



Analyse:

Beskæftigelseseffekterne af en kortere dagpengeperiode

9. november 2015

Analysens hovedkonklusioner:

- Den toårige dagpengeperiode medfører, at ledige i højere grad afgår til beskæftigelse, og andet end beskæftigelse, end de ville have gjort i en situation med et fireårigt dagpengesystem.
- Der er en positiv effekt af den toårige dagpengeperiode på afgang til beskæftigelse allerede efter et halvt års ledighed.
- Mænd reagerer tidligere på reformen end kvinder, men kvinder reagerer lidt kraftigere lige før og i forbindelse med opbrug af den toårige dagpengeperiode. Dette kan dog hænge sammen med den nævnte højere reaktion blandt mænd frem mod ydelsesfaldet, så gruppen af mænd på tidspunktet for ydelsesreduktionen derfor er svagere.
- Unge ledige mellem 25-30 år reagerer kraftigere og tidligere på reformen end ledige ml. 30-55 år.
- Dagpengereformen er tidligere blevet evalueret af DØR (2014) og SFI (2014). Begge analyser finder en positiv og signifikant forventningseffekt i perioden op til udløb af den 2-årige dagpengeperiode, men når frem til forskellige konklusioner i forhold til, hvor tidligt den positive forventningseffekt indtræder.

1. Indledning

Den maksimale dagpengeperiode blev med virkning fra juni 2010 halveret fra fire til to år, og samtidig blev beskæftigelseskravet for genoptjening skærpet, dog først med virkning fra 1. juli 2012. Da et stort antal ledige stod til at opbruge dagpengeretten på omkring samme tidspunkt, er der sidenhen blevet gennemført en række midlertidige tiltag, der har forlænget ydelsesperioden, og som på forskellig vis har betydet et øget ydelsesniveau efter opbrug af dagpengeretten sammenlignet med kontanthjælp. Derfor er afkortningen af dagpengeperioden reelt blevet indfaset ved forskellige midlertidige ordninger, som har været målrettet personer, der stod til at opbruge den toårige dagpengeret.

Formålet med denne analyse er at evaluere effekten af dagpengereformen fra 2010. På grund af den lempeligere indfasning af reformen kan denne analyse ikke afspejle effekterne af en ren afkortning af dagpengeperioden fra fire til to år, men derimod effekten af en ydelsesnedsættelse efter to år på dagpenge. Resultaterne skal derfor ses i lyset af, at ledige ved opbrug af den toårige dagpengeperiode havde ret til en højere ydelsesindkomst end det er tilfældet med en fuldt indfaset dagpengereform. Det må derfor forventes, at effekterne er lavere end i et rent toårigt dagpengesystem, hvor ledige efter to år ikke ville have ret til forsørgelse, medmindre de ville være berettiget til kontanthjælp. Overgangen til de midlertidige ydelser på lavere sats kan fortsat give ledige et styrket økonomisk incitament til at komme tilbage i beskæftigelse og derved tilskynde dem til at søge bredere, så deres sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse øges.

Til at analysere effekterne af ydelsesreduktionerne i forbindelse med den afkortede dagpengeperiode sammenlignes en gruppe af ledige, der er påvirket af reformen (behandlingsgruppe), med en gruppe af ledige der er upåvirket af reformen (kontrolgruppe). Hertil benyttes en varighedsmodel, der estimerer afgangssandsynligheden fra ledighed til beskæftigelse. Metoden tager højde for, at effekten af den afkortede dagpengeperiode kan være forskellig alt efter, hvilket dagpengeanciennitetstrin den ledige befinder sig på, dvs. effekten er forskellig alt efter, hvor langt den ledige er fra at opbruge sin ret. Samtidig tager modellen højde for forskelle i individuelle karakteristika og konjunkturforskel. Afslutningsvis kan der foretages en vurdering af dagpengereformens effekt ved at beregne gennemsnitlige afgangsrater på baggrund af estimerede parameter-værdier og observerbare karakteristika for ledige, der var påvirket af reformen.

Dagpengereformen er tidligere blevet evalueret af DØR (2014) og SFI (2014) vha. lignende evalueringsstrategier, ligesom der i regi af dagpengekommissionens arbejde er foretaget en estimation af adfærdseffekter på baggrund af dagpengereformen og de efterfølgende midlertidige tiltag i dagpengesystemet, *jf. Dagpengekommissionen (2015)*. Dagpengekommissionens opgørelse er sammenholdt med metoden anvendt i den indeværende analyse, *jf. afsnit 3.4 i Dag-*

*pengekommissionen (2015)*¹. Alle de tidligere analyser finder en positiv og signifikant forventningseffekt i perioden op til udløb af den 2-årige dagpengeperiode, men når frem til forskellige konklusioner i forhold til, hvor tidligt den positive forventningseffekt indtræder samt den samlede effekt af reformen på dagpengeledighed og beskæftigelse. En af hovedforskellene mellem analyserne er det udvalg af afgang fra ledighed, som medtages i analysen. DØR (2014) betragter udelukkende den første afgang fra ledighed, og SFI (2014) betragter kun den sidste afgang.

Denne evaluering af dagpengereformen forsøger at forbedre tidligere, sammenlignelige analyser på området ved bl.a. at arbejde med et andet udvalg af ledighedsforløb og afgang fra ledighed. Her benyttes således også forløb, hvor ledige genindplaceres i deres dagpengeperiode, hvis personen har haft en kortere eller længere periode væk fra ledighed. Ligeledes medtages alle afgang. Formålet er at inkorporere den dynamik, der findes i dagpengesystemet, som ofte er kendetegnet ved mange bevægelser ud af og tilbage i ledighed i kortere perioder. Definitionen giver ligeledes mulighed for en mere repræsentativ population på tidspunktet for ydelsesreduktionen.

Derudover undersøger denne analyse, hvor meget uobserverbare forskelle mellem ledige betyder for de fundne resultater. Når der foretages analyser på baggrund af individdata, kan der være karakteristika, som ikke kan observeres i datagrundlaget. Det gør, at der kan være underlæggende forskelle på de ledige, som kan påvirke resultaterne. Dette er ikke blevet foretaget i tidligere evalueringer af dagpengereformen.

Endeligt undersøger denne analyse reformeffekten på tværs af køn samt for unge ledige. Tidligere analyser har kun undersøgt reformeffekten for alle ledige samlet.

Denne evaluering af den toårige dagpengeperiode kan derfor bidrage med følgende i forhold til den eksisterende litteratur:

- En højere grad af dynamik mellem ledighed og beskæftigelse er indarbejdet i analysen.
- Der tages højde for uobserverbare forskelle mellem de ledige.
- Der er målt på effekten for forskellige undergrupper.

2. Ændringer i dagpengesystemet siden 2010

Med *Aftale om genopretning af dansk økonomi (2010)* blev dagpengeperioden forkortet fra fire til to år. Aftalen betød, at alle ledige dagpengemodtagere pr. 1.

¹Analysen af adfærdseffekter i dagpengesystemet i Dagpengekommissionen (2015) sigter ikke på en evaluering af dagpengereformen i stil med den indeværende analyse, og benytter en anden metodisk tilgang.

juni 2010 fik afkortet deres resterende dagpengeret til to år (maksimalt fire år i alt), mens alle nyindplacerede ledige fik ret til maksimalt to års dagpenge. Efterfølgende blev der gennemført en række tiltag, som på forskellig vis har forlænget den ydelsesperiode, som dagpengeledige har været berettigede til, *jf. boks 1*.

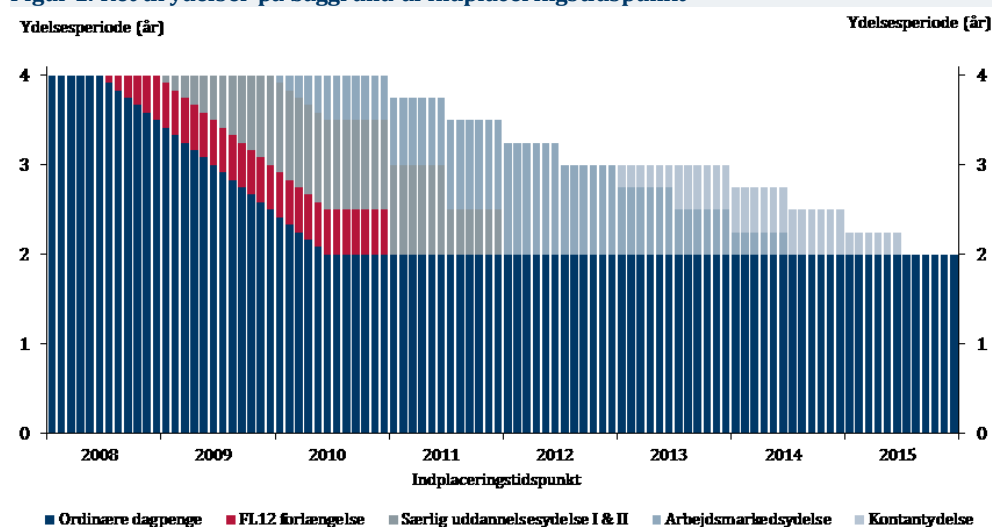
Der blev indført midlertidige ydelser i form af den særlige uddannelsesydelse og den midlertidige arbejdsmarkedsydelse til ledige, som stod til at opbruge deres ret til dagpenge 1. halvår af 2013 og 2. halvår 2013. De midlertidige ydelser betød, at ledige, ved opbrug af deres ret til ordinære dagpenge, kunne overgå til en ydelse med en sats på 80/60 pct. af de maksimale dagpenge for hhv. ledige forsørgere og ikke-forsørgere. Beregninger viser, at de midlertidige ydelser i gennemsnit indebærer et fald i ydelsen på 34 pct. sammenlignet med et gennemsnitligt ydelsesfald fra dagpenge til kontanthjælp på 54 pct. Den lavere ydelsesreduktion skyldes primært, at ledige med formue eller ægtefælleindkomst ikke nødvendigvis er berettiget til kontanthjælp, men vil være berettiget til de midlertidige ydelser, *jf. Dagpengekommissionens sekretariat (2015)*.

Ledige, der påbegyndte et ledighedsforløb fra og med 1. halvår 2009, medførte ændringerne, at dagpengeperioden gradvist blev forkortet til 2 år med fuld virkning for de personer, som påbegyndte en ny dagpengeperiode i 1. halvår 2011. Disse personer var herefter berettiget til en af de midlertidige ydelser på en lavere sats end den maksimale dagpengesats.

Boks 1. Ændringer i dagpengesystemet siden 2010

- **Genopretningsaftalen:** Med genopretningsaftalen blev dagpengeperioden afkortet fra 4 til 2 år med virkning fra 1. juli 2010. Aftalen betød, at alle dagpengemodtagere maksimalt havde ret til 2 års dagpenge fra dette tidspunkt. Desuden blev optjenings- og genoptjeningskravene harmoniseret, så beskæftigelseskravet for dagpengemodtagere er 52 uger. Før reformen, var der et særligt lempeligt krav på 26 uger for personer, som har opbrugt dagpengeretten. Ledige, som opbruger dagpengeretten fra juli 2012, omfattes af det harmoniserede krav.
- **Midlertidig forlængelse:** Indført med Finansloven for 2012. Ledige, der som følge af genopretningsaftalen står til at opbruge dagpengeretten i 2. halvår 2012, får forlænget deres dagpengeperiode med 6 måneder, dog kan dagpengeperioden ikke overstige 4 år.
- **Særlig uddannelsesordning 1:** Indført ved Finansloven for 2013. Ledige, hvis dagpengeperiode er opbrugt i første halvår 2013, får ret til ½ års uddannelse med en ydelse på 80/60 pct. af de maksimale dagpenge for hhv. ledige forsørgere og ikke-forsørgere. Den samlede ydelsesperiode kan ikke overstige 4 år.
- **Særlig uddannelsesordning 2:** Indført som led i Aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse. Den særlige uddannelsesordning videreføres i 2. halvår 2013.
- **Midlertidig arbejdsmarkedsydelse:** For ledige, som har opbrugt dagpengeretten og/eller den særlige uddannelsesordning. Varigheden af den samlede ydelsesperiode aftrappes gradvist til 2 år frem mod 2. halvår 2016.
- **Kontantydelse:** Indført ved Finansloven for 2015. Ledige, der opbruger retten til dagpenge og midlertidig arbejdsmarkedsydelse i 2015, sikres forsørgelse i sammenlagt op til tre år. Derefter aftrappes den samlede periode til 2 år frem mod 2. halvår 2017. Kontantydelsen er en kommunal ydelse i modsætning til arbejdsmarkedsydelsen, der blev administreret af akasserne.

Figur 1. Ret til ydelser på baggrund af indplaceringstidspunkt



Anm.: Figuren forudsætter uafbrudte ledighedsforløb. De midlertidige ydelser er dog bundet til bestemte (kalender-) tidspunkter for opbrug af dagpengeretten og vil derfor afhænge af, om ledighedsforløbet afbrydes af midlertidig beskæftigelse. Kilde: Finansministeriet.

3. Virkninger af ydelsesændringer på afgang fra ledighed

Fra teoretiske søgeteorier er det et alment kendt resultat, at afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse øges ved en nedsættelse af ydelsesniveauet, *jf. Mortensen (1977)*. Den øgede afgang kan tilskrives, at et lavere ydelsesniveau øger det økonomiske incitament til at komme tilbage i beskæftigelse, og derved tilskynder ledige til at øge deres søgeintensitet. Samtidig kan en lavere ydelse tilskynde ledige til at søge bredere og/eller sænke deres reservationsløn, hvilket samlet set øger sandsynligheden for at komme i job.

En nedsættelse af ydelsen ved ledighed kan enten have form af en generel ydelsesnedsættelse (fra 1. ledighedsdag) eller en nedsættelse af ydelsen efter en vis periode. Den sidste situation vil normalt indtræde, når dagpengeperioden udløber, hvilket for mange vil indebære en lavere alternativ ydelse (fx kontanthjælp). Når ydelsesreduktionen indtræffer et stykke inde i ledighedsforløbet, kan der skelnes mellem forskellige effekter. En *forventningseffekt* som øger afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse i perioden frem mod ydelsesnedsættelsen samt en *ydelseseffekt*, som øger afgang fra ledighed til beskæftigelse, efter ydelsesnedsættelsen har fundet sted. Udover de to effekter kan den aggregerede afgangsrate være påvirket af *dynamiskselektion*, som opstår som følge af ydelsesreduktionen, da ledige, der har relativt nemt ved at finde beskæftigelse, afgår fra ledighed, hvorved de tilbageværende ledige vil være relativt svagere. Det vil isoleret set reducere den observerede afgangsrate.

Udover teoretiske effekter af ydelsesnedsættelser, findes der ligeså en bred empirisk litteratur på området. I mikro-økonometriske studier er der stærk

evidens for, at et højere ydelsesniveau fører til en lavere afgang fra ledighed til beskæftigelse. Ligesom der findes stærk evidens for, at ledighedsperiodens længde påvirkes af ydelsesperiodens længde, *jf. Andersen m.fl. (2015)*.

Formålet med denne analyse er at undersøge effekten af dagpengereformen fra 2010. Analysen søger at undersøge, hvorvidt ydelsesreduktion ved overgangen til de midlertidige ydelser efter to år på dagpenge fører til en øget afgang fra ledighed til beskæftigelse. To danske studier har tidligere undersøgt effekten af dagpengereformen.

4. Tidligere analyser af dagpengereformen

Dagpengereformen er tidligere blevet evalueret af DØR (2014) og SFI (2014). Begge studier anvender en evalueringsstrategi, der bygger på sammenligning af afgang for grupper af ledige, som var hhv. berørt og ikke berørt af reformen. Analyserne adskiller sig dog væsentligt fra hinanden på definition af ledighedsforløb, afgang og kontrolvariable.

Begge analyser finder en positiv og signifikant forventningseffekt i perioden op til udløb af den 2-årige dagpengeperiode. De to analyser når dog frem til forskellige konklusioner i forhold til, hvor tidligt den positive forventningseffekt indtræder. DØR (2014) finder en signifikant og positiv forventningseffekt allerede ca. 1½ år før dagpengeudløb, hvorimod SFI (2014) finder en signifikant og positiv effekt 4 måneder før dagpengeudløb.

DØR (2014) finder, at afgangsraterne med og uden reformeffekt for ledige i 2011, stort set er sammenfaldende i de første 30 uger af ledighedsperioden, hvorefter afgangskurven ved en toårig dagpengeperiode ligger på omkring 1½-2 pct. frem mod opbrug af dagpengeretten, hvor den stiger til knap 4 pct. i 104. uge. I det kontrafaktiske tilfælde uden reformeffekt falder afgangsraten til beskæftigelse til omkring 1 pct. efter 40 ugers ledighed og forbliver på dette niveau frem til dataperiodens udløb.

Derimod finder SFI (2014), at afgangsraten for kohorten fra 1. halvår 2011 stiger fra 1 til 2 pct. fra uge 92 til uge 101, og yderligere frem til dagpengeudløb i uge 104, hvor afgangsraten når et niveau omkring 5,5 pct. Den korte forventningseffekt og markant stigning i afgangsraten medvirker, at SFI (2014) undersøger kilder, der kan føre til en overvurdering af stigning i afgangsraten. Derfor foretages et følsomhedstjek, der frasorterer ledige, der er registeret med lønindkomst før afgang fra dagpengesystemet, dvs. ledige, der deltager i løntilskud eller ledige på supplerende dagpenge.

Ifølge SFI (2014) vil ledige, der er på supplerende dagpenge, og som forlader ledighed i slutningen af dagpengeperioden, blive registret med en afgang til beskæftigelse uanset om beskæftigelsesomfanget er øget. Argumentet i SFI (2014) er, at ledige på supplerende dagpenge allerede har tilstrækkelig lønind-

komst, således at denne gruppe ikke ønsker at gøre brug af de midlertidige ydelser. Ligeledes argumenterer SFI (2014), at afgangene for personer, der deltager i løntilskud omkring dagpengeophør og fortsætter i løntilskudsjobbet på ordinære vilkår, potentielt vil være misvisende, da arbejdsgiverens beslutning om at fortsætte ansættelsen på ordinære vilkår ikke nødvendigvis kan tilskrives dagpengereformen, men derimod den aktive beskæftigelsesindsats. Ved at udelade forløb, der gav anledning til mistanke om fejlregistrering af afgang, finder SFI (2014) en reformeffekt, der er 2,5 pct.point lavere i uge 104.

Ledige, der modtager supplerende dagpenge ved overgangen til de midlertidige ydelser, får ret til 30 yderligere uger med supplerende ydelse. Det er derfor ikke forventeligt, at disse ledige vil forlade systemet, medmindre beskæftigelsesomfanget er øget, og herved er det ønskværdigt at medtage disse afgang i analysen, idet der således vil være tale om reelle og ikke blot mekaniske effekter. Hvad angår ledige i løntilskud, kan tilbuddet maksimalt bevilliges for den resterende dagpengeperiode, hvorved det ikke kan afvises, at ledige forhandler om ansættelse på ordinære vilkår i forbindelse med opbrug af dagpengeret, og at det herved er en effekt af reformen.

5. Definition af ledighedsforløb og afgang

En af hovedforskellene mellem DØR (2014) og SFI (2014) vedrører definitionen af afgang fra ledighed. DØR (2014) betragter udelukkende den første afgang fra ledighed af mindst 4 ugers varighed, hvorefter personen udgår af analysen, selvom vedkommende skulle falde tilbage i ledighed uden at have genoptjent retten til en ny dagpengeperiode. SFI (2014) betragter derimod kun den sidste afgang fra ledighedsforløbet og ignorerer derved alle mellemliggende afgang, der kan være op til ét års varighed, som bliver efterfulgt af en genindplacering i det oprindelige dagpengeforløb.

Begge analyser ignorerer på forskellig vis en del af dynamikken i faktiske ledighedsforløb, som ofte er kendetegnet ved mange bevægelser til og fra dagpenge-systemet i kortere perioder. Ved kun at benytte det første uafbrudte ledighedsforløb, evalueres effekten af ydelsesnedsættelsen kun for de individer, der har været uafbrudt ledig frem til ydelsesreduktionen. Effekten i DØR (2014) analyseres derfor for en relativt svagere gruppe af ledige, end dem der reelt oplever en ydelsesnedsættelse ved 104. uge, hvilket kan bidrage til en overvurdering af effekterne. SFI (2014) genindplacerer ledige i deres dagpengeperiode, men benytter kun den sidste observerede afgang for hvert individ, dvs. at *afgange* for personer, som finder kortere midlertidig beskæftigelse (eller på anden vis holder pause) under deres ledighedsforløb, ikke inkluderes i analysen. Det medfører, at afgangssandsynligheden, og dermed forventningseffekten af reformen, bliver mindre.

Begge definitioner gør, at begge metoder i mindre grad evaluerer reaktionen af ydelsesnedsættelsen repræsentativt. På den baggrund arbejdes der i denne analyse med en anden definition af ledighedsforløb og afgang fra ledighed, hvor ledige genindplaceres i deres dagpengeperiode, og alle afgang medtages. Personer, som falder tilbage i ledighed efter en pause af kortere eller længere varighed, uden at have optjent retten til en ny dagpengeperiode, genindplaceres på samme dagpengeanciennitetstrin, dvs. forløb med tilbagelægning. Den samme person kan således optræde med flere afgang fra ledighed i løbet af det samme ledighedsforløb.

Ved at medtage genindplacerede ledige opnås en mere repræsentativ population til at estimere reaktionen af ydelsesnedsættelsen, idet effekten evalueres for alle ledige, der forbruger dagpengeklip på et bestemt anciennitetstrin og ikke blot ledige med uafbrudt ledighed på det pågældende anciennitetstrin. Ligeledes medregnes alle afgang til beskæftigelse, således at afgangssandsynligheden i højere grad afspejler det sande afgangsmønster.

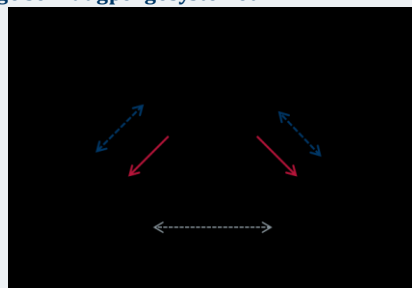
Analysen opererer derfor primært med forløb med tilbagelægning og alle afgang, men som sensitivitetstjek, vil der blive sammenholdt med forløb uden tilbagelægning, hvor kun den første afgang tæller med, *jf. boks 2*.

Boks 2. Definitioner af forløb og afgang

- **Med tilbagelægning, alle afgang:** Alle afgang fra ledighed medtages. Personer genindplaceres på deres dagpengeanciennitetstrin, hvis de falder tilbage i ledighed efter en pause af kortere eller længere varighed uden at have optjent retten til en ny dagpengeperiode. Den samme person kan således optræde med flere afgang fra ledighed til beskæftigelse i løbet af det samme ledighedsforløb.
- **Uden tilbagelægning, første afgang:** Første afgang fra ledighed medtages. Personer genindplaceres *ikke* på deres dagpengeanciennitetstrin, hvis de falder tilbage i ledighed, dvs. forløbet betegnes som afsluttet efter første afgang fra ledighed. Dette scenario svarer til definitionen i DØR (2014).
- **Med tilbagelægning, sidste afgang:** Sidste afgang fra ledighed medtages. Personer genindplaceres på deres dagpengeanciennitetstrin, hvis de falder tilbage i ledighed efter en pause af kortere eller længere varighed uden at have optjent retten til en ny dagpengeperiode. Dette scenario svarer til definitionen i SFI (2014).

Bevægelser i ledighedsforløbene kan illustreres ved nedenstående diagram. De røde pile illustrerer forløb, der kun medtager én afgang, dvs. definitionerne af uden tilbagelægning, første afgang eller med tilbagelægning, sidste afgang. De blå pile illustrerer modellen med tilbagelægning, hvor alle afgang medtages. Her kan de ledige bevæge sig frem og tilbage mellem de forskellige stadier flere gange. De ledige kan her også bevæge sig mellem beskæftigelse og andet end beskæftigelse, denne bevægelse modelleres dog ikke direkte i modellen.

Figur 2. Modellering af bevægelser i dagpengesystemet



6. Data og population

Til analysen benyttes et dataregister med ugentlige oplysninger om dagpengeforbrug, herunder indplaceringsdatoer, dagpengeanciennitet og ydelseskategori for samtlige dagpengepengeledige fra 2008 frem til 2014. Dette nye datagrundlag indeholder mere præcise opgørelser af de enkelte lediges forbrug af dagpengeklip og dermed også en mere præcis opgørelse af tidspunktet for afgang fra dagpengesystemet.

Udover dagpengedatasættet er benyttet informationer fra DREAM-registeret, der sammen med e-indkomst registeret kan determinere afgangsstadier. Afgang fra ledighed bestemmes ved fire sammenhængende uger uden brug af dagpengeklip, og afgang til beskæftigelse bestemmes ved fire ugers selvforsørgelse

med en dertil positiv lønindkomst i samme måned. Ledige, der afgår til andet end beskæftigelse (f.eks. selvforsørgelse, sygedagpenge eller uddannelse), højre-censureres i modellen.

Til analysen er der yderligere anvendt en række registre fra Danmarks Statistik til at beskrive diverse baggrundskarakteristika.

Behandlings- og kontrolgruppe

Til at analysere virkningerne af ydelsesreduktionerne i forbindelse med dagpengereformen sammenlignes ledige, der er påvirket af reformen (behandlingsgruppe), med ledige der er upåvirkede af reformen (kontrolgruppe). Det er hensigtsmæssigt at sammenligne grupper, der er relativt tæt på hinanden, men som er underlagt forskellige regel-regimer.

Til behandlingsgruppe benyttes ledighedsforløb med en maksimal dagpengeperiode på to år. Population af nyindplacerede dagpengeledige fra 1. halvår 2011 er den tidligste kohorte med ret til to års dagpenge, da tidligere kohorter var omfattet af den midlertidige forlængelse.

Til kontrolgruppe anvendes populationen af nyindplacerede dagpengeledige fra 1. halvår 2009. Denne population havde ret til et *sammenhængende* dagpengeforløb på mellem 3½ og 4 år afhængig af, hvornår i halvåret de blev indplaceret. Den kortere dagpengeperiode end fire år for denne gruppe kan dog medføre, at effekten af ydelsesreduktionen undervurderes.

Alternativt til 1. halvår 2009 kohorten kan nyindplacerede ledige fra 1. halvår 2008 benyttes. Disse ledige havde ret til en fireårig dagpengeperiode, og er på den baggrund en oplagt kontrolgruppe. Konjunkturforholdene var dog markant anderledes i første halvår 2008 sammenlignet med første halvår 2011, hvilket bl.a. betyder, at afgangsmønsteret for de to grupper er markant forskellige. På den baggrund er det valgt at benytte nyindplacerede dagpengeledige fra 1. halvår 2009. DØR (2014) anvender 1. halvår 2008 som kontrolgruppe, men udfører også estimationerne, hvor 1. halvår 2009 benyttes.

Et opmærksomhedspunkt i anvendelsen af 1. halvår 2009 er, at indfasningen af dagpengereformen i nogen grad er kalendertidsafhængig. Alle i dagpengesystemet fik i forbindelse med dagpengereformen i 2010 ændret deres restperiode til to år (maksimalt fire år i alt). Det medførte, at ledige, der påbegyndte deres dagpengeperiode i 1. halvår 2009, kunne stå overfor en dagpengeperiode, der var kortere end 3½-4 år afhængig af, om de havde mellemliggende perioder uden for ledighed inden for samme dagpengeperiode. Dvs. personer, der var nyindplaceret i 1. halvår 2009 og kun havde brugt få dagpengeklip, inden reformen trådte i kraft, vil have en dagpengeperiode, der var kortere end 3½-4 år. Dette kan ligeledes medføre en bias mod en lavere effekt af reformen i modellen med tilbagelægning.

Behandlingsgruppen oplevede, som følge af dagpengereformen, typisk en ydelsesreduktion på 20-40 pct. efter to års ledighed ved overgangen til de midlertidige ydelser i dagpengesystemet, mens kontrolgruppen var (omtrent) upåvirket af reformen.

Forløb og afgangsrater

Til at belyse forskelle i de to gruppers afgangsmønstre og forbrug af dagpenge på forskellige anciennitetstrin, er det nødvendigt at benytte kohorter af nyindplacerede ledige i dagpengesystemet. Dvs. ledige som påbegynder en ny referenceperiode, og dermed starter et forløb på dagpengeanciennitet ét. Ledighedsforløbene opgøres i analysen, som sammenhængende forbrug af dagpengeklip indtil den ledige har fire sammenhængende uger uden.

Ledige i behandlingsgruppen, der opbrugte deres ret til dagpenge i uge 104, og fortsat var ledige, overgik til de midlertidige ydelser i form af den særlige uddannelsesydelse eller den midlertidige arbejdsmarkedsydelse. Forløb, hvor ledige overgår til de midlertidige ydelser, tæller dermed fortsat som ledig efter 104. uge, selvom dagpengeperioden er opbrugt. Derudover var der personer, som var berettiget til de midlertidige ydelser, men pga. formue og ægtefælleforhold ligeledes var berettiget til kontanthjælp. Ledige, der valgte kontanthjælp fremfor de midlertidige ydelser, tæller i analysen ligeledes med som fortsat ledige.

Analysens datagrundlag består af personer, der blev nyindplaceret i dagpengesystemet i hhv. 1. halvår 2009 og 1. halvår 2011. Datagrundlaget afgrænses til at omfatte personer i alderen 25-55 år, da unge og ældre i dagpengesystemet er omfattet af særlige regler. Ledige seniorer, der opbruger deres dagpengeret og har ret til efterløn, er berettiget til et seniorjob². Unge under 25 år på dagpenge modtager ungesats, som er 50 pct. lavere end satsen for fuldtidsforsikrede. Ved overgang til de midlertidige ydelser oplever denne gruppe en ydelsesforøgelse fremfor en ydelsesreduktion. Denne gruppe udelades derfor fra analysen.

I 1. halvår 2009 og 1. halvår 2011 var der knap hhv. 83.000 og 54.000 personer, der blev ny indplaceret i dagpengesystemet, dvs. ledige som påbegyndte en ny referenceperiode og havde ret til en ny dagpengeperiode, *jf. tabel 1*. Det højere antal ledige i 2009 skyldes krisen, hvor der var en væsentlig stigning i ledigheden.

²Det er i data ikke muligt at skelne seniorjob fra ordinære job. Der findes ikke væsentlige forskelle på effekterne for gruppen af ledige ml. 25-55 år og 25-50 år. Det er derfor valgt at benytte gruppen ml. 25-55 år for en større population.

Tabel 1. Deskriptiv statistik af dagpengeforløb

	Kontrolgruppe: 1. halvår 2009	Behandlingsgruppe: 1. halvår 2011
Nyindplacerede i dagpengesystemet	82.900	53.700
<i>Første forløb efter indplacering</i>	82.900	53.700
Afgået til beskæftigelse (1. forløb), pct.	68,6	63,5
Censureret (1. forløb), pct.	31,4	36,5
Gennemsnitlig varighed i uger af 1. forløb	34,8	33,1
<i>Alle forløb efter indplacering</i>	149.100	88.364
Afgået til beskæftigelse (alle forløb)	57,3	53,4
Censureret (alle forløb)	42,7	46,6
Gennemsnitlig varighed i uger af alle forløb	28,9	26,7
Gennemsnitlig anciennitet ved sidste observerede afgang	51,9	43,9

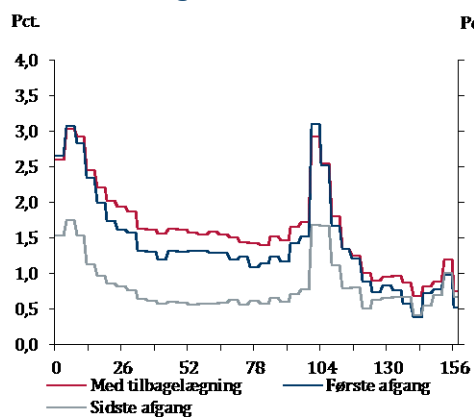
Anm.: Analysens datagrundlag omfatter kun personer i alder 25-55 år. Afgang er defineret som fire uger uden brug af dagpenge. Beskæftigelse er defineret ved 4 ugers selvforsørgelse med en hertilhørende lønudbetaling i den pågældende måned. I modellen med tilbagelægning frasorteres forløb med en varighed på 3 uger eller under, hvis ledige genindplaceres. I modellen uden tilbagelægning benyttes alle første forløb.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

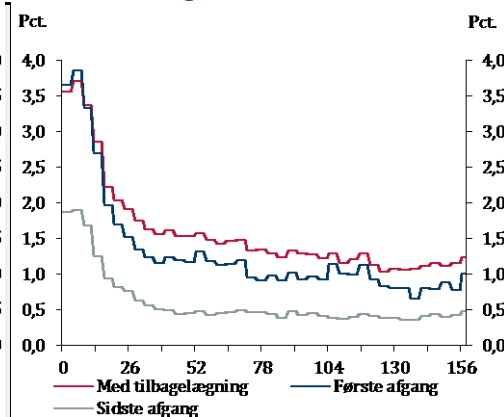
Knap 70 pct. af forløbene i kontrolgruppen afgår til beskæftigelse, mens det samme gør sig gældende for godt 60 pct. i behandlingsgruppen ved det første forløb efter indplacering. Andelen, der afgår til beskæftigelse, er lidt lavere, når alle forløb betragtes, hvor knap 60 pct. og godt 50 pct. af forløbene overgår til beskæftigelse. Den gennemsnitlige varighed af forløbene er i gennemsnit omkring 30 uger. Ledige, der indplaceres før dagpengereformen trådte i kraft, havde i gennemsnit længere forløb end ledige, der blev indplaceret efter reformen, *jf. tabel 1*. Samtidig er det første forløb efter indplacering i gennemsnit længere end den gennemsnitlige varighed af alle forløb. Den gennemsnitlige ledighedsanciennitet ved sidste afgang er hhv. 52 og 44 uger for kontrol- og behandlingsgruppen.

Fra de empiriske afgangsrater fremgår det, at kohorten fra 1. halvår 2011 oplever en stor stigning i afgang til beskæftigelse omkring 104. uge, hvilket indikerer en effekt i forbindelse med ydelsesnedsættelsen. Til sammenligning udviser afgangskurven for kohorten fra 1. halvår 2009 en flad profil, *jf. figur 3 og 4*.

Figur 3. Empiriske afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse, 1. halvår 2011



Figur 4. Empiriske afgangsrater fra ledighed til beskæftigelse, 1. halvår 2009



Anm.: Afgangsraterne er vist som 4 ugers gennemsnit.
Kilde: Beskæftigelsesministeriet

Det gælder både forløb med uafbrudt dagpengeforbrug (uden tilbagelægning, første afgang) samt forløb, hvor ledige genindplaceres i deres dagpengeperiode (med tilbagelægning, alle afgange). Forløb, hvor blot den sidste afgang (med tilbagelægning, sidste afgang) medtages, udviser ligeledes en effekt af ydelsesreduktionen. Afgangskurven for denne definition ligger dog væsentlig lavere end de andre tilgange, hvilket indikerer en væsentlig undervurdering af effekten.

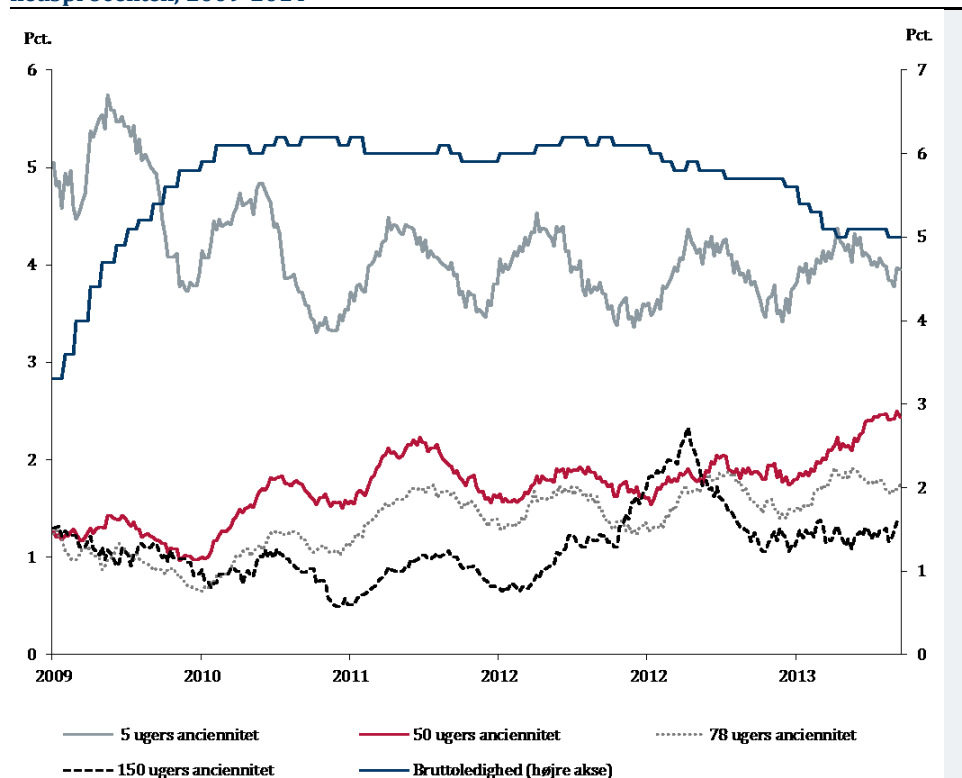
Individuelle karakteristika og konjunkturforhold

Til at vurdere effekterne af dagpengereformen er det ikke tilstrækkeligt udelukkende at betragte de empiriske afgangsrater, hvor der ikke tages højde for de lediges karakteristika, da grupperne af ledige afviger kohorterne imellem. Med andre ord er sammensætningen af ledige fra 1. halvår 2009 og 1. halvår 2011 forskellige, jf. tabel 1 i bilag 1.

I kontrolgruppen er der bl.a. en overvægt af mænd, ældre samt ufaglærte personer sammenlignet med behandlingsgruppen. Ligeledes har ledige fra 1. halvår 2009 en lavere grad af forsørgelse i årene før begyndelse af ledighedsperioden sammenlignet med ledige fra 1. halvår 2011.

Udover de individuelle baggrundskarakteristika, kan konjunkturforholdene også have en indvirkning på afgangssandsynligheden fra ledighed. Til at rense for forskelle i konjunktur inkluderes bruttoledighedsprocenten som tidsvarierende variabel. Bruttoledigheden var stigende fra 2009 til midten af 2010, hvor den stabiliserede sig frem mod midten af 2012, og efterfølgende havde en svagt faldende tendens. Der findes en sammenhæng mellem afgang fra ledighed og bruttoledighedsprocenten, på tværs af ledige med forskellige dagpengeancienitetstrin, således at der ved en stigende afgangsrater er en tendens til en faldende ledighedsprocent, jf. figur 5.

Figur 5. Afgangsrater ved forskellige dagpengeanciennitetstrin samt bruttoledighedsprocenten, 2009-2014



Anm.: Afgangsrater for personer med forskellige dagpengeancienniteter. Sæsonkorrigeret bruttoledighed.
Kilde: Danmarks Statistik samt AE-rådet på baggrund af DREAM.

7. Metode

Til at undersøge om ledige, der er berørt af dagpengereformen og dermed af en ydelsesnedsættelse omkring 104. uge i ledighedsforløbet, i højere grad afgår til beskæftigelse end ledige, der ikke er berørt af reformen, benyttes der en varighedsmodel.

Varighedsmodellen er anvendelig, da den kan estimere tidsvarierende effekter af reformen. Med andre ord, kan modellen tage højde for, at reformeffekten kan være forskellig alt efter, hvilket dagpengeanciennitetstrin den ledige befinder sig på. Modellen kan samtidig korrigere for forskelle i individuelle karakteristika og konjunkturforhold, der kan være blandt ledige i behandlings- og kontrolgruppen. Til at foretage vurderingen af dagpengereformens effekt, simuleres gennemsnitlige afgangsrater for behandlingsgruppen hhv. før og efter reformen. På baggrund af estimerede parameterværdier og observerbare karakteristika for kohorten fra 1. halvår 2011 beregnes de gennemsnitlige afgangsrater beregnes.

Den økonometriske tilgang samt metode til beregning af gennemsnitlige afgangskurver er beskrevet i *boks 2*.

Uobserverbare forskelle mellem ledige

På baggrund af personspecifikke variable, der er medtaget i varighedsmodellen såsom køn, alder, arbejdsmarkedshistorik mv., tages der højde for observerbare forskelle blandt de ledige. Der vil dog altid være forskelle blandt de ledige, som der ikke kan tages højde for, da det ikke er muligt at observere disse karakteristika, såsom deres underliggende evner og motivation.

I takt med at nogle personer, der f.eks. er mere motiverede for at komme i job, afgår hurtigere fra ledighed, vil sammensætningen af tilbageværende ledige være relativt svagere på sene anciennitetstrin. Ignoreres disse uobserverbare forskelle mellem ledige, medfører det, at negativ varighedsafhængighed overvurderes i modellen, hvilket kan betyde en undervurdering af dagpengereformens effekt.

Hvor meget disse forskelle, der ikke kan observeres, betyder for effekten af dagpengereformen undersøges nærmere ved at rense ud for uobserverbar heterogenitet, og sammenligne med modellen hvor der ikke kontrolleres for uobserverbare karakteristika³.

Dagpengereformens effekt for udvalgte grupper

Til at undersøge dagpengereformens effekt for udvalgte grupper af ledige, er reformeffekten analyseret på tværs af køn samt for unge ledige.

Hertil udbygges modellen med yderlige sæt af interaktionsvariable, således der er interaktioner mellem gruppen (f.eks. at være mand) og ugeintervallerne samt interaktion mellem gruppen, ugeintervallerne og reformeffekten. Som robusthedstjek til interaktionsmodellen foretages estimationer for grupperne separat.

I lighed med de tidligere modeller skabes et kontrafaktiske forløb for populationen fra 1. halvår 2011, men til forskel fra tidligere simuleres dette for hhv. mænd og kvinder samt hhv. ledige over og under 30 år, jf. boks 2.

Boks 2. Metode

Specifikationen af afgangsraten i analysen er en *proportional hazard model* med stykvis konstante tidsintervaller. Der anvendes en *complementary log-log* specifikation af afgangssandsynligheden til at estimere afgangsafærd fra dagpenge til beskæftigelse, hvorved der tages højde for den diskrete struktur i data.

Afgangsraten, hvormed en person afgår i beskæftigelse efter t ugers ledighed, beskrives ved

$$h_{it} = h(t, R, X_{it}, m_t) = 1 - \exp(-\exp(\theta(t) + \delta(t)R + \beta X_{it} + \vartheta m_t))$$

hvor t er tidspunktet i ledighedsancienniteten, R indikerer om forløbet er påbegyndt i 1. halvår 2011 og dermed berørt af dagpengereformen, X_{it} er en række individkarakteristika, herunder køn, alder, etnicitet, familieforsørgelse, arbejdsmarkedshistorik, uddannelse mm., mens m_t beskriver konjunkturforhold ved en sæsonkorrigeret bruttoledighedsprocent. $\theta(t)$ er baseline hazarden,

³ Den uobserverbare heterogenitet integreres ud af modellen ved at antage, at de uobserverbare karakteristika følger en gamma-fordeling.

som opfanger den generelle tidsafhængighed i ledighedsforløbne, og bestemmer den overordnede form på afgangsraten. Baseline er ens på tværs af ledige, men ændres proportionalt med den lediges baggrundskarakteristika samt konjunkturvariable. $\theta(t)$ har en fleksibel specifikation med stykvis konstante intervaller, som i forløbets første 26 uger inddeles i intervaller af 2 uger, og derefter intervaller af 4 uger. $\delta(t)$ er baseline hazarden interageret med R , som beskriver hvorvidt den ledige tilhører behandlingsgruppen.

Likelihood funktionen

Funktionen h_{it} estimeres på baggrund af nyindplacerede dagpengeledige fra 1. halvår 2009 og 1. halvår 2011. Modellen estimeres med tilbagelægning og via maximum likelihood,

$$\log(L) = \sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^M \sum_{k=u_i+1}^T [c_{i,j,k} \log(h(t, R, X_{ijk}, m_t)) + (1 - c_{i,j,k}) \log(1 - h(t, R, X_{ijk}, m_t))]$$

hvor N er antallet af individer, M er lig summen af alle individers forløb, u_i er dagpengeancienniteten i afslutningen af individets forudgående forløb (nul ved første forløb siden indplacering), T er sidste afgang fra ledighed inden for det samme dagpengeforløb. Dermed estimeres over samtlige ledighedsforløb under den samme indplacering for hvert individ. $c_{i,j,k} = 1$ hvis det pågældende individ afgår til beskæftigelse på tidspunkt t og nul ellers.

Effekt af dagpengereformen

Til at foretage en vurdering af dagpengereformens effekt, simuleres gennemsnitlige afgangsrater for behandlingsgruppen hhv. før og efter reformen. På baggrund af estimerede parameterverdier og observerbare karakteristika for kohorten fra 1. halvår 2011 kan de gennemsnitlige afgangsrater beregnes.

Toårig dagpengeperiode (faktisk afgangsrater)

Gruppen af ledige med indplacering i 1. halvår 2011 benyttes. Den gennemsnitlige afgangsrater beregnes for tilbageværende ledige på hvert anciennitetstrin på baggrund af estimerede parameterverdier og observerbare karakteristika. Til beregning af den afgangskurve medtages $R=1$, dvs. effekten af parameter estimat $\hat{\delta}$ indgår, og afgangskurven afspejler afgangsraten ved et 2-årigt dagpengesystem.

$$\begin{aligned} \hat{h}_t^{2011, med reform} &= \frac{1}{N_t^{2011}} \sum_{i=1}^{N_t^{2011}} \hat{h}(t, R=1, X_{it}^{2011}, m_t^{2011}) \\ &= \frac{1}{N_t^{2011}} \sum_{i=1}^{N_t^{2011}} [1 - \exp(-\exp(\theta(t) + \hat{\delta}(t)R + \hat{\beta}X_{it} + \hat{\vartheta}m_t))] \end{aligned}$$

Fireårig dagpengeperiode (kontrafaktisk afgangsrater)

Gruppen af ledige med indplacering i 1. halvår 2011 benyttes. Den gennemsnitlige afgangsrater beregnes for tilbageværende ledige på hvert anciennitetstrin på baggrund af estimerede parameterverdier og observerbare karakteristika. Til beregning af den afgangskurve sættes $R=0$, dvs. effekten af parameter estimat $\hat{\delta}$ indgår ikke, og afgangskurven afspejler afgangsraten ved et 4-årigt dagpengesystem.

$$\begin{aligned} \hat{h}_t^{2011, uden reform} &= \frac{1}{N_t^{2011}} \sum_{i=1}^{N_t^{2011}} \hat{h}(t, R=0, X_{it}^{2011}, m_t^{2011}) \\ &= \frac{1}{N_t^{2011}} \sum_{i=1}^{N_t^{2011}} [1 - \exp(-\exp(\theta(t) + \hat{\beta}X_{it} + \hat{\vartheta}m_t))] \end{aligned}$$

Effekten af dagpengereformen til hvert anciennitetstrin kan udtrykkes ved forskellen ml. den faktiske og den kontrafaktiske afgangsrate

$$Reformeffekt = \hat{h}_t^{2011, med\ reform} - \hat{h}_t^{2011, uden\ reform}$$

Varighedsmodel med interaktionsled

Modellen benyttes til analyse af reformeffekten for udvalgte undergrupper. Afgangsraten, hvor med en person afgår i beskæftigelse efter t ugers ledighed, givet at vedkommende var ledig indtil da, beskrives ved

$$h_{it} = h(t, R, I_i, X_{it}, m_t) = 1 - \exp(-\exp(\theta(t) + \delta(t)R + \gamma(t)I + \mu(t)RI + \beta X_{it} + \vartheta m_t))$$

$\gamma(t)$ er baseline hazarden interageret med I , som beskriver, hvorvidt den ledige tilhører interessentgruppen, dvs. den subpopulation reformeffekten ønskes undersøgt for f.eks. mænd. $\mu(t)$ er baseline hazarden interageret med R og med interessentgruppen I . De øvrige parametre er de sammen som i den generelle model.

Toårig dagpengeperiode (faktisk afgangsrate)

Gruppen af ledige i den pågældende undergruppe med indplacering i 1. halvår 2011 benyttes. Til beregning af den afgangskurve medtager $R=1$, dvs. effekten af parameter estimat $\hat{\delta}$ samt $\hat{\mu}$ indgår, og afgangskurven afspejler afgangsraten ved et 2-årigt dagpengesystem.

$$\begin{aligned} \hat{h}_t^{2011, med\ reform} &= \frac{1}{N_t^{2011}} \sum_{i=1}^{N_t^{2011}} \hat{h}(t, R=1, I=1, X_{it}^{2011}, m_t^{2011}) \\ &= \frac{1}{N_t^{2011}} \sum_{i=1}^{N_t^{2011}} [1 - \exp(-\exp(\hat{\theta}(t) + \hat{\delta}(t)R + \hat{\gamma}(t)I + \hat{\mu}(t)RI + \hat{\beta}X_{it} + \hat{\vartheta}m_t))] \end{aligned}$$

Fireårig dagpengeperiode (kontrafaktisk afgangsrate)

Gruppen af ledige i den pågældende undergruppe med indplacering i 1. halvår 2011 benyttes. Til beregning af den afgangskurve sættes $R=0$, dvs. effekten af parameterestimat $\hat{\delta}$ samt $\hat{\mu}$ indgår ikke, og afgangskurven afspejler afgangsraten ved et 4-årigt dagpengesystem.

$$\begin{aligned} \hat{h}_t^{2011, uden\ reform} &= \frac{1}{N_t^{2011}} \sum_{i=1}^{N_t^{2011}} \hat{h}(t, R=0, I=1, X_{it}^{2011}, m_t^{2011}) \\ &= \frac{1}{N_t^{2011}} \sum_{i=1}^{N_t^{2011}} [1 - \exp(-\exp(\hat{\theta}(t) + \hat{\gamma}(t)I + \hat{\beta}X_{it} + \hat{\vartheta}m_t))] \end{aligned}$$

De gennemsnitlige afgangskurver ovenfor er beregnet for individer, der tilhører interessentgruppen f.eks. $I = mand = 1$. Ønskes den gennemsnitlige afgangskurve for kvinder, kan reformeffekten beregnes for $I = 0$, hvorved reformeffekten beskrives alene ved $\hat{\delta}(t)$.

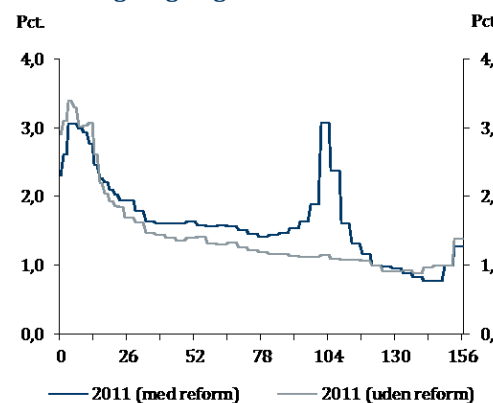
8. Effekterne af den implementerede dagpengereform

På baggrund af de estimerede parameterværdier er de gennemsnitlige afgangskurver predikeret for behandlingsgruppen (1. halvår 2011-kohorten) i et faktisk scenarie med ret til to års dagpenge (og efterfølgende midlertidige ydelser på lavere sats) samt et kontrafaktisk scenarie med ret til fire års dagpenge.

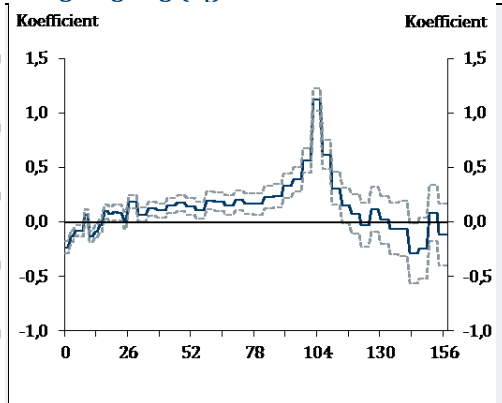
I det faktiske tilfælde er der en tydelig effekt på afgang fra ledighed til beskæftigelse omkring tidspunktet for ophør af dagpenge og overgang til de midlertidige ydelser ved to år, *jf. figur 6*. Samtidig er afgangskurven i det kontrafaktiske tilfælde med en fireårig dagpengeperiode flad omkring 104. uge. Der er ligeledes tydelig tegn på en positiv forventningseffekt ved en dagpengeperiode på to år, som stiger frem imod udløb af dagpengereetten. Forventningseffekten indtræffer efter ca. et halvt år og er nogenlunde konstant frem til et halvt år før overgangen til de midlertidige ydelser, hvorefter de ledige reagerer væsentligt mere op til udløb.

Der findes en sammenhængende signifikant positiv reformeffekt fra uge 27 og frem til uge 114, hvorefter reformeffekten bliver insignifikant *jf. figur 7*. Den insignifikante effekt, som indtræffer efter ydelsesreduktionen, kan i nogen grad tilskrives indretningen af den særlige uddannelsesydelser. På ydelsen gjaldt det, at ledige fortsat brugte af sin ydelsesperiode, når han eller hun afgik, hvilket alt andet lige reducerer incitament til at afgå til især kortere ansættelser.

Figur 6. Estimeret gennemsnitlig afgangsrate til beskæftigelse med og uden reform, med tilbagelægning



Figur 7. Parameterestimat af reformeffekt af afkortningen af dagpengeperioden med tilbagelægning (δ_t)



Anm.: De stiplede linjer i figur 7 angiver 95 pct. konfidensintervallet.
Kilde: Beskæftigelsesministeriet

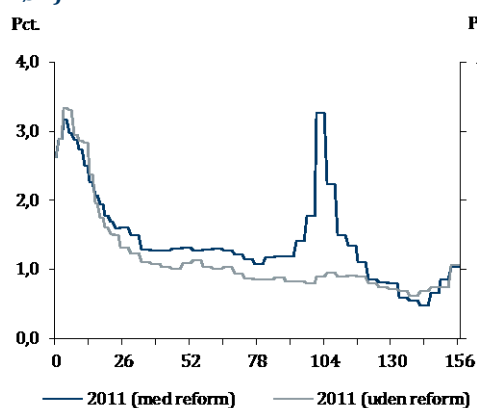
Som allerede pointeret afspejler resultaterne ikke effekterne af en ren afkortning af dagpengeperioden fra fire til to år, men derimod effekten af en ydelsesnedsættelse efter to år på dagpenge på grund af den lempeligere indfasning af dagpengereformen. Resultaterne skal derfor ses i lyset af, at ledige ved opbrug af den toårige dagpengeperiode fortsat havde ret til ydelsesindkomst. Det må derfor forventes, at effekterne ville have været højere i et rent toårigt dagpengesystem, hvor ledige efter to år ikke ville have ret til forsørgelse, medmindre

de ville være berettiget til kontanthjælp. På den baggrund er de fundne effekter af ydelsesreduktionen forholdsvis store.

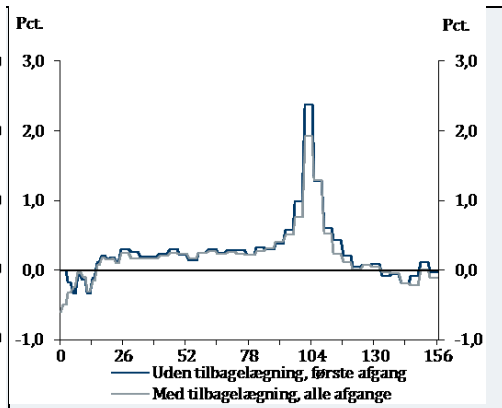
Effekterne af reformen svarer stort set til effekten fundet i DØR (2014), som finder en positiv signifikant effekt på afgangsraten til beskæftigelse efter omkring 30 uger. Som sensitivitetstjek af modellen er der ligeledes estimeret en model uden tilbagelægning, hvor kun første forløb og første afgang benyttes. Resultaterne svarer stort set til resultaterne fra modellen med tilbagelægning, dog er niveauet for afgangskurven mellem et halvt til halvandet år lavere i modellen, hvor kun det første forløb benyttes. Det afspejler bl.a., at ledige i denne model består af en relativt svagere sammensætning af ledige.

Reformeffekten, som kan udtrykkes ved forskellen mellem den faktiske og den kontrafaktiske afgangsrate, i de to modeller er stort set sammenfaldende, dog er reformeffekten omkring 104. uge mindre i modellen med tilbagelægning, *jf. figur 9.*

Figur 8. Estimeret gennemsnitlig afgangsrate til beskæftigelse med og uden reform, uden tilbagelægning (metoden anvendt af DØR)



Figur 9. Reformeffekt, afgang til beskæftigelse, med tilbagelægning og uden tilbagelægning



Kilde: Beskæftigelsesministeriet

Umiddelbart kunne det formodes, at ledige med flere ledighedsforløb, som er afspejlet i modellen med tilbagelægning, har større sandsynlighed for at afgå til beskæftigelse, og derved ville have nemmere ved at reagere på udløb af dagpengeret end ledige, der er uafbrudt ledige indtil to år, som er tilfældet i modellen uden tilbagelægning. Effekten i modellen med tilbagelægning er langt større, hvis antallet af personer betragtes, da denne metode medtager alle ledige på tidspunktet for ydelsesreduktionen.

Beskæftigelseseffekter

Beskæftigelseseffekten af reformen, udtrykt ved antallet af afgange til beskæftigelse, kan beregnes fra de gennemsnitlige afgangsrater for kohorten fra 1. halvår 2011 i et faktisk og et kontrafaktisk scenarie. I modellen med tilbagelægning blev der fundet en signifikant gennemgående effekt af reformen fra uge 27,

hvorfra antallet af afgang ved den implementerede dagpengereform beregnes på baggrund af ledige fra dette tidspunkt.

Ved dagpengeanciennitet 27 observeres der ca. 27.650 ledige, og der observeres omkring 20.000 afgang i ugerne 27-114. Sammenlignes antallet af faktiske afgang med antallet af beregnede afgang, på baggrund af de estimerede afgangsrater i det faktiske scenarie, findes ca. det samme antal afgang. De estimerede afgangsrater stemmer derfor overens med de rå afgangsrater. Ved at benytte den kontrafaktiske afgangsrater, der afspejler et fireårigt system, findes et lavere antal afgang, således at reformens beskæftigelsesvirkning for den betragtede gruppe af ledige er på godt 3.600, jf. tabel 2.

Sammenlignes der med de tilsvarende resultater på analyseniveau i DØR (2014) og SFI (2014), er antallet af afgang til beskæftigelse væsentligt højere i modellen med tilbagelægning. Dette illustrerer, at tidligere analysers definition af ledighedsforløb og afgang medfører en undervurdering af antal afgang til beskæftigelse. Det skal dog pointeres, at den samme person kan have flere afgang til beskæftigelse, og beskæftigelseseffekten ikke tager højde for længde af det efterfølgende beskæftigelsesforløb.

Tabel 2. Beskæftigelseseffekter af dagpengereformen

	Beskæftigelsesministeriet ¹⁾	DØR (2014) ²⁾	SFI (2014) ³⁾
Reformens beskæftigelseseffekt, antal afgang ⁴⁾	3.605	808	685
Nyindplacerede dagpengeledige	53.700	44.629	50.600
Tilbageværende dagpengemodtagere ved reformens virkning ⁵⁾	27.650	12.485	-
Antal dagpengemodtagere der opbruger dagpengereetten	5.300	1.500	-
----- Procent -----			
Afgang som andel af indplacerede	6,7 ⁶⁾	1,8	1,4
Afgang som andel af mulige berørte ⁷⁾	13,0	6,5	-
Afgang som andel der opbruger dagpengereetten	68,0	53,9	-

Anm.: 1) Kontrolgruppe 1. halvår 2009. 2) Kontrolgruppe 1. halvår 2009. 3) Kontrolgruppe 2009 og 2010. 4) Afhænger bl.a. af stikprøvens størrelse. 5) Ved dagpengeanciennitet 27 og 30 for hhv. Beskæftigelsesministeriet og DØR. 6) Tallet er mekanisk højere, da modellen tager højde for tilbagelægning. 7) Antal afgang som andel af tilbageværende ledige ved reformens virkning.

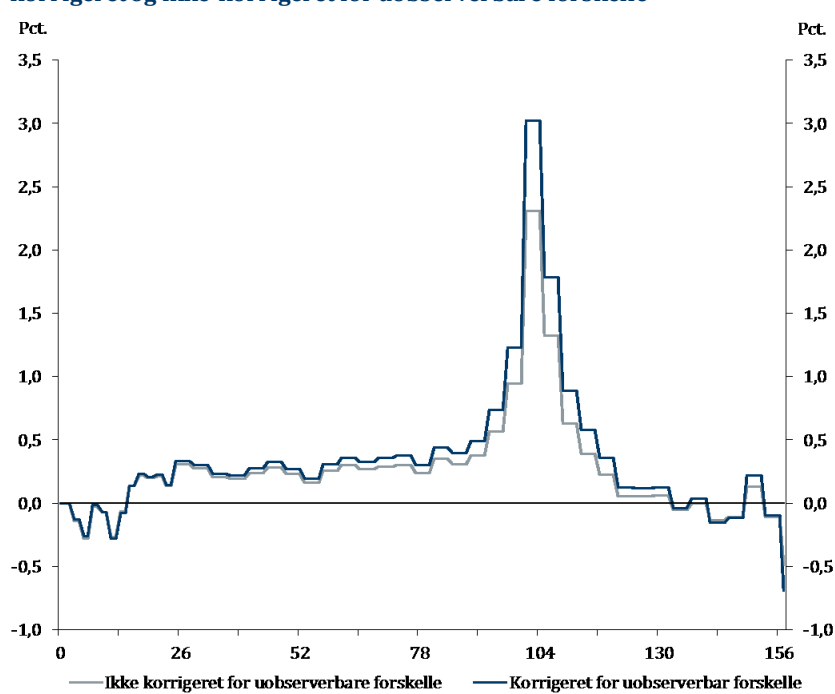
Hvorvidt en effekt på 3.600 er betydelig eller ej er i sagens natur et politisk spørgsmål. Det er dog muligt at sætte effektens størrelse i relation til antallet af dagpengemodtagere på forskellige tidspunkter for at kunne forholde sig til effektens størrelse. I modellen med tilbagelægning er der 5.300 personer, der er ledige efter to år på dagpenge, og dermed opbruger deres ret. Den afkortede dagpengeperiode medførte godt 3.600 ekstra afgang i modellen med tilbagelægning. Det svarer til en ratio på 68 pct., til sammenligning var denne ratio knap 54 pct. i DØR's analyse. Ingen af ovenstående forhold fortæller dog noget om effekten på den strukturelle beskæftigelse, hvilket kræver en strukturelmodel. Her henvises til *Dagpengekommissionen (2015)*.

Uobserverbare forskelle mellem ledige

I de hidtil præsenterede resultater er der kun korrigeret for forskelle i lediges karakteristika, som kan observeres. Modellen uden tilbagelægning er dog udvidet til også at korrigere for uobserverbare karakteristika, og det er undersøgt, hvor meget disse uobserverbare forskelle mellem ledige betyder for reformeffekten. Med andre ord korrigeres der for, at gruppen af tilbageværende ledige på sene varigheder i højere grad består af en relativt svagere sammensætning af ledige.

Resultaterne er nogenlunde identiske til resultaterne fra modellen, hvor der ikke er korrigeret for uobserverbare forskelle. Dog er graden af negativ varighedsafhængighed mindre udtalt, og reformeffekten omkring dagpengeudløb i 104. uge er større. Ligeledes er ex-post effekten mere udtalt, da korrektionen for uobserverbar heterogenitet formår at fjerne noget af modellens dynamiske selektion, *jf. figur 10*. Dette taler for, at reformeffekten undervurderes, når der ikke tages højde for disse uobserverbare forskelle.

Figur 10. Reformeffekt, afgang til beskæftigelse, uden tilbagelægning, korrigeret og ikke-korrigeret for uobserverbare forskelle



Kilde: Beskæftigelsesministeriet

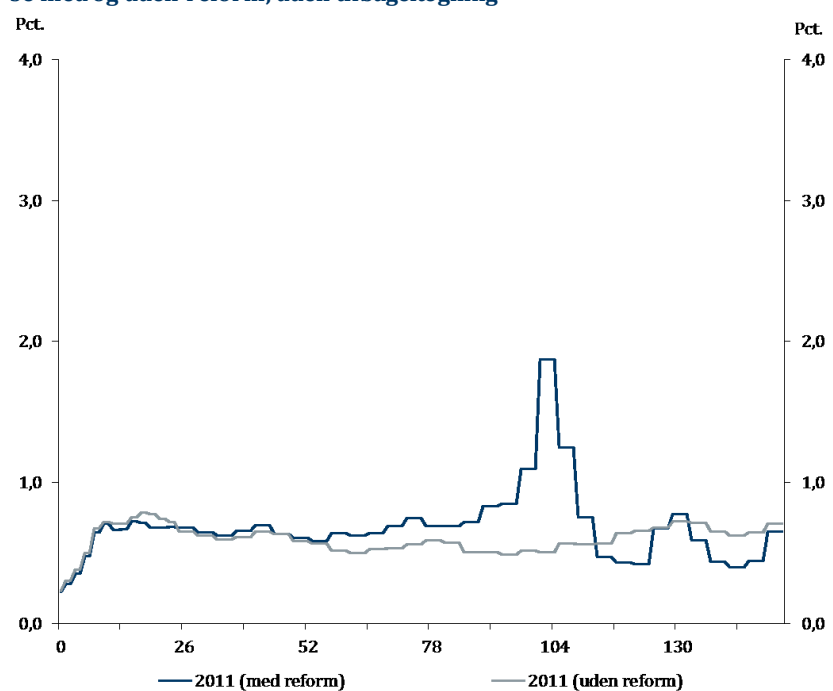
Afgang til andet end beskæftigelse

Den afkortede dagpengeperiode kan, udover i højere grad at få ledige i beskæftigelse, tilskynde ledige til at overveje andre alternativer som f.eks. uddannelse,

selvforsørgelse eller sygedagpenge. Det er derfor undersøgt om den toårige dagpengeperiode medfører et forøget incitament til at afgang til andet end beskæftigelse⁴.

Resultaterne viser, at der ligeledes er en positiv effekt af dagpengereformen, dvs. at reformen medfører, at ledige i højere grad afgår til andet end beskæftigelse, end de ellers ville have gjort i en situation med et fireårigt dagpengesystem. Forventningseffekten på afgang til andet end beskæftigelse er dog væsentligt kortere end forventningseffekten ved afgang til beskæftigelse, og er først gennemgående signifikant efter uge 87, jf. figur 11. Samtidig bør det bemærkes, at afgangsraten til andet end beskæftigelse er væsentligt lavere på et niveau omkring 0,7 pct., hvilket betyder, at væsentlig færre forlader arbejdsstyrken til f.eks. uddannelse, selvforsørgelse eller sygedagpenge i forbindelse med ophør af den toårige dagpengeperiode.

Figur 11. Estimeret gennemsnitlig afgangsrate til andet end beskæftigelse med og uden reform, uden tilbagelægning



Kilde: Beskæftigelsesministeriet

9. Resultater for udvalgte grupper

Til at undersøge hvordan dagpengereformen har påvirket udvalgte grupper af ledige, er reformeffekten yderligere analyseret for mænd og kvinder samt for unge ledige. Her anvendes den udvidede varighedsmodel med yderlige sæt af interaktionsvariable, hvor den pågældende gruppe (f.eks. mænd) interageres med ugeintervallerne, ligesom at der indgår interaktion mellem gruppen, ugein-

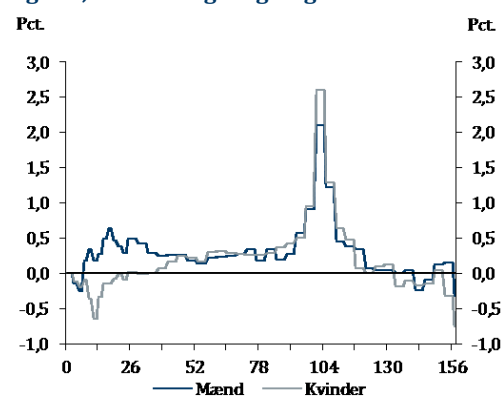
⁴ Afgang til andet end beskæftigelse er defineret som 4 sammenhængende uger, der hverken indeholder beskæftigelse eller ledighed (dagpenge og midlertidige ydelser).

tervallerne og reformeffekten. I lighed med de tidligere modeller skabes et kontrafaktiske forløb for populationen fra 1. halvår 2011, men til forskel fra tidligere simuleres dette for hhv. mænd og kvinder samt hhv. ledige over og under 30 år. Som robusthedstjek til disse interaktionsmodeller er der ligeledes foretaget estimationer for grupperne separat.

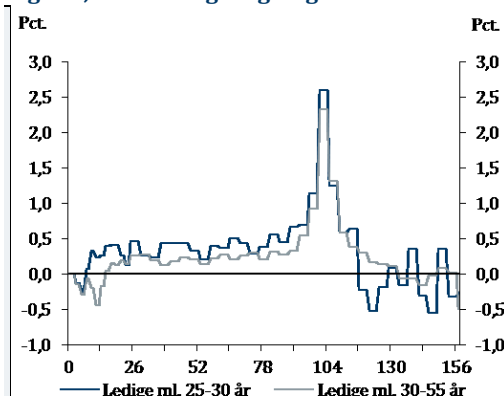
Resultaterne af interaktionsmodellen på tværs af køn viser, at mænd har en højere afgangsrate end kvinder indenfor det første halve år af ledighedsforløbet. Samtidig har kvinder en kortere forventningseffekt end mænd, men har en større reformeffekt omkring dagpengeudløb i 104. uge. Dette kan dog hænge sammen med, at flere mænd har reageret, og gruppen af mænd på tidspunktet for ydelsesreduktionen er svagere. For kvinderne indtræffer en sammenhængende signifikant positiv reformeffekt fra uge 43 frem til uge 118. For mændene er forventningseffekten mere tvetydig, idet den signifikante effekt ikke er sammenhængende. Der opstår signifikante effekter allerede fra omkring uge 13 frem mod uge 122, dog med afbrydelse af insignifikante reformeffekter i nogle uger.

Ved sammenligning af reformeffekterne for mænd og kvinder fremgår det, at mænd reagerer tidligere i ledighedsforløbet end kvinder, mens kvinder reagerer senere, men lidt mere i forbindelse med ydelsesnedsættelsen, *jf. figur 12*. Studier i litteraturen peger på, at mænd generelt reagerer mere på ydelsesniveauet end kvinder, idet elasticiteten af afgangsraten ud af ledighed mht. ydelsesniveauet findes at være højere for mænd end for kvinder. Ligesom at en forøgelse af kompensationsgraden forøger mænds arbejdsløshedsvarighed mere end kvinders, *jf. Andersen m.fl. (2015)*.

Figur 12. Reformeffekt, afgang til beskæftigelse, uden tilbagelægning



Figur 13. Reformeffekt, afgang til beskæftigelse, uden tilbagelægning



Kilde: Beskæftigelsesministeriet

Unge ledige mellem 25-30 år reagerer mere og tidligere på reformen end ledige ml. 30-55 år, *jf. figur 13*. For ledige ml. 30-55 år indtræffer en sammenhængende signifikant positiv reformeffekt fra uge 27 frem til uge 122, hvilket stemmer overens med resultaterne for den overordnede model. For de unge indtræffer

der en signifikante effekt fra uge 35 frem mod uge 118, den signifikante effekt er dog ikke gennemgående sammenhængende.

Resultatet indikerer, at unge i højere grad end resterende ledige reagerer på økonomiske incitamenter. Litteraturen finder bl.a., at en reduktion i kompensationsgraden øger afgang til beskæftigelse, og at effektens størrelse varierer over forskellige aldersgrupper, hvor unge ledige i højere grad reagerer på en ydelsesreduktion end ældre ledige.

Resultaterne for køn og for unge ledige er nogenlunde robuste på tværs af modellerne med og uden tilbagelægning, dog findes der, ligesom i de overordnede modeller, en lidt større reformeffekt i 104. uge i modellen, hvor kun det første forløb benyttes. Der er ligeledes foretaget robusthedstjek af interaktionsmodellen ved at udføre estimationer særskilt for hhv. mænd og kvinder samt hhv. ledige mellem 25-30 år og ledige mellem 30-55 år. Sensitivitetstjekket viser, at effekterne er stort set konsistente på tværs af metode. Den separate estimation for mænd finder dog, at den signifikante effekt indtræffer lidt senere end i modellen med interaktionsled end i den separate estimation. Effekterne for ledige mellem 30-55 år er stort set ens på tværs af metoden, mens der for de unge findes en mere insignifikant forventningseffekt i den separate estimation.

10. Litteraturliste

Andersen, Torben M., Svarer, Michael & Vejlin, Rune Majlund, 6. maj 2015, *Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløshedsunderstøttelsessystemer*, Beskæftigelsesministeriet.

Dagpengekommissionens sekretariat, 2015, *Dagpengemodellen – Teknisk analyserapport*.

DØR, Mikkel Hermansen, 2014, *En foreløbig evaluering af dagpengereformen*, De Økonomiske Råd (DØR).

Finansministeriet, 2010, *Aftale om genopretning af dansk økonomi*.

Jenkins, Stephen P., 2005, *Survival Analysis*.

Mortensen, Dale T., 1977, *Unemployment Insurance and Job Search Decisions*, Industrial and Labour Relations Review, Vol. 30, No. 4.

SFI, Jonassen, Anders Bruun, 2014, *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering*. Det nationale forskningscenter for velfærd (SFI).

11. Bilag 1

Tabel 1. Baggrundskarakteristika for nyindplacerede i 1. halvår 2009 og 1. halvår 2011

	Kontrolgruppe: 1. halvår 2009	Behandlingsgruppe: 1. halvår 2011
<i>Baggrundskarakteristika</i>	<i>----- Andel -----</i>	
Mand	0,60	0,46
Alder 25-30 år	0,20	0,26
Alder 30-40 år	0,32	0,31
Alder 40-55 år	0,48	0,43
Vestlig indvander	0,08	0,04
Ikke-vestlig indvander	0,27	0,08
Barn 0-6 år	0,26	0,28
Barn 7-14 år	0,11	0,25
Barn 15-17 år	0,06	0,11
Enlig forsørger	0,44	0,07
Gift	0,23	0,42
Samboende	0,33	0,24
Landkommune	0,17	0,27
Yderkommune	0,10	0,16
Mellemkommune	0,40	0,08
Bykommune	0,06	0,49
Dimittend	0,32	0,11
Ufaglært	0,46	0,28
Faglærte	0,05	0,40
Kort v. udd.	0,11	0,05
Ml. v. udd.	0,05	0,17
Lang v. udd.	0,02	0,06
Uoplyst udd.	0,08	0,03
<i>Beskæftigelse i branche året kalenderåret forud for ledighed</i>		
Landbrug, skovbrug og fiskeri	0,01	0,01
Industri, råstofindvinding og forsyningsvirksomhed	0,34	0,13
Bygge og anlæg	0,13	0,09
Handel og transport mv.	0,19	0,18
Information og kommunikation	0,02	0,03
Finansiering og forsikring	0,01	0,01
Ejendomshandel og udlejning	0,01	0,01
Erhvervsservice	0,08	0,09
Offentlig administration, undervisning og sundhed	0,10	0,24
Kultur, fritid og anden service	0,02	0,03
Uoplyst aktivitet(branche)	0,09	0,16
<i>Finansielle forhold kalender året forud for ledighed</i>		
Lønindkomst <200.000 kr.	0,21	0,33
Lønindkomst 200.000 - 350.000 kr.	0,57	0,46
Lønindkomst >350.000 kr.	0,22	0,21

<i>Arbejdsmarkedshistorik</i>	<i>----- Gennemsnit-----</i>	
Dagpengegrad 1 år før ledighed	0,01	0,02
Dagpengegrad 2 år før ledighed	0,04	0,06
Dagpengegrad 3 år før ledighed	0,08	0,05
Sygedagpengegrad 1 år før ledighed	0,05	0,08
Sygedagpengegrad 2 år før ledighed	0,04	0,04
Sygedagpengegrad 3 år før ledighed	0,03	0,03
Overførselsindk. grad 1 år før ledighed	0,17	0,30
Overførselsindk. grad 2 år før ledighed	0,20	0,31
Overførselsindk. grad 3 år før ledighed	0,24	0,29

Anm.: Alle baggrundsoplysninger er så vidt muligt opgjort året før indplaceringen i dagpengeperioden. Arbejdsmarkedshistorik er opgjort fra bagudrettet fra ledighedstidspunktets begyndelse.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Tabel 2. Estimationsresultater fra modellen med tilbagelægning

	Estimat	p-værdi
<i>Baggrundskarakteristika</i>		
Kvinde	-0,08	0,00
Alder 25-30 år	0,04	0,00
Alder 40-55 år	-0,10	0,00
Vestlig indvandr	-0,21	0,00
Ikke-vestlig indvandr	-0,49	0,00
Barn 0-6 år	-0,05	0,00
Barn 7-14 år	0,07	0,00
Barn 15-17 år	0,10	0,00
Enlig forsørger	0,01	0,49
Gift	0,26	0,00
Samboende	0,14	0,00
Landkommune	0,08	0,00
Yderkommune	0,15	0,00
Mellemkommune	0,05	0,00
Dimittend	0,01	0,42
Ufaglært	-0,15	0,00
Kort v. udd.	-0,13	0,00
Ml. v. udd.	-0,04	0,00
Lang v. udd.	-0,08	0,00
Uoplyst udd.	-0,22	0,00
<i>Beskæftigelse i branche året kalenderåret forud for ledighed</i>		
Landbrug, skovbrug og fiskeri		
Industri, råstofindvinding og forsyningsvirksomhed	0,09	0,00
Bygge og anlæg	0,06	0,00
Handel og transport mv.	0,26	0,00
Information og kommunikation	-0,17	0,00
Finansiering og forsikring	-0,23	0,00
Ejendomshandel og udlejning	-0,19	0,00
Erhvervsservice	-0,13	0,00

Offentlig administration, undervisning og sundhed	-0,12	0,00
Kultur, fritid og anden service	-0,08	0,10
Uoplyst aktivitet(branche)	-0,18	0,00
<i>Finansielle forhold kalender året forud for ledighed</i>		
Lønindkomst <200.000 kr.	-0,22	0,00
Lønindkomst >350.000 kr.	0,14	0,00
<i>Arbejdsmarkedshistorik</i>		
Dagpengegrad 1 år før ledighed	0,17	0,00
Dagpengegrad 2 år før ledighed	-0,31	0,00
Dagpengegrad 3 år før ledighed	-0,40	0,00
Sygedagpengegrad 1 år før ledighed	-0,76	0,00
Sygedagpengegrad 2 år før ledighed	-0,37	0,00
Sygedagpengegrad 3 år før ledighed	-0,33	0,00
Overførselsindk. grad 1 år før ledighed	0,12	0,00
Overførselsindk. grad 2 år før ledighed	0,16	0,00
Overførselsindk. grad 3 år før ledighed	-0,15	0,00
<i>Konjunktur og sæson</i>		
Februar	-0,11	0,00
Marts	0,01	0,51
April	0,18	0,00
Maj	0,11	0,00
Juni	0,04	0,00
Juli	-0,17	0,74
August	0,34	0,00
September	-0,06	0,00
Oktober	-0,20	0,02
November	-0,43	0,00
December	-0,98	0,00
Antal tidligere forløb	0,20	0,00
Sæsonkorregeret bruttoledighed	-0,05	0,00
<i>Baseline (uger)</i>		
1-2	-3,09	0,00
3-4	-2,96	0,00
5-6	-2,93	0,00
7-8	-3,06	0,00
9-10	-3,12	0,00
11-12	-3,02	0,00
13-14	-3,07	0,00
15-16	-3,31	0,00
17-18	-3,36	0,00
19-20	-3,39	0,00
21-22	-3,40	0,00
23-24	-3,43	0,00

25-26	-3,37	0,00
27-30	-3,52	0,00
31-34	-3,52	0,00
35-38	-3,62	0,00
39-42	-3,64	0,00
43-46	-3,71	0,00
47-50	-3,77	0,00
51-54	-3,73	0,00
55-58	-3,76	0,00
59-62	-3,84	0,00
63-66	-3,80	0,00
67-70	-3,75	0,00
71-74	-3,78	0,00
75-78	-3,79	0,00
79-82	-3,81	0,00
83-86	-3,83	0,00
86-90	-3,82	0,00
91-94	-3,88	0,00
95-98	-3,90	0,00
99-102	-3,93	0,00
103-106	-3,92	0,00
107-110	-4,00	0,00
111-114	-3,97	0,00
115-118	-3,93	0,00
119-122	-3,93	0,00
123-126	-3,96	0,00
127-130	-4,04	0,00
131-134	-4,01	0,00
135-138	-4,00	0,00
139-142	-4,04	0,00
143-146	-3,92	0,00
147-150	-3,97	0,00
151-154	-4,02	0,00
155-156	-2,60	0,00
156+	-3,71	0,00
<i>Baseline (uger) x Reform</i>		
1-2	-0,23	0,00
3-4	-0,13	0,00
5-6	-0,08	0,00
7-8	-0,08	0,00
9-10	0,06	0,02
11-12	-0,13	0,00
13-14	-0,09	0,00
15-16	-0,03	0,38
17-18	0,10	0,00
19-20	0,07	0,04
21-22	0,09	0,02

23-24	0,09	0,02
25-26	0,02	0,68
27-30	0,19	0,00
31-34	0,07	0,03
35-38	0,12	0,00
39-42	0,10	0,00
43-46	0,15	0,00
47-50	0,18	0,00
51-54	0,14	0,00
55-58	0,11	0,00
59-62	0,20	0,00
63-66	0,19	0,00
67-70	0,16	0,00
71-74	0,20	0,00
75-78	0,17	0,00
79-82	0,17	0,00
83-86	0,23	0,00
86-90	0,24	0,00
91-94	0,33	0,00
95-98	0,39	0,00
99-102	0,57	0,00
103-106	1,12	0,00
107-110	0,62	0,00
111-114	0,31	0,00
115-118	0,15	0,07
119-122	0,07	0,40
123-126	-0,03	0,80
127-130	0,12	0,26
131-134	0,02	0,87
135-138	-0,06	0,61
139-142	-0,06	0,64
143-146	-0,29	0,04
147-150	-0,24	0,09
151-154	0,08	0,55
155-156	-0,12	0,42
156+	-0,65	0,00

Anm.: Referencepersonen er mand, alderen 30 og 40 år, dansk oprindelse, single, uden børn, faglært uddannet, boende i bykommune, beskæftiget i branchen offentlig administration og sundhed, lønindkomst ml. 200.000-350.000.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet