

Socialt udsatte og kontanthjælpsreformen

Kontanthjælpsreformen trådte i kraft d. 1. januar 2014 og skal sikre, at unge på kontanthjælp får en uddannelse, og flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet. Reformen indebærer blandt andet, at kontanthjælp er afskaffet for personer mellem 25 og 29 år uden en uddannelse og erstattet af uddannelseshjælp, som er en ydelse på niveau med SU for de personer, som er klar til at påbegynde en uddannelse.

Det er tidligere dokumenteret, at reformen har øget afgang fra kontanthjælpsystemet, og at flere begynder på en uddannelse eller kommer i beskæftigelse. Denne analyse ser nærmere på, hvordan reformen har virket for unge socialt udsatte. Har kontanthjælpsreformen også for denne gruppe betydet en større afgang til uddannelse og job? Unge socialt udsatte er i analysen 25-29-årige, som har modtaget alkohol- eller stofmisbrugsbehandling eller benyttet et forsorgshjem inden for de seneste tre år.

Med kontanthjælpsreformen er det kun personer, der vurderes at være klar til at begynde på en uddannelse (uddannelsesparate), som får en ydelse på niveau med SU. Blandt 25-29-årige i kontanthjælpsystemet er det kun omkring halvdelen, som er vurderet uddannelsesparate. Blandt socialt udsatte er det kun knap 1 ud af 3. De øvrige kan som aktivitetsparate modtage et tillæg, så den samlede ydelse er uændret i forhold til før reformen.

Analysens resultater peger på, at der i dag er færre socialt udsatte i alderen 25-29 år i kontanthjælpsystemet som følge af reformen. Analysen viser også, at socialt udsatte som følge af reformen i højere grad overgår til uddannelse og beskæftigelse. Det tyder på, at socialt udsatte ligesom andre unge i kontanthjælpsystemet kan reagere på økonomiske incitamerter.

Socialt udsatte på kontanthjælp

Kontanthjælpsreformen trådte i kraft d. 1. januar 2014 og indeholder en bred række af tiltag, der skal sikre, at unge på kontanthjælp får en uddannelse, og flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet. Et af tiltagene indebærer, at kontanthjælp er afskaffet for personer mellem 25 og 29 år uden en uddannelse og erstattet af uddannelseshjælp, som er en ydelse på niveau med SU. Analysen ser nærmere på, hvordan denne ændring har påvirket socialt udsatte modtagere i 25-29-årsalderen.

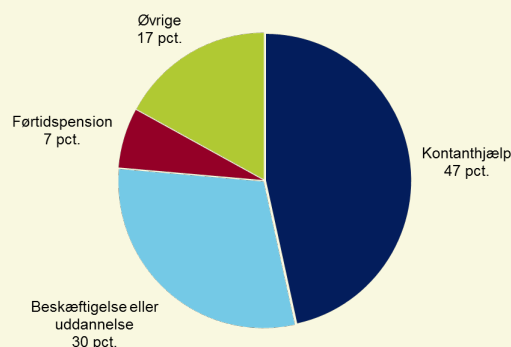
Den 1. januar 2014 var der lidt over 5.000 socialt udsatte i alderen 25-29 år. Socialt udsatte er i denne analyse afgrænset som personer, som har modtaget alkohol- eller stofmisbrugsbehandling eller har overnattet på et herberg eller forsorghjem i løbet af de sidste 3 år.

Mange socialt udsatte er ikke påbegyndt eller har ikke fået færdiggjort en uddannelse, og mange har en svag tilknytning til arbejdsmarkedet. En stor del af gruppen modtager kontanthjælp og er derfor i målgruppen for kontanthjælpsreformens tiltag.

Blandt gruppen af socialt udsatte mellem 25 og 29 år modtager næsten halvdelen kontanthjælp, da kontanthjælpsreformen trådte i kraft, jf. figur 1.

Figur 1

Forsørgelsesgrundlaget for socialt udsatte i 25-29-årsalderen, ultimo 2013



Anm.: Forsørgelsesgrundlaget den sidste uge i 2013 opgjort på baggrund af Beskæftigelsesministeriets forlobsdatabase DREAM og Danmarks Statistiks Elevregister. Øvrige omfatter personer med andre offentlige overførselsindkomster og personer uden arbejdsindkomst. Socialt udsatte er personer, som i 2011, 2012 eller 2013 har været i alkohol- eller stofmisbrugsbehandling eller overnattet på et herberg eller forsorghjem. Alder pr. 1. januar 2014. Se i øvrigt boks 1.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata mv.

Boks 1 giver en mere detaljeret beskrivelse af kontanthjælpsreformen, og hvordan socialt udsatte voksne er afgrænset i analysen.

Boks 1**Kontanthjælpsreformen og afgrænsning af socialt udsatte***Kontanthjælpsreformen*

Kontanthjælpsreformen trådte i kraft d. 1. januar 2014. Målet med reformen er, at flere får mulighed for at blive en del af arbejdsmarkedet. Med reformen bliver kravene og forventningerne til den enkelte kontanthjælpsmodtager i endnu højere grad tilpasset den enkeltes livssituation og muligheder for arbejdsmarkedsdeltagelse - unge under 30 år uden uddannelse skal i gang med en uddannelse, og voksne over 30 år skal i arbejde.

Hovedelementerne i kontanthjælpsreformen:

- Uddannelseshjælp til unge under 30 år, der ikke har en uddannelse
- Tillæg til udsatte unge
- Alle unge uden uddannelse får et uddannelsespålæg
- Særlig uddannelsesrettet hjælp til unge enlige forsørgere
- Krav om intensiv jobsøgning de første tre måneder
- Krav om at arbejde for kontanthjælpen
- Helhedsorienteret indsats til personer med komplekse problemer
- Særligt udsatte skal også have en indsats
- Effektivt sanktionssystem
- Samlevende par, hvor begge er fyldt 25 år, får gensidig forsørgerpligt. Er senere afskaffet.

Personer på uddannelseshjælp får som udgangspunkt en ydelse på samme niveau som SU. Indførelsen af uddannelseshjælp medfører en væsentlig ydelsesreduktion for uddannelsesparate 25-29-årige uden en uddannelse. Se i øvrigt boks 3.

Læs mere om kontanthjælpsreformen på www.bm.dk

Afgrænsning af socialt udsatte

Analysen undersøger betydningen af kontanthjælpsreformen for socialt udsatte voksne i 25-29-årsalderen, hvor der findes landsdækkende registeroplysninger om gruppen. Socialt udsatte omfatter personer, som har haft ophold på et forsorgshjem eller herberg (§ 110 i serviceloven), været i stofmisbrugsbehandling (§ 101) eller modtaget alkoholbehandling (§ 141 i sundhedsloven).

Personer med ophold på forsorgshjem eller herberger omfatter brugere af forsorgshjem, herberger, krisecentre (dog ikke krisecentre for voldsramte kvinder), familieinstitutioner mv. efter servicelovens § 110. Kilden til oplysningerne er Ankestyrelsens botilbudsstatistik.

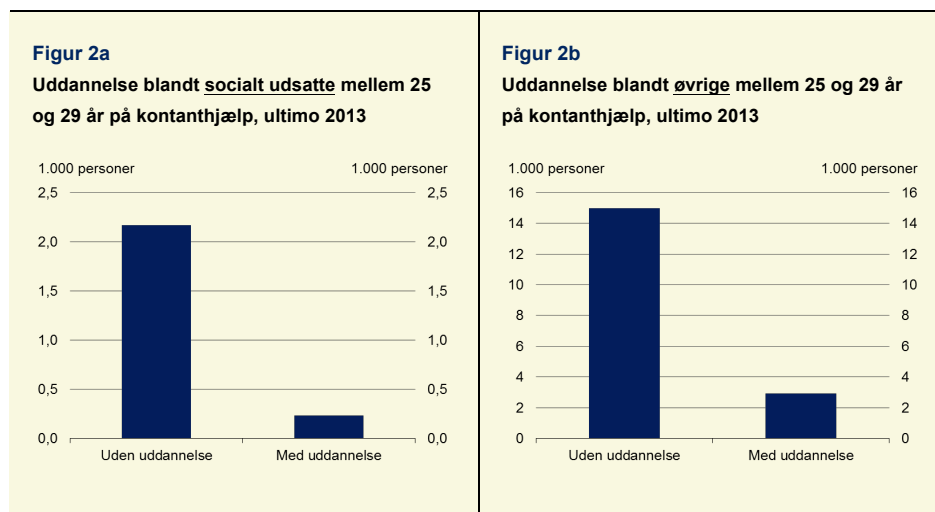
Personer i stofmisbrugsbehandling omfatter personer, der har været i behandling mindst 1 dag og er registreret i Socialstyrelsens register Ventetider vedr. behandlingsgaranti for stofmisbrugere (VBGS). Opgørelserne i analysen omfatter ikke personer, som modtager behandling ved Kriminalforsorgen.

Personer i alkoholbehandling omfatter personer, der modtager offentligt finansieret alkoholbehandling. Oplysningerne stammer fra Det Nationale Alkoholbehandlingsregister (NAB). Personer i anonym alkoholbehandling indgår ikke i opgørelsen.

Langt størstedelen af gruppen af 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere havde ikke en erhvervskompetencegivende uddannelse, da reformen trådte i kraft. Det gælder både blandt kontanthjælpsmodtagere, som er socialt udsatte, og kontanthjælpsmodtagere, der ikke er so-

cialt udsatte. For begge grupper overgik hovedparten derfor til uddannelseshjælp i forbindelse med kontanthjælpsreformen.

Der var knap 2.500 socialt udsatte i 25-29-årsalderen på kontanthjælp, da kontanthjælpsreformen trådte i kraft. Heraf havde omkring 2.200 ingen uddannelse, jf. figur 2a.



Anm.: Uddannelse er her en erhvervskompetencegivende uddannelse pr. 1. januar 2014. Se i øvrigt anmærkning til figur 1.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata mv.

Blandt 25-29-årige kontanthjælpsmodtagere, som ikke er socialt udsatte, var det omkring 15.000, der ikke havde en erhvervskompetencegivende uddannelse og næsten 3.000 personer som havde en erhvervskompetencegivende uddannelse. jf. figur 2b.

Hvordan har kontanthjælpsreformen virket?

Kontanthjælpsreformens betydning for 25-29-årige kan undersøges ved at sammenligne tilknytningen til kontanthjælpsystemet før og efter reformen. Sammenlignes der med andre aldersgrupper på kontanthjælp, som ikke fik uddannelsespålæg og ydelsesreduktion som følge af reformen, giver det et billede af reformens betydning.

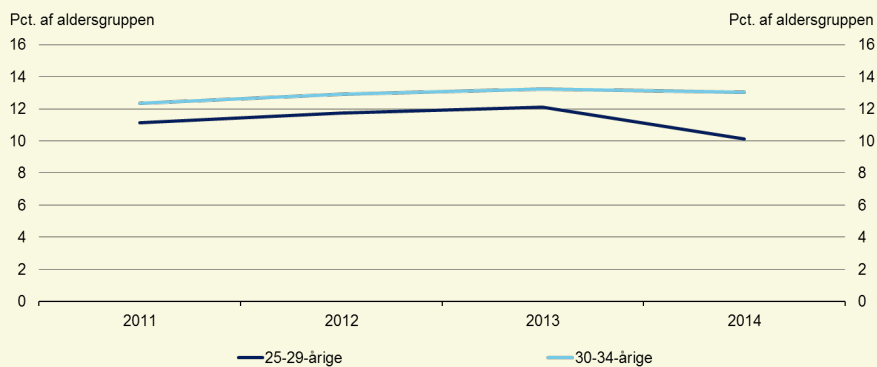
Personer over 30 år på kontanthjælp fik ikke uddannelsespålæg og blev ikke sat ned i ydelse. Det gælder uanset, om de bliver vistret til at være jobparate eller aktivitetsparate. Kontanthjælpsmodtagere i aldersgruppen 30-34 år blev dog i mere eller mindre grad berørt af reformens øvrige tiltag. Forskellen i tilknytningen til kontanthjælpsystemet før og efter reformen imellem de to aldersgrupper vil hovedsageligt afspejle effekten af uddannelsespålægget og ydelsesreduktionen blandt de 25-29-årige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Både blandt 25-29-årige og 30-34-årige steg andelen af personer på kontanthjælp frem til 2014. Efter reformen trådte i kraft, ses et fald i andelen af personer i kontanthjælpsystemet blandt 25-29-årige, mens andelen er stort set uændret blandt 30-34-årige.

Andelen af 25-29-årige, som modtager uddannelseshjælp, er i gennemsnit omkring 10 pct. i 2014. Mellem 2011 og 2013 er det omkring 11-12 pct., der modtager kontanthjælp, jf. figur 3.

Figur 3

Modtagere af kontant- eller uddannelseshjælp blandt personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse



Anm.: Opgørelsen af kontant- og uddannelseshjælp, alder og uddannelsesniveau er på ugebasis og præsenteret som årlige gennemsnit.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata mv.

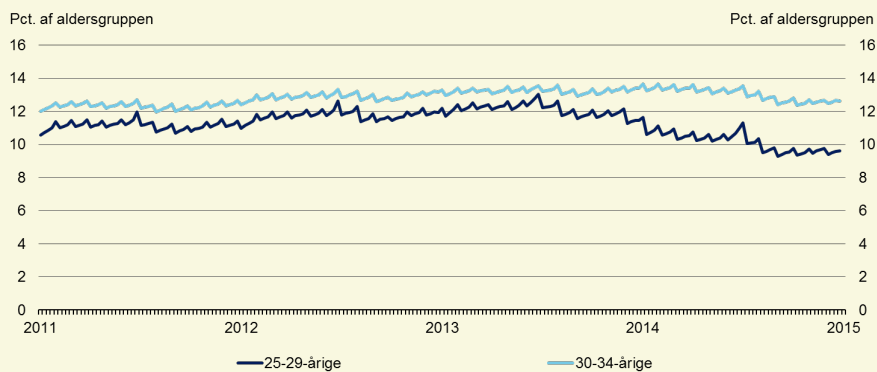
En mere præcis opgørelse af effekten af reformen fås ved at sammenligne udviklingen blandt 25-29-årige før og efter reformen under hensyn til den forventede udvikling uden indførelsen af uddannelseshjælp, jf. boks 2. En række tidligere undersøgelser dokumenterer, at kontanthjælpsreformen har øget afgang fra kontanthjælpsystemet og øget andelen i uddannelse og beskæftigelse.

Boks 2**Effektanalyser af kontanthjælpsreformen**

Der er lavet flere analyser, som belyser effekterne af kontanthjælpsreformen. Analyserne peger entydigt på, at færre unge under 30 år er i kontanthjælpsystemet, og flere er i beskæftigelse eller har påbegyndt en uddannelse, se fx De Økonomiske Råd (2015) 'Dansk Økonomi Efterår 2015' kapitel III, Beskæftigelsesministeriet (2016) 'Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år'.

Metoderne i nærværende analyse er inspireret af analyserne fra De Økonomiske Råd. Udviklingen i den samlede bestand af kontanthjælpsmodtagere belyses ved at se på andelen af kontanthjælpsmodtagere på ugeniveau for en given aldersgruppe. Den løbende registrering af aldersgrupperne og uddannelsesniveaulet tager samtidig hensyn til den underliggende demografiske udvikling og uddannelsesintensiteten. Metoden er illustreret i figur a, som svarer til figur 3 blot opgjort på ugeniveau.

Af figur a fremgår det, at frekvensen af kontanthjælpsmodtagere blandt alle 25-29-årige uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse falder fra april 2013 og frem til udgangen af 2014. Frekvensen reduceres for denne aldersgruppe, mens niveaulet er stort set uændret for 30-34-årige. Det er en indikation af, at kontanthjælpsreformen allerede påvirker til- og afgang fra den annonceres i april 2013.

Figur a**Modtagere af kontant- eller uddannelseshjælp blandt personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse**

Anm.: Se anmærkning til figur 3.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata mv.

Det fremgår endvidere af figur a, at andelen af kontanthjælpsmodtagere i aldersgrupperne 25-29 år og 30-34 år følger hinanden i årene forud for reformen. Dermed kan forskellen i andelen af kontanthjælpsmodtagere mellem de to aldersgrupper, anvendes til at illustrere reformens betydning for 25-29-årige, hvis der tages hensyn til forskelle i andelen af grupperne, som var på kontanthjælp før reformen.

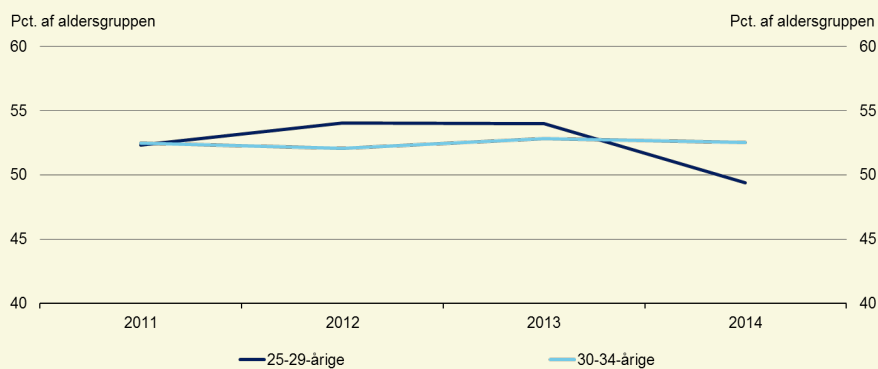
Denne metode – difference-in-difference – anvendes i tabel 1 til at bestemme effekten af kontanthjælpsreformen blandt socialt udsatte uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, jf. bilag A.

Der er også tydelige forskelle i tilknytningen til kontanthjælpsystemet før og efter reformen blandt 25-29-årige, når man ser på gruppen af personer, der har modtaget en social indsats.

I 2011 til 2013 er mellem 52 og 54 pct. af de 25-29-årige socialt udsatte uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse på kontanthjælp. Med overgangen til uddannelseshjælp falder andelen i kontanthjælpssystemet med næsten 5 pct. point til knap 50 pct., jf. figur 4.

Figur 4

Modtagere af kontant- eller uddannelseshjælp blandt socialt udsatte uden erhvervs-kompetence-givende uddannelse



Anm.: Per 1. januar 2014 var der ca. 2.200 socialt udsatte i alderen 25-29 år og 1.700 i alderen 30-34 år uden en erhvervs-kompetencegivende uddannelse på kontanthjælp. Se i øvrigt anmærkningen til figur 3.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata mv.

Blandt den tilsvarende gruppe af socialt udsatte i 30-34-årsalderen er andelen på kontanthjælp stort set uændret.

Andelen på kontanthjælp blandt socialt udsatte 25-29-årige og 30-34-årige er nogenlunde ens frem til reformen. Da ydelsesreduktionen og uddannelsespålægget udgør den største forskel i, hvordan de to grupper bliver berørt af reformen, kan forskellene mellem grupperne i 2014 give en indikation af reformens betydning for tilknytningen til kontanthjælpssystemet blandt de 25-29-årige socialt udsatte. Betydningen af reformen blandt 25-29-årige kan derfor estimeres som forskellen før og efter reformen, når der korrigeres for udviklingen i samme periode blandt 30-34-årige.

Antallet af 25-29-årige på uddannelseshjælp falder i gennemsnit til 2.000 personer per uge i 2014. Hvis gruppen af 25-29-årige havde samme ændring i tilknytningen til kontanthjælpssystemet som gruppen af 30-34-årige, skønnes det, at der i gennemsnit ville have været 2.200 socialt udsatte på uddannelseshjælp i 2014. Det svarer skønsmæssigt til en reduktion på ca. 200 personer eller knap 10 pct. af antallet af 25-29-årige socialt udsatte på kontanthjælp før kontanthjælpsreformen, jf. tabel 1.

Tabel 1**Betydning af ydelsesreduktion og uddannelsespålæg blandt 25-29-årige socialt udsatte uden uddannelse**

	Tilknytning til kontanthjælpssystemet i 2014
Reform <u>med</u> ydelsesreduktion og uddannelsespålæg	2.000 personer
Reform <u>uden</u> ydelsesreduktion og uddannelsespålæg	2.200 personer
Effekt af ydelsesreduktion og uddannelsespålæg	- 200 personer

Anm.: Beregningen er dokumenteret i bilag A.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata mv.

Effekten er et samlet estimat for ændringen i tilknytningen til kontanthjælpssystemet for gruppen af 25-29-årige socialt udsatte uden uddannelse.

Ovenstående analyse ser alene på hvor mange, der er på kontanthjælp. Analysen siger imidlertid ikke noget om, hvorvidt borgerne er afgået til beskæftigelse og uddannelse – hvilket var hensigten med reformen – eller om afgangen er sket til andre typer af overførselsindkomst. Resten af analysen fokuserer derfor på afgangen til uddannelse og beskæftigelse.

Afgang til beskæftigelse og uddannelse

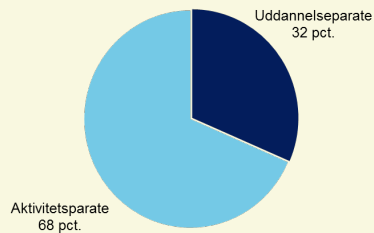
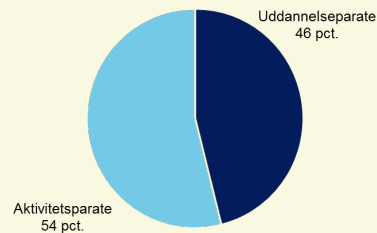
For at blive klogere på, hvordan reformen har påvirket afgangen til uddannelse og beskæftigelse, er det nødvendigt at vide, hvor mange der er berørt af ydelsesreduktionerne.

Det er således ikke alle 25-29-årige i kontanthjælpssystemet, som får lavere ydelser. Personer, der ikke umiddelbart er i stand til at begynde på en uddannelse eller tage et job, bliver visiteret til at være *aktivitetsparate* og kan derfor få et aktivitetsstillæg, der betyder, at den samlede ydelse er uændret af kontanthjælpsreformen. Lovgivningen bag reformen tager dermed hensyn til, at nogle ikke vil være i stand til at reagere på stærkere økonomiske incitamenter.

Andre unge i kontanthjælpssystemet visiteres som jobparate (personer med en uddannelse), eller som uddannelsesparate (personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse) – og er i målgruppen for ydelsesreduktionen.

De fleste socialt udsatte har ikke forudsætningerne til umiddelbart at påbegynde en uddannelse. Det kommer også til udtryk i visitationerne i kontanthjælpssystemet, hvor en større andel er aktivitetsparate blandt socialt udsatte end blandt ikke socialt udsatte.

Blandt 25-29-årige socialt udsatte i kontanthjælpssystemet er det en tredjedel, som visiteres som uddannelsesparate. Blandt ikke-udsatte er det ca. 45 pct., der visiteres som uddannelsesparate, jf. figur 5a og b.

Figur 5a**Socialt udsatte 25-29-årige efter visitation, 2014****Figur 5b****Øvrige 25-29-årige efter visitation, 2014**

Anm.: Personer uden erhvervskompetencegivende uddannelse, som var på kontanthjælp sidste uge i 2013. Visitation er opgjort som seneste registrering ultimo 1. kvartal 2014. Uddannelsesparate omfatter også enkelte, der er visiteret til at være jobparate. Socialt udsatte omfatter personer, som har været i stofmisbrugsbehandling eller overnattet på herberger eller forsorgshjem fra 2011 til 2013.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata mv.

Boks 3 beskriver visitationskriterierne og ydelsessatserne for personer på uddannelseshjælp.

Boks 3**Visitation af og ydelser for 25-29-årige på uddannelseshjælp**

Med kontanthjælpsreformen er kontanthjælp erstattet af uddannelseshjælp for unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse. Personer på uddannelseshjælp visiteres enten som uddannelsesparate eller aktivitetsparate afhængig af den enkeltes behov og udfordringer:

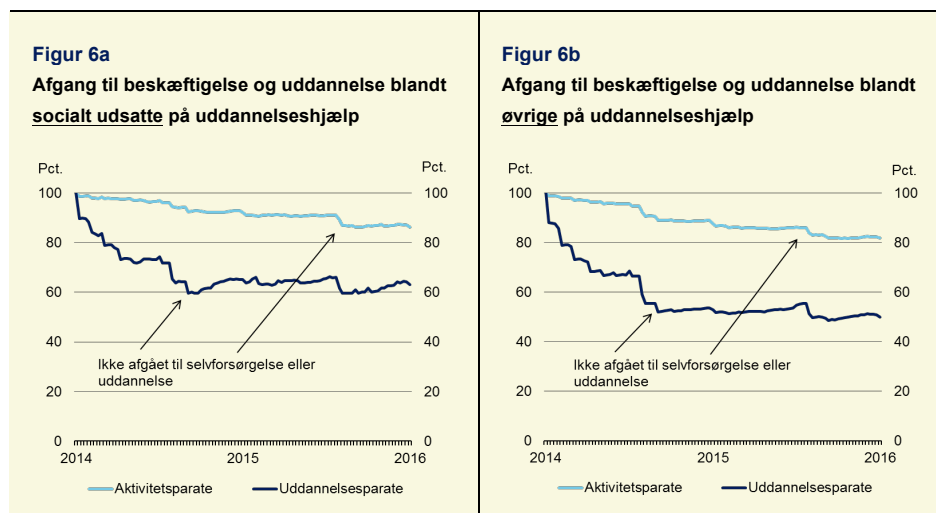
- Uddannelsesparate omfatter unge, som allerede har – eller inden for en kortere periode – kan opnå forudsætningerne til at gennemføre en uddannelse.
- Aktivitetsparate omfatter unge, som ikke på nuværende tidspunkt har forudsætninger for at kunne gennemføre en uddannelse på ordinære vilkår. Indsatsen omfatter aktivitetstilbud, der hjælper den enkelte til på sigt at kunne påbegynde en uddannelse.

Den samlede ydelse på uddannelseshjælp afhænger hovedsageligt af, hvordan man er visiteret. Uddannelseshjælp er i udgangspunktet en ydelse på niveau med SU for personer, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Personer, som visiteres aktivitetsparate, har ret til et tillæg i de uger, hvor de deltager i aktivitetstilbud eller får mentorstøtte. Aktivitetstillægget udbetales normalt først efter 3 måneder. Derudover kan aktivitetsparate med særlige sociale eller helbredsmæssige udfordringer få aktivitetstillæg. Uddannelseshjælp og aktivitetstillægget udgør tilsammen den samme ydelse som kontanthjælp for kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Se www.bm.dk for yderligere information om visitation af unge uden en erhvervskompetencegivende uddannelse og satserne for uddannelseshjælp.

Personer, som visiteres uddannelsesparate, har som forventet en højere afgang fra kontanthjælpssystemet end aktivitetsparate. Denne forskel ses både for socialt udsatte og ikke-udsatte. Socialt udsatte uddannelsesparate afgår dog i lidt mindre omfang til uddannelse eller selvforsørgelse end andre uddannelsesparate.

I slutningen af 2015 er der omkring 40 pct. af de socialt udsatte uddannelsesparate, som er afgået til uddannelse eller beskæftigelse, mens det gælder for omkring 50 pct. af de øvrige uddannelsesparate, jf. figur 6a og b.



Anm.: 25-27 årige d. 1. januar 2014 uden uddannelse. Kurverne viser på ugeniveau andelen, som ikke er afgået fra uddannelseshjælp til uddannelse eller beskæftigelse. Det er muligt at skifte forsørgelsesgrundlag undervejs. Personer, der dør eller udvander i perioden, er ikke inkluderet. Se i øvrigt anmærkningen til figur 5a og b.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata mv.

Ovenstående tegner et billede af, at socialt udsatte reagerer på samme måde som andre grupper med samme visitation.

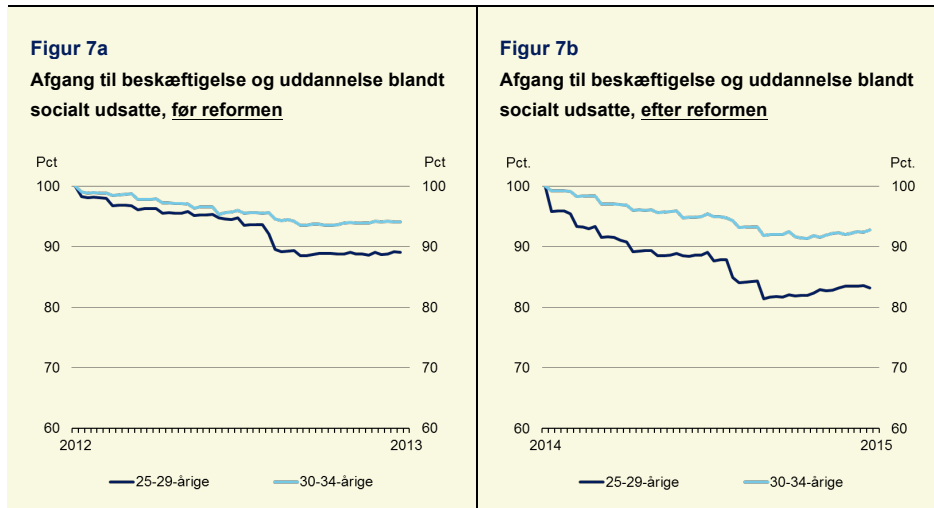
Visitationssystemet ændres med kontanthjælpsreformen, så det ikke er muligt at sammenligne afgangene før og efter reformen for grupper med den samme visitation.

I stedet kan man blive klogere på reformens betydning ved at sammenligne udviklingen for 25-29-årige og 30-34-årige før og efter reformen, idet sidstnævnte ikke blev berørt af uddannelseshjælp eller uddannelsespålæg.

Resultaterne af en sådan analyse tyder på, at socialt udsatte, som bliver berørt af ydelsesreduktionen, i højere grad afgår til uddannelse og beskæftigelse end den samme gruppe gjorde før reformen.

Før kontanthjælpsreformen er afgangsmønstret omtrent det samme for socialt udsatte uafhængig af, om de er over eller under 30 år. Hvis man ser på socialt udsatte, som modtog

kontanthjælp i begyndelsen af 2012, er der kun en lidt større afgang til uddannelse og beskæftigelse i løbet af året for de 25-29-årige, jf. figur 7a. Der er lidt større forskel efter ca. 30 uger, hvilket blandt andet skyldes sæsonbestemt uddannelsesopstart.



Anm.: 25-28-årige og 30-33-årige d. 1. januar i henholdsvis 2012 (figur 7a) og 2014 (figur 7b) som modtog kontanthjælp sidste uge året før. Se i øvrigt anmærkningen til figur 6a og b.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

I 2014, hvor reformen er trådt i kraft, ses en væsentlig større forskel i afgang til uddannelse og beskæftigelse i alle uger mellem 25-29-årige og 30-34-årige socialt udsatte, jf. figur 7b.

Resultatet bliver bekræftet i en mere detaljeret analyse, hvor afgang til uddannelse og beskæftigelse i de første seks måneder af 2014 er estimeret i en varighedsmodel blandt alle, som var på kontanthjælp, da reformen trådte i kraft d. 1. januar 2014, jf. bilag B.

Hovedkonklusionen er, at afgang til uddannelse og beskæftigelse for 25-29-årige er højere efter reformen. Det gælder også for socialt udsatte. Analysen tager højde for, at afgang også er øget en smule for 30-34-årige, som ikke bliver berørt af ydelsesreduktionen, hvormed der er forsøgt rensset for en generel forbedring af konjunkturerne.

Analysen viser også, at den generelle afgang til uddannelse og beskæftigelse er lavere for socialt udsatte sammenlignet med øvrige, som modtager uddannelseshjælp. Men socialt udsatte reagerer ligesom ikke-udsatte som følge af reformen.

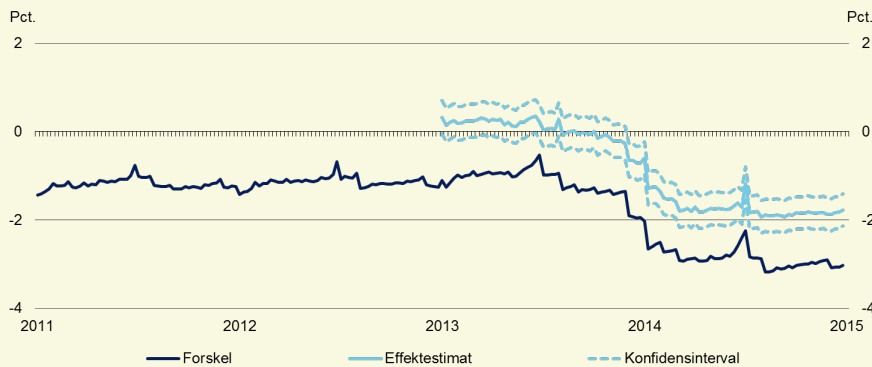
Bilag A

I dette bilag er vist ændringerne i frekvensen blandt 25-29-årige, som modtager af kontant- og uddannelseshjælp før og efter kontanthjælpsreformen. Kontrolgruppen udgøres af 30-34-årige, som ikke bliver berørt af ydelsesreduktion og uddannelsespålæg i forbindelse med reformen. Først præsenteres resultaterne fra en difference-in-difference model på linje med analyserne i fx De Økonomiske Råd "Dansk Økonomi Efterår 2015". Efterfølgende modificeres metoden for at kunne opgøre effekten i antal personer. Her er det nødvendigt at fastholde frekvenserne med udgangspunkt i kontrolgruppen, og tillade at populationens størrelse kan variere over tid.

Målet er at bestemme, hvor meget ændringen i frekvensen af modtagere af kontant- og uddannelseshjælp i alderen 25-29 år, der kan tilskrives reformen. Det kræver, at udviklingen i frekvensen af kontanthjælpsmodtagere i aldersgruppen 25-29 år sammenlignes med frekvensen for 30-34-årige, som ikke bliver berørt af indførelsen af uddannelseshjælp. Forskellen i frekvensen mellem de to aldersgrupper før og efter reformen giver et billede af ændringen i tilknytningen til kontanthjælpssystemet blandt 25-29-årige som følge af reformens uddannelsespålæg og ydelsesreduktion. Denne opgørelse er foretaget på ugeniveau.

Fra 2011 til 2012 er der en forskel i frekvensen af kontanthjælpsmodtagere i de to aldersgrupper på ca. 1 pct. point. Der er lidt færre 25-29-årige i kontanthjælpssystemet sammenlignet med 30-34-årige. I begyndelsen af 2013 er forskellen i frekvensen mellem de to aldersgrupper tæt på 0 pct. point. sammenlignet med samme uge to år før i 2011. Ændringen i frekvensen mellem de to grupper fra 2011 til 2013 er angivet som effekten i begyndelsen af 2013, jf. figur A1.

Fra omkring april 2013 øges forskellen mellem de to grupper frem til udgangen af 2014. Sammenholdt med forskellen i frekvensen to år før er forskellen mellem grupperne i 2014 øget med næsten 2 pct. point. Med andre ord er frekvensen faldet blandt 25-29-årig i størrelsesorden 2 pct. point mere end blandt 30-34-årige.

Figur A1**Forskel i andel modtagere af kontant- og uddannelseshjælp 25-29-årige og 30-34-årige**

Anm.: Effektestimaterne viser forskellen i pct. point i andelen, der modtager kontant- eller uddannelseshjælp i en given uge for gruppen af 25-29-årige sammenlignet med 30-34-årige fratrukket den samme forskel i samme uge to år før. De stiplede linjer viser 95 pct. konfidensinterval.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

I en difference-in-difference model er det et krav, at program- og kontrolgruppen følger den samme underliggende trend. Forskellen i frekvensen mellem 25-29-årige og 30-34-årige over perioden 2011-2013 er nogenlunde konstant. Men blandt socialt udsatte er der større variation i forskellen i frekvensen mellem aldersgrupperne før reformen, jf. figur 3. Derfor skal man være varsom med at konkludere meget håndfast på størrelsen af reformens effekter, da der kan være en skævhed i resultaterne.

Fra tidspunktet for annoncering af reformen i april 2013 og indtil 1. januar 2014, hvor reformen får virkning, øges forskellen mellem socialt udsatte i 25-29-årsalderen og 30-34-årige sammenholdt med forskellen to år før. Fra 1. januar 2014 er der en signifikant lavere frekvens af 25-29-årige på uddannelseshjælp. Det indikerer, at reformen betyder, at flere 25-29-årige forlader kontanthjælpssystemet som følge af reformen. I løbet af 2014 stabiliseres effekten på omkring -5 pct. point., som er signifikant forskellig fra 0.

I det følgende omsættes dette resultat til et estimat for antallet af socialt udsatte 25-29-årige, som forlader kontanthjælpssystemet som følge af reformen. For at opgøre ændringen i antallet af personer i kontanthjælpssystemet før og efter reformen tages der udgangspunkt i det faktiske antal i aldersgruppen 25-29 år i 2014. For at bestemme antallet, som ville være på kontanthjælp i fravær af reformen, anvendes frekvenserne for aldersgruppen 30-34 år.

For at kunne opgøre antallet af personer på baggrund af ændringen i frekvenserne er det nødvendigt at tillade, at det er det faktiske antal personer i aldersgruppe, som løbende indgår.

Det gælder, at antallet af ydelsesmodtagere til tidspunkt t_0 er givet ved frekvensen af modtagere ud af en given population:

$$antal_{t=t_0} \equiv freq_{t=t_0} \times pop_{t=t_0}$$

Det udnyttes, at

$$antal_{t=t_1} \equiv antal_{t=t_1} \frac{antal_{t=t_0}}{antal_{t=t_0}},$$

hvor t_0 og t_1 er to forskellige tidspunkter. Da gælder

$$\begin{aligned} antal_{t=t_1} &= \frac{freq_{t=t_1}}{freq_{t=t_0}} \frac{pop_{t=t_1}}{pop_{t=t_0}} (freq_{t=t_0} \times pop_{t=t_0}) \\ &= \frac{freq_{t=t_1}}{freq_{t=t_0}} \times freq_{t=t_0} \times pop_{t=t_1} \end{aligned}$$

Antallet, som forlader kontanthjælpssystemet, er da forskellen på antallet af ydelsesmodtagere i forhold til det hypotetiske antal, som ville have været i fravær af reformen. Det hypotetiske antal, $\widetilde{antal}_{t=t_1}$, bestemmes ved at anvende den relative vækst fra kontrolgruppen:

$$\widetilde{antal}_{t=t_1} = \frac{freq_{t=t_1, kontrol}}{freq_{t=t_0, kontrol}} \times freq_{t=t_0} \times pop_{t=t_1}$$

Det vil sige, at væksten fremskrives med den relative vækst i frekvensen for kontrolgruppen fra tidspunkt t_0 til t_1 for fastholdt frekvens i programgruppen og med populationen i programgruppen til tidspunkt t_1 . Det antages dermed, at den underliggende vækst i frekvensen er den samme som for kontrolgruppen, men at demografien følger programgruppen for at kunne sammenligne det absolutte antal personer. Sammenligningstidspunktet t_0 er 104 uger (2 år) før t_1 .¹

Effekten i antal personer er da bestemt som differencen.

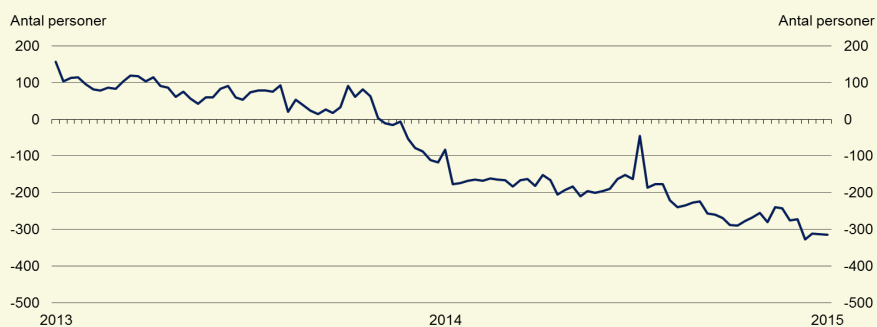
$$effekt_{t=t_1} = antal_{t=t_1} - \widetilde{antal}_{t=t_1}$$

På ugebasis er ændringen i antal socialt udsatte uden en erhvervskompetencegivende uddannelse i alderen 25-29 år som er på kontanthjælp givet i figur A2.

¹ En alternativ metode til at anvende den relative vækst i frekvensen for kontrolgruppen er at fastholde den absolutte forskel i frekvenserne mellem de to aldersgrupper fra før reformen som et estimat for den kontrafaktiske udvikling for programgruppen efter reformen.

Figur A2

Ændring i antal socialt udsatte i alderen 25-29 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, som modtager kontant- eller uddannelseshjælp



Anm.: Ændring i antal personer i alderen 25-29 år på kontant- eller uddannelseshjælp i forhold til to år før under antagelse af, at frekvensen i fravær af reformen følger frekvensen for 30-34-årige.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.

I tabel 1 (side 8) er resultatet gengivet som det gennemsnitlige antal personer per uge i løbet af 2014.

Bilag B

I dette bilag dokumenteres resultaterne af analyserne af afgang til uddannelse og selvfor-sørgelse. Det undersøges om ændringerne i adfærden blandt de, som er berørt af reformen, er statistisk signifikant forskellige fra sammenlignelige grupper, som ikke berøres af uddannelsespålægget og ydelsesreduktionen.

Reformens betydning for 25-29-årige, som overgår til uddannelseshjælp, sammenlignes med 25-29-årige på kontanthjælp før reformen. Det er ikke tilstrækkeligt blot at sammenligne ændringen før og efter reformen for 25-29-årige. Andre forhold end reformen kan have betydning for ændringer i de observerede afgangsrater. Derfor inddrages ændringen i afgang fra kontanthjælpssystemet for 30-34-årige for at tage højde for ændringer, som antages at påvirke de to aldersgrupper på samme måde.

Sædvanligvis er et effektestimater bestemt som forskellen før og efter en reform under hensyn til den underliggende udvikling i en kontrolgruppe.

Formålet med denne analyse er at undersøge, om der er tegn på forskelle i afgangsmønsteret for 25-29-årige, som får en ydelsesreduktion og uddannelsespålæg, sammenlignet med den tilsvarende aldersgruppe før reformen. Det undersøges ligeledes, om reformen påvirker socialt udsatte på samme måde, som den påvirker personer, der ikke er socialt udsatte.

Analyserne tager udgangspunkt i personer i aldersgrupperne 25-28 år og 30-33 år, som var på kontanthjælp ugen før reformen trådte i kraft. Begge aldersgrupper følges i seks måneder. De ældste er således hhv. 29 og 34 år i midten af 2012 og 2014.

Omkring august måned hvert år er der en relativ stor afgang til uddannelse blandt 25-29-årige, som ikke ses blandt 30-34-årige. Derfor er det rimeligt at anvende afgangsmønsteret blandt 30-34-årige som en kontrolgruppe for 25-29-årige. Af samme årsag afgrænses analysen til kun at se på udviklingen i afgang til uddannelse og beskæftigelse i de første seks måneder efter reformen er trådt i kraft.

Varigheden indtil eventuel afgang til ordinær uddannelse eller beskæftigelse er opgjort på ugebasis. Afgang til uddannelse eller beskæftigelse er opgjort som første gang, der er mindst 4 uger sammenhængende uger som beskæftiget eller under uddannelse.

I den første analyse (model I i tabel B1) er det undersøgt, om der er forskel i afgangsraterne mellem socialt udsatte i alderen 25-29 år før og efter reformen. Det ses, at 25-29-årige har højere afgang end 30-34-årige (række 1, søjle A-C for model I i tabel B1). Forskellen er dog ikke signifikant. Endvidere er estimatet til indikatoren, som markerer perioden efter reformen, meget tæt på 1 (række 2, søjle A). Det betyder, at afgangsraten er den samme før og efter reformen.

Endelig ses det, at socialt udsatte i 25-29-årsalderen har en signifikant højere afgangsrater efter reformen, når der tages højde for den underliggende udvikling i afgang fra kontanthjælpssystemet (række 3, søjle A-C). Estimatet er signifikant større end 1, hvilket indikerer, at afgang er større for socialt udsatte som følge reformen.

Det skal bemærkes, at der er tale om en samlet effekt for de socialt udsatte, selvom det blot er omkring hver tredje i gruppen, som bliver visiteret uddannelsesparat og bliver berørt økonomisk af reformen. De øvrige to tredjedele af gruppen er aktivitetsparate og kan modtage et tillæg, som betyder, at de ikke påvirkes økonomisk af reformen.

Den samme analyse er udført for øvrige 25-29-årige, som overgår til uddannelseshjælp. Halvdelen af denne gruppe visiteres uddannelsesparate. Resultaterne viser, at denne gruppe har samme adfærd, som gruppen af socialt udsatte. Dog er den underliggende afgangsrate for referencepersonen højere end blandt socialt udsatte.

Tabel B1

Afgangsrater før og efter reformen blandt socialt udsatte og andre

	Model I: Socialt udsatte			Model II: Øvrige		
	A. Estimat	B. Std.fejl	C. P-værdi	A. Estimat	B. Std.fejl	C. P-værdi
Afgang i forhold til referenceperson (30-34-årig før reform)						
1. 25-29-årige	1,238	0,203	0,193	1,591	0,079	0,000
2. Efter reform	0,991	0,176	0,962	1,261	0,067	0,000
3. 25-29-årige x Efter reform	2,029	0,443	0,001	1,484	0,096	0,000
4. Afgangsrater for referenceperson	0,002	0,000	0,000	0,003	0,000	0,000
Antal observationer	6.184			42.322		

Anm.: Tabellen viser de estimerede afgangsratioer fra en proportional eksponentiel varighedsmodel. Afgangsrater for referencepersonen er baseline hazard i modellerne (række 4). De øvrige estimater skal tolkes som ratioer relativt til referencen (række 1-3). I model I er referencen 30-34-årige socialt udsatte, som modtager kontanthjælp før reformen. I model II er referencen øvrige 30-34-årige kontanthjælpsmodtagere. Estimer >1 viser, at afgangsraten, hazard-ratio, er større end for referencegruppen. Succesfuld afgang til ordinære uddannelser eller beskæftigelse inkl. feriedagpenge fra beskæftigelse skal have mindst 4 ugers varighed. Der er taget udgangspunkt i alle, som var på kontanthjælp sidste uge af hhv. 2011 (før reformen) og 2013 (efter reformen) og 26 uger frem.

Kilde: Egne beregninger på Danmarks Statistiks registerdata.