgning på udvalgte søgetermer i følgende databaser: EconLit, Sociological Abstracts, NetPunkt (bibliotek.dk) – fællesbase for danske biblioteker, Libris (Sverige) – fællesbase for svenske biblioteker, BibSys (Norge) – fællesbase for norske biblioteker, Evalueringsportalen.no og Campbell Library. Disse er suppleret med søgninger på IDEAS (RePec) og Google.

Søgningen er foretaget af en uddannet informationsspecialist, Anne Nørgaard-Pedersen. Søgetermerne er specifikke for de enkelte databaser, og er udvalgt i samråd mellem informationsspecialisten og forskerne. Se bilag for en specifikation af søgetermerne for hver database.

I alt har søgningen identificeret 222 studier. Ud fra artiklens titel og abstract har forsker, Henrik Lindegaard Andersen, derpå udvalgt relevante studier til litteraturoversigten. I tillæg har KORA gennemgået publikationslisterne fra udvalgte europæiske forsknings- og analyseinstitutter: IFAU (Sverige), SFI (Danmark), IZA (Tyskland) og ISF (Norge). Endeligt har vi gennemgået referencelisterne i den udvalgte litteratur. De endeligt udvalgte studier fremgår af referencelisten.

I nærværende rapport klassificeres den samlede mængde af viden inden for området ud fra STARs videnshierarki.<sup>10</sup> Videnshierarkiet går fra "ingen viden" til "stærk evidens", hvor sidstnævnte indebærer en overvægt på tre eller flere studier af høj kvalitet, der viser resultater, som går i samme retning. Kvalitet vurderes på baggrund af design, metode og udførelse. Der lægges vægt på, at der i studierne kontrolleres for de væsentligste faktorer, der kan påvirke både deltagelse i indsats og udfaldsmål, og derved at det godtgøres, at der afdækkes en årsagssammenhæng, se Arendt (2013) for yderligere diskussion af hyppigt anvendt design og metoder inden for arbejdsmarkedslitteraturen.

Det bemærkes, at den vægtning af resultaterne ud fra studiets alder, kvalitet, oprindelse og publiceringsstatus, der foretages i nærværende rapport, er indirekte og foretages vurderingsmæssigt af forskerne. På jobeffekter.dk foretages en direkte maskinel sammenvejning af vidensmængden ud fra givne vægtningskriterier.

Nedenfor angives listen over søgetermer for hver database:

## **EconLit:**

Publication date: 2000 – 2014. Languages: English, Danish, Swedish (Norwegian – findes ikke som mulighed). Peer reviewed.

#1 Exact("unemployed" OR "unemployed/unemployment") OR ab(unemploy\*) OR Exact("welfare") OR Exact("social assistance")

#2 (Exact("penal sanctions" OR "benefit sanctions" OR "economic sanctions" OR "sanctions" OR "sanction") OR Exact("unemployment insurance, replacement ratio, entitlement period, life-cycle labor supply, tax reform, method of simulated moments") OR Anywhere("insurance period" OR "benefit history" OR "tax credit" OR "replacement rate" OR

---

<sup>10</sup> Se beskrivelsen af STARs videnshierarki og vægtningsmetoden, der anvendes på jobeffekter.dk: <http://www.jobeffekter.dk/om-jobeffekterdk/hvordan-regner-jobeffekter.aspx>

"replacement ratio" OR "employment deduction") OR Exact("economic incentives") OR Anywhere ("economic incentive\*") OR Exact("compensation") OR

#3 (ab(effect\*) OR ti(effect\*)) OR (ab(impact\*) OR ti(impact\*))

#4 (#1 AND #2 AND #3): 57 fund

### **Sociological Abstracts:**

Publication date: 2000 – 2014. Languages: English, Danish, Norwegian, Swedish. Peer reviewed.

#1 su.Exact("unemployed" OR "unemployed people" OR "unemployed/unemployment") OR ab(unemploy\*) OR su.Exact("social welfare") OR Anywhere("social assistance") OR su.Exact("welfare services" OR "economic welfare" OR "welfare benefits" OR "welfare recipients")

#2 (su.Exact("penal sanctions" OR "sanction/sanctions/sanctioning" OR "economic sanctions" OR "sanctions") OR ab(sanction\*) OR su.Exact("wage incentives" OR "economic incentives" OR "financial incentives" OR "material incentives") OR Exact("compensation" OR "employee benefits & compensation" OR "compensation/compensative/compensatory/compensating") OR Anywhere("replacement rate" OR "employment deduction" OR "insurance period" OR "benefit history" OR "tax credit")

#3 (ab(effect\*) OR ti(effect\*)) OR (ab(impact\*) OR ti(impact\*))

#4 (#1 AND #2 AND #3): 31 fund

### **NetPunkt (bibliotek.dk) – fællesbase for danske biblioteker:**

(Der er søgt med fritekst-ord, materiale Tidsskriftartikler. Kan ikke søges specifikt på peer-reviewede artikler)

#1 (dagpenge? og ma=ap(= *tidsskriftartikler*) og år>2000) eller (ledig? og ma=ap og år>2000) eller (arbejdsløs? og ma=ap og år>2000) eller (kontanthjælp? og ma=ap og år>2000)

#2 (sanktion? og ma=ap og år>2000) eller (dagpengeperiode? og ma=ap og år>2000) eller (præmieordning? og ma=ap og år>2000) eller (jobpræmieordning? og ma=ap og år>2000) eller (ydelsesændring? og ma=ap og år>2000) eller (incitament? og ma=ap og år>2000) eller (kompensation? og ma=ap og år>2000) eller (dagpengesats? og ma=ap og år>2000) eller (kontanthjælpssats? og ma=ap og år>2000) eller (overførselsreduktion? og ma=ap og år>2000) eller (beskæftigelsesgrad? og ma=ap og år>2000)

#3 (#1 AND #2): 40 fund

#4 (#3 AND effekt?): 3 fund

### **Libris (Sverige) – fællesbase for svenske biblioteker:**

(Der er søgt med fritekstord, tidsrum: 2000-2014)

#1 Incitament\* AND arbetslös\*: 8 fund

#2 Incitament\* AND ledig\*: 1 fund

#3 Incitament\* AND job\*: 2 fund

#4 Incitament\* AND effekt\*: 4 fund

#5 Sanktion\* AND effekt\*: 7 fund

#6 Arbejdsløs\* AND socialbidrag\*: 51 fund

#7 Jobbskatteavdrag: 9 fund

#8 Arbejdsløshedsersättning\* AND effekt\*: 1 fund

#9 Ledig\* AND kompensation\*: 1 fund

#10 Arbejdsløs\* AND kompensation\*: 0 fund

#11 Velfærd\* AND incitament\*: 8 fund

### **BibSys (Norge) – fællesbase for norske biblioteker:**

( "Utvalgte felt" = fritekst)

#1 Utvalgte felt = arbeidsledig? eller utvalgte felt = ledig? eller utvalgte felt = arbeidssøk? eller utvalgte felt = velferd? eller utvalgte felt = Økonomisk sosialhjelp? eller utvalgte felt = Økonomisk stønad? eller utvalgte felt = stønadsmottaker? og årstall = 2000-2014

#2 Utvalgte felt = sanktion? eller utvalgte felt = insentiv? eller utvalgte felt = kompensasjon? eller utvalgte felt = skattefradrag?

#3 (#1 AND #2): 8 fund

### **Evalueringportalen.no:**

#1 Arbejdsledighet OG "Økonomiske insentiver": 22 fund

### **Campbell Library:**

(Søgt: All text/Fritekst)

#1 Unemploy\* OR Employ\* OR Welfare\* OR "Social assistance" AND Incentives: 5 fund

#2 Sanction\* OR Compensation\* OR "Insurance period" OR "Benefit history" OR "Tax credit" OR "Economic incentive" OR "Economic incentives" OR "Replacement rate" OR "Replacement ratio" OR "Employment deduction"

#3 (#1 AND #2): 62 fund

### **IDEAS (RePec):**

(Søgt i publikationstyper: Articles and papers - Fundene gennemset og evt. relevante til RefWorks til videre gennemsyn)

#1 "Economic incentives" + Unemployed: 35 fund

### **Google:**

De første 5 sider gennemset, evt. relevante udvalgt til videre gennemsyn:

#1 Arbejdsløshed AND Incitament

#2 Unemployment AND Incentives



**Det Nationale Institut  
for Kommuner og Regioners  
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00