

EFFEKT AF KONTANTHJÆLPSLOFT OG 225-TIMERS-REGEL – BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS ANALYSE ER FORKERT

24-04-2018

AF CHEFØKONOM MADS LUNDBY HANSEN (21 23 79 52) OG CARL HEIBERG

Beskæftigelsesministeriet offentliggjorde i februar 2018 en analyse af virkningen af Jobreform fase 1 (kontanthjælpsloft og 225-timers-regel), som har spillet en stor rolle i den offentlige debat. Uheldigvis er analysens konklusion forkert, da Beskæftigelsesministeriet fejlfortolker sine egne resultater og laver fejl i beregningerne.

Beskæftigelsesministeriet finder, at sandsynligheden, for at en kontanthjælpsmodtager i en given måned går fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse, i gennemsnit er ca. 25 pct. højere efter reformen trådte i kraft. Dette er en kraftig effekt, som på sigt vil reducere den gennemsnitlige varighed af et kontanthjælpsforløb med mere end 1 måned, og dermed reduceres antallet af kontanthjælpsmodtagere med flere tusinde.

Beskæftigelsesministeriet konkluderer i stedet, at reduktionen i gennemsnitlig varighed er på 3,4 dage. Ministeriet skriver ”Før indførelsen af kontanthjælpsloft og 225-timersreglen varede et gennemsnitligt kontanthjælpsforløb et år og knap 6 dage, mens det efter indførelsen varer et år og godt 2 dage”.

Det er disse 3,4 dage der er fejlberegnet. De 3,4 dage er nemlig den gennemsnitlige effekt på alle kontanthjælpsforløb, som begyndte i januar 2012 eller senere frem til analyseperiodens afslutning i marts 2017. Dermed var en stor del af disse forløb afsluttet FØR reformen trådte i kraft i oktober 2016. De mange forløb, der blev afsluttet FØR reformen trådte i kraft, udviser naturligvis en reformeffekt på 0. Det trækker den samlede gennemsnitlige reformeffekt ned. Det burde være klart, at det faktum, at reformen ikke havde nogen virkning før den trådte i kraft, ikke kan bruges til at sige noget om, hvordan den kommer til at virke, efter at den er trådt i kraft.

Analysestartpunktet januar 2012 er arbitrært. Hvis Beskæftigelsesministeriet havde regnet på effekten af kontanthjælpsloftet (der trådte i kraft i oktober 2016) på kontanthjælpsforløb startende i 2001, var effekten blevet endnu mindre (end 3,4 dage). Og hvis de havde startet i 1971, var effekten blevet meget tæt på nul. Dette illustrerer, hvor intetsigende resultatet på de 3,4 dage er.

De 3,4 dage (som er fejlberegnet) opgør Beskæftigelsesministeriet til at indebære en samlet effekt på arbejdsudbuddet /uddannelse på 190 fuldtidspersoner. Det er ofte disse 190 personer, som omtales i medierne i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets analyse. Da de 3,4 dage er forkerte, er de 190 personer det naturligvis også.

Det helt centrale problem ved analysen er gennemgået ovenfor. Men det er også værd at nævne, at der er andre grunde til, at reformens samlede effekt er større end Beskæftigelsesministeriets analyse indikerer. Analysen ser nemlig udelukkende på effekten via afgangsraten fra kontanthjælp til beskæftigelse

eller uddannelse, og det endda kun for ca. 1/3 af kontanthjælpsmodtagerne. Analysen ignorerer således, at der også vil være færre der overgår fra beskæftigelse til kontanthjælp (fordi det er mindre attraktivt at være på kontanthjælp). Desuden udelades det, at 225-timers-reglen vil få flere til at tage småjobs, samtidig med at de får supplerende kontanthjælp.

KONTANTHJÆLPSREFORMEN

V-regeringen indgik i november 2015 en aftale med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om et kontanthjælpsloft og en 225-timers-regel (Jobreform fase 1) med virkning fra 1. oktober 2016. Kontanthjælpsloftet lægger et månedligt loft over, hvor meget den enkelte kontanthjælpsmodtager kan få samlet i kontanthjælp, boligstøtte og særlig støtte, jf. tabel 1.

Enlige uden børn	13.645
Enlige forsørgere med 1 barn	15.632
Enlige forsørgere med 2 børn eller flere	16.001
Samlevende og gifte uden børn	11.282
Samlevende og gifte med 1 barn eller flere	14.993

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

225-timers-reglen indebærer, at alle modtagere af uddannelseshjælp, kontanthjælp eller integrationsydelse, der godt kan arbejde, skal opfylde et krav om minimum 225 timers ordinær, udstøttet beskæftigelse inden for de seneste 12 måneder. Såfremt kravet ikke er opfyldt, reduceres hjælpen. For ægtepar på voksensats, hvor mindst den ene ikke opfylder kravet, bortfalder kontanthjælpen til den ene ægtefælle helt. For enlige på voksensats, reduceres hjælpen med 1.000 kr. om måneden.

Regeringen skønnede ved aftalens indgåelse, at reformen samlet vil øge beskæftigelsen med ca. 700 fuldtidspersoner.

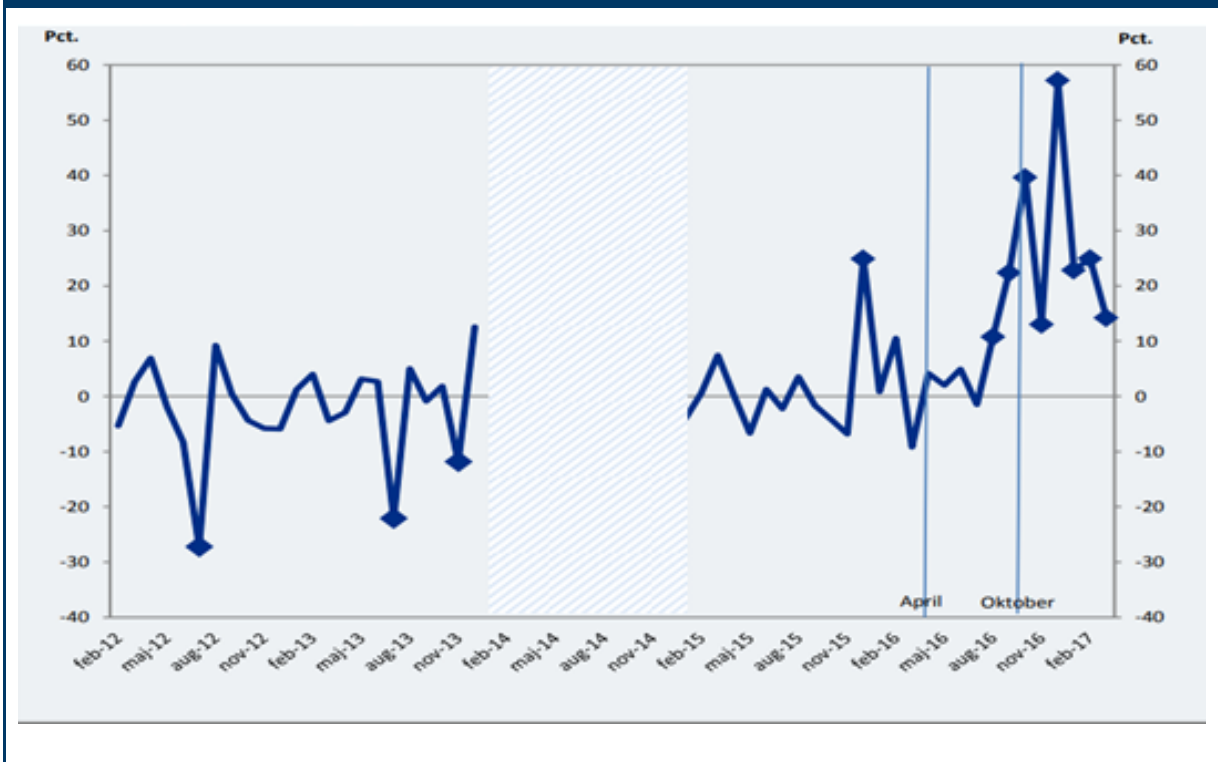
BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS EFFEKTBESKRIVELSE

Beskæftigelsesministeriet offentliggjorde i februar 2018 en analyse af effekten af kontanthjælpsloftet og 225-timers-reglen¹. Et centralt delresultat i analysen er, at sandsynligheden for, at en kontanthjælpsmodtager i en given måned går fra kontanthjælp til beskæftigelse eller ud-

¹ Beskæftigelsesministeriet: Effektevaluering af Jobreform fase 1, februar 2018. Analysen er gennemgået nærmere i appendiks 2.

dannelse, er ca. 25 pct. større, efter at reformen trådte fuldt i kraft i oktober 2016², (svinger mellem 11 og 57 pct.), jf. figur 1 nedenfor.

Figur 1. Reformeffekten angivet som estimerede pct.vise ændringer i afgangsrater fra kontanthjælp til beskæftigelse/uddannelse



Kilde: Beskæftigelsesministeriet

Som det fremgår af figuren, ligger den estimerede reformeffekt og svinger omkring 0 indtil juli 2016, men er herefter signifikant positiv.

Beskæftigelsesministeriet har kun set på effekten frem til marts 2017, men hvis man antager, at stigningen på 25 pct. i afgangsraten er en permanent stigning, så svarer det til en reduktion i den gennemsnitlige længde af et kontanthjælpsforløb med over 1 måned.³

Herimod kan indvendes, at da analysen kun ser på perioden frem til marts 2017, er det ikke sikkert, at effekten på de individuelle afgangsrater er lige så stor længere ud i fremtiden. Den kan ganske rigtigt både være større eller mindre, men hverken Beskæftigelsesministeriets analyse eller økonomisk teori giver nogen særlig grund til at tro, at effekten på den enkelte kontant-

² Allerede fra april 2016 begyndte man at opgøre antal arbejdstimer med henblik på opfyldelse af 225-timers-reglen.

³ Se appendiks 1 for en teknisk forklaring på hvordan man omsætter ændringer i afgangsrater til en varig virkning på antallet af kontanthjælpsmodtagere.

hjelpsmodtagers afgangsrater er størst umiddelbart efter, at reformen er trådt i kraft. Finansministeriet har i Finansredegørelse 2014 fundet, at arbejdsmarkedsreformers effekt STIGER over tid, og den fulde effekt opnås tilnærmelsesvis efter ca. 5 år.

I stedet for at beregne den samlede effekt på antallet af kontanthjælpsmodtagere, vælger Beskæftigelsesministeriet at illustrere den estimerede reformeffekt på en anden måde. De opgør, hvor meget varigheden af et gennemsnitligt kontanthjælpsforløb reduceres som følge af reformen. De konkluderer følgende: *"Før indførelsen af kontanthjælpsloft og 225-timersreglen varede et gennemsnitligt kontanthjælpsforløb et år og knap 6 dage, mens det efter indførelsen varer et år og godt 2 dage"*. Den opgjorte reduktion af varigheden af kontanthjælpsperioden udgør 3,4 dage.

Det er disse 3,4 dage, der er fejlberegnet. De 3,4 dage er nemlig den gennemsnitlige effekt på alle kontanthjælpsforløb, som begyndte i januar 2012 eller senere. Da analyseperioden slutter i marts 2017 var en stor del af disse forløb afsluttet FØR reformen trådte fuldt i kraft i oktober 2016. Disse mange forløb, der blev afsluttet FØR reformen trådte i kraft udviser naturligvis en reformeffekt på 0 (bortset fra en mulig effekt af 225-timers-reglen for en lille del af forløbene). Det trækker den samlede gennemsnitlige reformeffekt ned. Det burde være klart, at det faktum, at reformen ikke havde nogen virkning, før den trådte i kraft, ikke kan bruges til at sige noget om, hvordan den kommer til at virke, efter at den er trådt i kraft.

Analysestartpunktet januar 2012 er arbitrært. Hvis Beskæftigelsesministeriet havde regnet på effekten af kontanthjælpsloftet (der trådte i kraft i oktober 2016) på kontanthjælpsforløb startende i 2001, var effekten blevet endnu mindre (end 3,4 dage). Og hvis de havde startet i 1971, var effekten blevet meget tæt på nul. Dette illustrerer, hvor intetsigende resultatet på de 3,4 dage er.

Det kan være svært at forstå, hvorfor Beskæftigelsesministeriet finder det interessant at beregne en gennemsnitlig effekt på varigheden af en samling kontanthjælpsforløb, som hovedsageligt fandt sted, før reformen var vedtaget og trådt i kraft. Alene det faktum, at det valgte starttidspunkt for analysen (1. januar 2012) har afgørende betydning for deres resultat, bør give anledning til eftertanke. Jo tidligere starttidspunkt for deres analyse, desto mindre bliver andelen af kontanthjælpsforløbene, som er berørt af reformen. Og jo mindre denne andel er, desto mindre bliver reduktionen i den gennemsnitlige varighed.

Det skal bemærkes, at delresultatet (afgangsraten øges med 25 pct. efter kontanthjælpsreformen) er inkonsistent med, at varigheden af et gennemsnitligt kontanthjælpsforløb kun reduceres med 3,4 dage eller 1 pct. Det kan undre, at Beskæftigelsesministeriet ikke har bemærket dette, inden de udsendte analysen.

De 3,4 dage (som er fejlberegnet) opgør Beskæftigelsesministeriet til 190 fuldtidspersoner. Det er ofte disse 190 personer, som omtales i medierne i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets analyse. Da de 3,4 dage er forkerte, er de 190 personer det naturligvis også. Som sagt er analysens hoveresultat (varigheden af et kontanthjælpsforløb reduceres i gennemsnit med 3,4 dage) forkert. Man skal derfor være varsom med at bruge analysens delresultater. Vi vil dog gøre opmærksom på, at stigningen i afgangsraten fra kontanthjælp på 25 pct. er stor (hvis dette resultat er rigtigt). Man skal naturligvis være varsom med at bruge en fejlbehæftet analyse. Men med det

forbehold indikerer delresultatet i analysen, at effekten er op til 25 gang så stor, som det ministeriet kommer frem til. Men selvfølgelig er der også mulighed for at delresultatet om en stigning i afgangsraten på 25 pct. er forkert.

ANALYSEN SER DESUDEN BORT FRA TILGANGSEFFEKTEN OG 225-TIMERS-REGLEN

Når det bliver mindre attraktivt at være på kontanthjælp, er der to effekter, som begge reducerer det samlede antal kontanthjælpsmodtagere. De personer, som allerede er på kontanthjælp, forlader kontanthjælpssystemet hurtigere end før. Det er denne effekt, som Beskæftigelsesministeriet har set på, og den kaldes afgangseffekten. Derudover er der det, man kalder tilgangseffekten. Dvs. at tilgangen til kontanthjælp reduceres (fordi kontanthjælpen er sat ned). Denne tilgangseffekt har ministeriet *ikke* regnet på, og hvis man gjorde det, ville det medvirke til en større samlet effekt af kontanthjælpsreformen.

Ideen med 225-timers-reglen er at gøre det mere attraktivt at tage midlertidige småjobs, samtidig med at man får supplerende kontanthjælp. Da Beskæftigelsesministeriets analyse udelukkende ser på, hvor mange som helt holder op med at få kontanthjælp, er denne effekt ikke med. Det bidrager også til at undervurdere den samlede effekt.

APPENDIKS 1. OMRÆGNING AF AFGANGSRATER TIL ANTAL KONTANTHJÆLPSMODTAGERE – ILLUSTRATIVT EKSEMPEL

Dette afsnit illustrerer, hvor stor forskel der er mellem analysens delresultat om en 25 pct. stigning i afgangsraterne med konklusionen om, at den gennemsnitlige varighed af kontanthjælpsforløb kun falder med 1 pct. (3,4 dage).

Langsigteeffekten af en permanent stigning i afgangsraterne på 25 pct. beregnes under to forsimple antagelser:

- 1) Afgangsraten er konstant (uafhængig af varighed)
- 2) Der er kun afgang til uddannelse/beskæftigelse

(2) kan tolkes som om, at der også er afgang til andet end uddannelse/beskæftigelse, men at denne afgangsrate også stiger med 25 pct.

I dette tilfælde bliver sandsynligheden for stadig at være på kontanthjælp efter t perioder

$S_t = (1 - h)^t$, hvor h er den konstante afgangssandsynlighed.

Den gennemsnitlige varighed bliver:

$$E(\text{varighed}) = \sum_{t=0}^{\infty} S_t = \sum_{t=0}^{\infty} (1 - h)^t = \frac{1}{h}$$

Ved en stigning i afgangsraten på 25 pct. falder den gennemsnitlige varighed med

$$\frac{E(\text{varighed}; 1.25h)}{E(\text{varighed}; h)} - 1 = \frac{1}{1.25} - 1 \approx -20 \text{ pct.}$$

Et fald i varigheden på 20 pct. svarer til en reduktion i den gennemsnitlige varighed på over 2 måneder, da den gennemsnitlige varighed af et kontanthjælpsforløb er ca. 1 år i Beskæftigelsesministeriets analyse.

Hvis den gennemsnitlige varighed falder med x pct., så falder antallet af kontanthjælpsmodtagere også med x pct. Dvs. at hvis de gennemsnitlige afgangsrater stiger med 25 pct., så er langsigtsvirkningen en reduktion i antallet af kontanthjælpsmodtagere på 20 pct.

Hvis vi antager, at der strukturelt er 100.000 fuldtidspersoner på kontanthjælp, og stigningen i afgangsraten kun vedrører en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne, så svarer et fald i den gennemsnitlige varighed på 20 pct. til et fald på 6.700 fuldtidspersoner.

Når man tager højde for, at personer også kan afgå til andet end beskæftigelse/uddannelse, og at afgangsraten ikke er konstant, så kommer man frem til godt 5.000 fuldtidspersoner.

Dette regnestykke er udelukkende lavet for at illustrere, hvor langt Beskæftigelsesministeriets konklusion om en reduktion på 3,4 dage (eller 190 personer) er fra analysens resultat om stigninger i afgangsraten på 25 pct. Det er ikke et konkret bud på reformens virkning.

APPENDIKS 2 – TEKNISK GENNEMGANG AF BESKÆFTIGELSESMINISTERIETS ANALYSE

Population

Beskæftigelsesministeriet ser på alle de kontanthjælpsforløb, som begyndte i perioden januar 2012 – marts 2017, og som opfyldte 3 betingelser, da kontanthjælpsforløbet begyndte:

- 1) Kontanthjælpsmodtageren er over 30 år
- 2) Kontanthjælpsmodtageren har været i Danmark i 7 ud af de seneste 8 år
- 3) Kontanthjælpsmodtageren er ikke samlevende og har ikke ukendt civilstatus.

Dise begrænsninger skyldes, at man dermed får fjernet målgruppen for Mette Frederiksens kontanthjælpsreform fra 2014. Dermed får man ikke blandet effekterne af 2014-reformen og integrationsydelsen sammen med effekterne af kontanthjælpsloftet og 225-timers-reglen. Afgrænsningen til marts 2017 skyldes, at den nye jobpræmie, som blev indført fra april 2017, kan påvirke analysens resultater.

Populationen udgør 124.556 kontanthjælpsforløb fordelt på 92.700 personer, hvilket er ca. 32 pct. af alle kontanthjælpsmodtagere, der påbegyndte et kontanthjælpsforløb i perioden januar 2012 til marts 2017.

Estimationsmetode

Beskæftigelsesministeriet estimerer sandsynligheden for, at en kontanthjælpsmodtager afgår fra kontanthjælp til beskæftigelse/ uddannelse som en funktion af, hvor mange måneder han har været på kontanthjælp samt en række baggrundsvariable:

$$(L1) H_{it} = h(t, R_{it}, X_{it}, S_{it}, K_t) = 1 - \exp(-\exp(\mu + \theta(t) + \delta R_{it} + \beta X_{it} + \rho S_{it} + \nu K_{it})), \text{ hvor}$$

i angiver, at vi har at gøre med person nummer i

t angiver, hvor mange måneder han har været på kontanthjælp.

H_{it} tager værdien 1, hvis person i afgår fra kontanthjælp til beskæftigelse eller uddannelse efter t perioder på kontanthjælp, og værdien 0, hvis han bliver på kontanthjælp.

$\theta(t)$ er en baselinefunktion, som bestemmer, hvordan afgangsraten afhænger af varigheden af kontanthjælpsforløbet (før korrektion for individuelle forhold og konjunkturer mv.).

R_{it} er dummies for hver kalendermåned fra januar 2012-marts 2017 (dog ikke for månederne i 2014).

X_{it} er en række individuelle personkarakteristika (køn, alder, uddannelse mv.).

S_{it} er den månedlige sæsonvariation (fælles på tværs af årene).

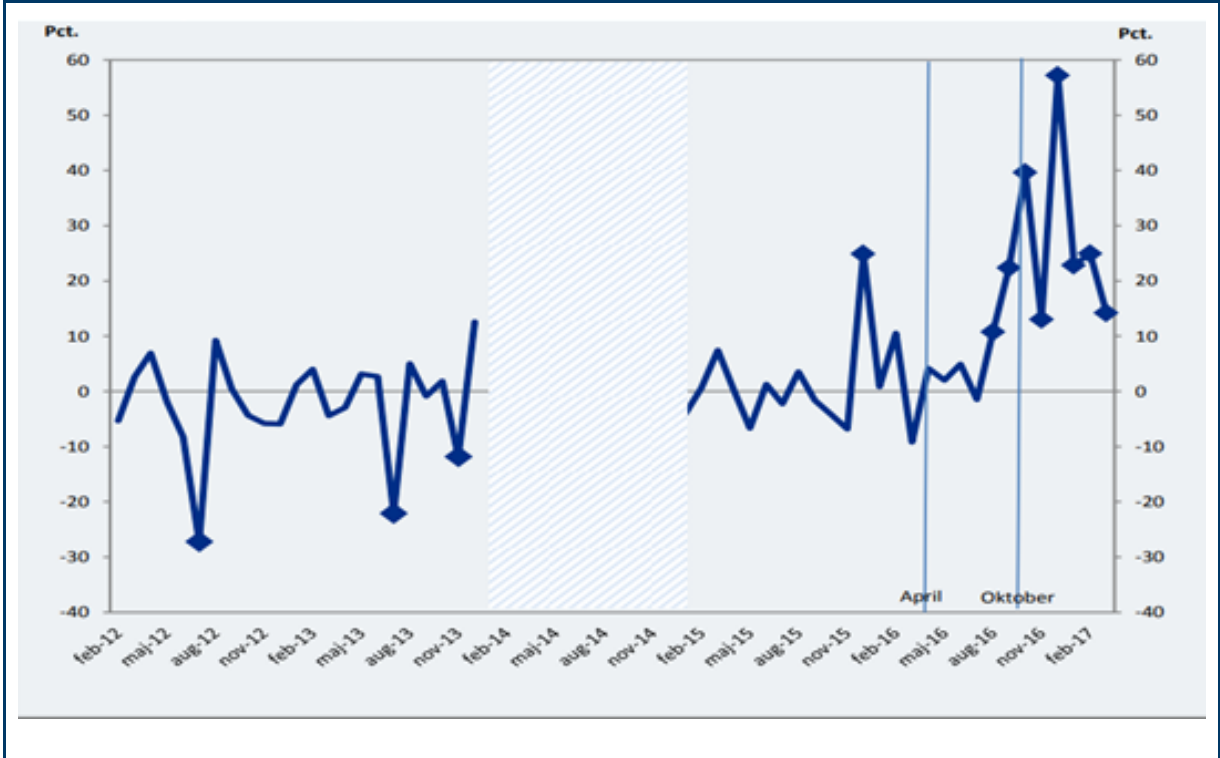
K_{it} kontrollerer for konjunkturforhold fordelt på 11 landsdele.

Ideen bag estimationen er, at effekten af kontanthjælpsloftet og 225-timers-reglen kan aflæses i de estimerede δ 'er (parametre på kalendermåned-dummies) ved at sammenligne de δ 'er, som vedrører månederne før reformen trådte i kraft, med de δ 'er, som vedrører månederne, efter at reformen trådte i kraft.

Resultat

Effekten af de estimerede δ 'er er vist i figur 1.

Figur 1. Reformeffekten angivet som estimerede pct.vise ændringer i afgangsrater fra kontanthjælp til beskæftigelse/uddannelse



Kilde: Beskæftigelsesministeriet

Indtil juli 2016 er de estimerede δ 'er (stort set) ikke signifikant forskellige fra 0, mens de herefter er signifikant positive.

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

Reformeffekterne svinger mellem en højere afgangsrater på knap 11 og 57 pct. fra kontanthjælp til beskæftigelse/uddannelse.

Fortolkning

Problemet med Beskæftigelsesministeriets analyse opstår først og fremmest i fortolkningen af deres estimationsresultat.

En naturlig tilgang ville have været at beregne langsigtseffekten under antagelse af, at de estimerede stigninger i afgangsrater (11-57 pct.) er permanente, da reformen er permanent. Herefter er det forholdsvis ligetil at beregne en langsigtseffekt på antallet af kontanthjælpsmodtagere, jf. appendiks 1.

Beskæftigelsesministeriets tilgang er en anden.

Afgangsrater

Ud fra de estimerede parametre ($\hat{\mu}, \hat{\theta}, \hat{\delta}, \hat{\beta}, \hat{\rho}, \hat{\vartheta}$) fra (L1) beregner Beskæftigelsesministeriet to sæt af gennemsnitlige afgangsrater (som funktion af hvor længe man har modtaget kontanthjælp): De gennemsnitlige **faktiske** afgangsrater, $\hat{h}_t^{faktisk}$ og de gennemsnitlige **kontrafaktiske** afgangsrater, $\hat{h}_t^{kontrafaktisk}$.

De gennemsnitlige **faktiske** afgangsrater beregnes ved for hver eneste observation (kontanthjælpsmåned) at beregne den forventede afgangssandsynlighed ud fra (L1) og derefter tage et gennemsnit: (N_t er antal kontanthjælpsmåned i populationen med varighed t).

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

De gennemsnitlige **kontrafaktiske** afgangsrater beregnes på samme måde, bortset fra at kalendermånedseffekten $\hat{\delta}R_{it}$ er fjernet (da reformeffekten lå i δ 'erne, jf. ovenfor, svarer det til at fjerne reformeffekten).

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

Læg mærke til, at i beregningerne af gennemsnittene af både de **faktiske** og de **kontrafaktiske** afgangsrater har man brugt hele populationen af kontanthjælpsforløb, også dem som finder sted, før reformen træder i kraft.

Forskellen mellem de gennemsnitlige **faktiske** og de gennemsnitlige **kontrafaktiske** afgangsrater er altså et udtryk for, hvordan kontanthjælpsforløbene i samplet i gennemsnit er blevet påvirket af reformen. Da en stor del af disse kontanthjælpsforløb finder sted **før** kontanthjælpsloftet og 225-timers-reglen træder i kraft, er det ikke så mærkeligt, at der ikke er den store forskel på de faktiske og de kontrafaktiske afgangsrater.

Gennemsnitlig varighed

Når man har beregnet afgangsrater er det ligetil at beregne effekten på den gennemsnitlige længde af kontanthjælpsforløb. Sandsynligheden for at et kontanthjælpsforløb overlever t måneder (givet afgangsrater til beskæftigelse h_1, h_2, \dots, h_t og afgangsrater til andet end uddannelse/beskæftigelse a_1, \dots, a_t) er givet ved

$$(L2) S_t = \prod_{j=1}^t (1 - h_j) (1 - a_j)$$

Beskæftigelsesministeriet beregner (L2) for henholdsvis de faktiske og de kontrafaktiske gennemsnitlige afgangsrater til beskæftigelse/uddannelse (afgangsrater til andet end beskæftigelse/uddannelse holdes konstant).

Herefter kan den gennemsnitlige varighed af kontanthjælpsforløbene i det faktiske og det kontrafaktiske forløb beregnes som

$$(L3) E(Varighed) = \sum_{t=1}^{\infty} S_t$$

Beskæftigelsesministeriet finder forskellen til 3,4 dage. Den korrekte tolkning af de 3,4 dage er, at alle kontanthjælpsforløb i perioden januar 2012 – marts 2017 i gennemsnit er blevet forkortet med 3,4 dage som følge af kontanthjælpsloftet og 225-timers-reglen (som trådte i kraft i oktober 2016), dvs. også de forløb som afsluttedes inden reformen trådte i kraft.

Antal fuldtidspersoner

Beskæftigelsesministeriet beregner også en effekt på antallet af kontanthjælpsmodtagere. Denne beregning er ikke medtaget i analysen, men fremgår kun af pressemeddelelsen, hvor det fremgår, at reduktionen i varigheden på 3,4 dage svarer til 190 fuldtidspersoner strukturelt.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst at de 190 fuldtidspersoner er beregnet ved at reducere varigheden for alle kontanthjælpsforløb, som begynder i løbet af et år, med 3,4 dage. Dvs. ca. $20.000 \cdot (3,4/365)$, hvor de 20.000 er antal forløb, som begynder i løbet af et år (og som passer til sample-definitionen), de 3,4 dage er den beregnede gennemsnitlige effekt på kontanthjælpsforløbene, og 365 er antal dage i året. Da de 190 fuldtidspersoner bygger på det fejlagtige resultat om en reduktion af varigheden på 3,4 dage, er dette resultat i sagens natur også forkert.