

Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet

Økonomiske og organisatoriske konsekvenser



Niels Jørgen Mau Pedersen, Niels Ejersbo, Kurt Houlberg,
Christophe Kolodziejczyk og Nicolai Kristensen

*Refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet – Økonomiske
og organisatoriske konsekvenser*

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-671-9

Modelfoto: Sine Fiig/VIVE

Projekt: 211170

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Formålet med denne rapport er at analysere de økonomiske og organisatoriske effekter af refusionsreformen for beskæftigelsesområdet, der trådte i kraft den 1. januar 2016. Det vurderes desuden, om de økonomiske og organisatoriske konsekvenser af reformen varierer på tværs af forskellige målgrupper og forskellige typer af kommuner.

Evalueringen er rekvireret af det daværende Økonomi- og Indenrigsministerie og indgår som et videnselement i de samlede vurderinger af refusionsreformens betydning for kommunernes fokus, indsatser og resultater på beskæftigelsesområdet.

VIVE ønsker at takke de kommuner, som har bidraget gennem besvarelsen af den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse. Derudover skal der lyde en særlig tak til de kommuner, som i to omgange har stillet sig til rådighed for casebesøg og kvalitative interview. Endvidere takkes studiets følgegruppe for nyttige kommentarer og ideer. I følgegruppen har deltaget repræsentanter for Finansministeriet, Beskæftigelsesministeriet, det daværende Økonomi- og Indenrigsministerie samt KL.

Mads Leth Jakobsen

Forsknings- og analysechef for VIVE Styring og Ledelse
2019

Indhold

Sammenfatning	6
1 Formål og baggrund	11
1.1 Baggrund og overordnet formål	11
1.2 Teoretiske perspektiver	12
1.3 Valg af metode og data	13
1.4 Analyse af organisatoriske konsekvenser	13
1.5 Analyse af økonomiske konsekvenser	13
1.6 Afslutning	14
2 Reformens baggrund og indhold	15
2.1 Udviklingen i refusionssystemet frem mod reformen og kommunernes rolle	15
2.2 Indholdet af refusionsreformen fra 2016 – og øvrige reformer	17
3 Økonomiske incitamenter i forhold til kommuner – teoretiske perspektiver samt tidligere empiriske studier	24
3.1 Indledning og terminologi	24
3.2 Kommunernes økonomiske egeninteresse som motor for incitamentsvirkning	25
3.3 Modifikation: fluepapireffekt, tidshorisont og produktionsvilkår	28
3.4 Beslutning og implementering i organisationen	32
3.5 Nogle tidligere empiriske resultater	35
3.6 Opsummering af forventninger på grundlag af teoretiske overvejelser og tidligere empiriske studier	41
4 Data og metode	43
4.1 Evaluering af organisatoriske konsekvenser	43
4.2 Evaluering af økonomiske konsekvenser	45
4.3 Overgange mellem ydelser og aktiviteter – beskrivende analyse	47
5 Organisatoriske konsekvenser	49
5.1 Organisering og organisationsændringer	49
5.2 Dimensionering af indsats	52
5.3 Koordinering i organisationen og samarbejde med erhvervslivet	56
5.4 Politisk struktur og politisk opmærksomhed	59
5.5 Forståelsen af de økonomiske incitamenter i reformen	60
5.6 Selvvurderede økonomiske effekter	62
5.7 Opsummering af organisatoriske konsekvenser	64
6 Økonomiske konsekvenser	66
6.1 Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere	66
6.2 Modtagere af revalidering og sygedagpenge	79
6.3 Opsummering af økonomiske konsekvenser	83
7 Diskussion og konklusion om organisatoriske og økonomiske konsekvenser	85

7.1	Betydningen af sagsstammer og business cases	86
7.2	Tidshorisontens mulige betydning	87
7.3	Skøn over betydningen på makroniveau	88
Litteratur		89
Bilag 1	Liste over forklarende variable.....	93
Bilag 2	Økonometrisk metode	97

Sammenfatning

Refusionsomlægningen

Formålet med denne rapport er at analysere de økonomiske og organisatoriske effekter af refusionsreformen for beskæftigelsesområdet, der trådte i kraft den 1. januar 2016.

Refusionsomlægningen skete med den hensigt at understøtte en mere effektiv beskæftigelsesindsats. Via omlægningen af finansieringssystemet ønskede man at styrke det kommunale fokus på resultater og gennem økonomiske incitamenter understøtte, at kommunerne i højere grad tilbød ledige borgere den indsats, som virker bedst i forhold til at bringe den enkelte tættere på arbejdsmarkedet og hurtigere i job eller ordinær uddannelse. Med økonomiske incitamenter forstås her, at kommunerne får pengemæssig tilskyndelse til at udvise en bestemt adfærd med det sigte at få ledige hurtigere i job eller uddannelse.

Reformens hovedelementer er en standardisering af refusions- og medfinansieringssatserne, så den statslige refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter og den kommunale medfinansiering i udgangspunktet er ens på tværs af ydelser, samt indførelse af en trappemodell, hvor refusionen fra staten aftrappes over tid, og den kommunale andel af finansieringen øges tilsvarende. Derudover får kommunerne generelt et større direkte økonomisk ansvar for finansieringen, idet den gennemsnitlige refusionsprocent set under ét bliver reduceret.

Reformen kan ses i sammenhæng med bestræbelserne på at øge det strukturelle arbejdsudbud. Dette har været temaet for en række arbejdsmarkedsreformer i de senere år, men hvor disse hovedsageligt har været rettet mod arbejdstagernes incitamenter og adfærd, er der med refusionsreformen fokus på incitamentet for kommunerne og deres adfærd. Kommunernes adfærd er vigtig for det strukturelle arbejdsudbud i lyset af deres generelle beskæftigelsesindsats med hensyn til at matche kvalificeret arbejdskraft med efterspørgsel.

Metode og data

Det overordnede design for evalueringen af de organisatoriske og økonomiske effekter af reformen er et før-/efter-design. Da reformen omfatter alle kommuner, har vi ingen kontrolgruppe af kommuner, som ikke er påvirket af reformen. Designet giver dermed ikke et stærk grundlag for en kausal konklusion om, hvorvidt reformen er årsag til de observerede ændringer. Da vi både har data før og efter reformen, har vi imidlertid især i den økonomiske analyse mulighed for systematisk at sammenligne før- og efter-situationen, at sammenligne udviklingen for forskellige grupper af modtagere og til dels at kontrollere for andre faktorer. Et vigtigt opmærksomhedspunkt i tolkningen af resultaterne er dog, at de økonomiske konjunkturer er blevet forbedret i de år, hvor reformen er blevet implementeret, og at det ikke fuldt ud er muligt at adskille effekterne af reformen fra effekterne af fx de ændrede konjunkturer, andre reformer og ændringer i det politiske og ledelsesmæssige fokus i kommunerne. For eksempel blev der i 2013 gennemført en førtidspensions- og fleksjobreform, som ifølge kommunerne fortsat har betydning for deres dispositioner i 2015-2016, ligesom der som en del af jobreformens fase 1 bl.a. blev indført et kontanthjælpsloft (juli 2016) – i samme periode som refusionsomlægningen var under implementering i kommunerne. Evalueringens design muliggør ikke en klar adskillelse af effekterne af disse forskellige reformer. Når vi i rapporten taler om 'konsekvenser' og 'effekter', er det med disse kausale forbehold *in mente*.

Evalueringen bygger på tre typer af evalueringsdata:

- Surveydata fra en spørgeskemaundersøgelse sendt til alle kommuner før og efter reformen
- Kvalitative interview med et udvalg af kommuner forud for og efter reformen
- Registerdata for alle individuelle modtagere fra 2015-2016 fra 'DREAM'-registeret.¹

De to første af disse datakilder udgør grundlaget for evalueringen af de organisatoriske konsekvenser og den sidste grundlaget for evalueringen af de økonomiske konsekvenser.

Organisatoriske konsekvenser

Evalueringen af de organisatoriske konsekvenser peger på, at der før og efter reformen er sket en række organisatoriske ændringer, som kan understøtte reformens formål i form af øget fokus på en investeringstankegang, øget koordinering af indsatsen og et generelt øget fokus på at få borgerne hurtigere i selvforsøgelse. Der er omvendt også tegn på måske mindre ønskede ændringer i form af en relativ nedprioritering af modtagere, som typisk ikke er så tæt på arbejde. De kvalitative interview viser også, at reformen opleves at have været en væsentlig faktor bag flere af disse forandringer. Der er dog stor usikkerhed knyttet til at fortolke disse ændringer som en effekt af refusionsomlægningen, da andre faktorer – fx konjunkturer, generelle trends i beskæftigelsesindsatsen og andre reformer – også kan have forårsaget ændringerne.

Evalueringen viser, at to tredjedele af kommunerne har reorganiseret deres jobcentre efter reformen, ikke mindst ved at sammenlægge organisatoriske enheder, samt i gennemsnit har reduceret antallet af sager pr. sagsbehandler, øget brugen af business cases og investeringstankegang i prioriteringen af beskæftigelsesindsatserne og øget koordinering/samarbejde.

Reduktionerne i sagsstammerne peger på, at kommunerne især har opnormeret sagsbehandlerindsatsen over for de målgrupper, som er relativt tæt på arbejde, men også i en vis udstrækning har opnormeret sagsbehandlerindsatsen over for nogle af de målgrupper, som har behov for en længere, mere intensiv og flerdimensionel arbejdsmarkedsindsats.

De økonomiske incitamenter i reformen har gennem øget brug af business cases i kommunerne medvirket til at understøtte en investeringstankegang, som allerede havde vundet indpas i kommunernes arbejdsmarkedspolitik før reformen. Den øgede brug af business cases efter reformen kommer i højere grad til udtryk i prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen end i prioriteringen af de administrative ressourcer – og den øgede brug af business cases gør sig særligt gældende i forhold til nogle af de målgrupper, der typisk er længst væk fra arbejde.

Efter reformen er koordineringen ifølge kommunerne øget både mellem enhederne i jobcenteret og mellem jobcenteret og de forvaltninger i kommunen, som har ansvaret for henholdsvis social- og sundhedsområdet. Internt i jobcentrene er niveauet for koordinering især steget for nogle af målgrupperne tættest på arbejde, mens stigningen i koordineringen med sundhedsforvaltningen og til dels socialforvaltningen er mere udtalt for målgrupper, som er mindre tæt på arbejdsmarkedet.

Undersøgelsen viser også, at kommunerne har en stor og bred samarbejdsflade med private virksomheder og det lokale erhvervsliv, samt at den politiske interesse i arbejdsmarkedsområdet er

¹ DREAM-registret er en forløbsdatabase, som primært er baseret på data fra Beskæftigelsesministeriet, Undervisningsministeriet, CPR-registeret samt SKAT. Databasen indeholder bl.a. ugentlige oplysninger for samtlige modtagere af offentlige overførselsindkomster samt månedlige beskæftigelsesoplysninger for hver enkelt person. For yderligere information, se www.dst.dk/-/media/Kontorer/13-Forskning-og-Metode/Beskrivelse-af-DREAM-koder----version-43---E.pdf

stigende efter reformen, om end området fortsat betragtes som et mindre politisk vigtigt område end fx folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet.

Endvidere vurderer 30-60 % af kommunerne, at de har haft større succes med beskæftigelsesindsatsen, efter at reformen øgede de økonomiske incitamenter i arbejdsmarkedspolitikken.

Det skal igen understreges, at designet af analysen af de organisatoriske konsekvenser ikke giver grundlag for en kausal konklusion. Følgelig er det heller ikke med sikkerhed muligt at konkludere, at ovennævnte ændringer er forårsaget af reformen. Andre faktorer som ændringer i ledelse, medarbejdernes rolle og indsats, lokale politikker, andre reformer og ikke mindst ændrede økonomiske konjunkturer kan have påvirket organiseringen og prioriteringen af den kommunale arbejdsmarkedspolitik. De kvalitative interview indikerer imidlertid, at reformen har spillet en væsentlig rolle for de organisatoriske ændringer.

Økonomiske konsekvenser

Evalueringen af økonomiske konsekvenser – forstået som ændringer i graden af selvforsørgelse – baseres på registerdata på individniveau for årene 2015-2016. Effekten af refusionsomlægningens økonomiske konsekvenser estimeres ved brug af en såkaldt varighedsmodel, som er en modeltype, der viser, hvordan forskellige person- og kommunekarakteristika, herunder også regler for refusion, påvirker omfanget og tidspunktet for borgernes overgang fra offentligt betalt overførselsydelse til selvforsørgelse. I analyserne indgår fire overordnede målgrupper:

- Modtagere af arbejdsløshedsdagpenge
- Kontanthjælpsmodtagere (jobparate og aktivitetsparate)
- Sygedagpengemodtagere
- Modtagere af revalideringsydelse.

På grund af ændringer i konjunkturer er det sandsynligt, at modellen ikke fuldt ud er i stand til at beregne de korrekte effekter, men i stedet kan overvurdere, hvor stor betydning refusionsreformen har haft i reformens første år. Med fortsat fald i ledigheden fra 2015 til 2016 er før-/efter-designet ikke ideelt til at isolere, hvor stor en del af overgangen til selvforsørgelse der skyldes reformen – og hvad der fx skyldes forbedringer i beskæftigelsen generelt og andre reformer.

De økonomiske konsekvenser af reformen kan opstå, fordi kommunerne med de nye refusionsregler vil opleve en ændring i deres økonomiske situation og derfor have incitament til at ændre adfærd. Selvom vores økonometriske undersøgelsesdesign ikke er et meget stærkt kausalt design, er der alligevel samlet set en række resultater, som indikerer, at refusionsomlægningen har haft visse kausale konsekvenser. For det første fordi vi i før-/efter-designet har haft mulighed for at kontrollere for en lang række individkarakteristika og har tilstræbt at minimere konjunkturforskellene mellem før- og efter-perioden så meget som muligt. For det andet fordi vi finder negative effekter for nogle målgrupper og positive effekter for andre. For det tredje fordi resultaterne for sygedagpengemodtagere – hvor incitamentsvirkningen af trappemodellen i reformen er omvendt end for de andre målgrupper – i overensstemmelse med de teoretiske forventninger adskiller sig fra de øvrige målgrupper. Samlet set er der med andre ord ikke så stor usikkerhed, som den manglende kontrolgruppe indikerer, da incitamentsteorien forudser nogle differentierede ændringsmønstre, som faktisk genfindes. Vi kan derfor også fæste mere lid til kausalfortolkningerne af de økonomiske ændringer end af de organisatoriske. Men helt håndfaste kausale konklusioner tillader designet os ikke at drage. Med dette forbehold *in mente* præsenterer vi resultaterne af de økonomiske analyser nærmere nedenfor.

Resultater af de økonomiske konsekvensberegninger

Resultaterne af de økonomiske analyser peger på, at refusionsreformen har ført til, at borgere med den formodet korteste vej (tilbage) til arbejdsmarkedet kommer hurtigere i beskæftigelse, mens borgere længere fra arbejdsmarkedet kommer langsommere tilbage. Denne udvikling kan ikke forklares ved øget beskæftigelse, hvilket forstærker indtrykket af, at reformen har haft en kausal betydning.

Mere konkret er der tilsyneladende en positiv effekt af refusionsomlægningen på overgangen til selvforsørgelse for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, der formodes at være nærmest arbejdsmarkedet, mens der findes en negativ effekt for kontanthjælpsmodtagere længere væk fra arbejdsmarkedet. Tilsvarende er der en stor effekt på aktiveringsindsatsen over for dagpengemodtagere, mens aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere ikke påvirkes af reformen.

Dette billede af reformens effekter genfindes, når kommunerne opdeles i to lige store grupper: kommuner med relativt høj andel af langtidsledige (dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, revalidender og sygedagpengemodtagere lagt sammen) og kommuner med relativt lav andel af langtidsledige. Langtidsledighed defineres her som ledighed over 52 uger.

I kommuner med høj andel af langtidsledige sker der i gennemsnit en stor stigning i afgangsraten fra kontanthjælp til selvforsørgelse for *jobparate* kontanthjælpsmodtagere. Effekten er statistisk signifikant for gruppen af ledige, der har været på overførselsydelse i mere end ca. 57 uger og op til ca. 70 uger. Men for denne gruppe af langtidsledige er effekten stor og svarer til, at overgangen fra kontanthjælp til selvforsørgelse for de langtidsledige jobparate kontanthjælpsmodtagere i disse kommuner er steget mellem 40 % og 100 %. For kommuner med lav andel af langtidsledige er effekten derimod estimeret omkring nul (og insignifikant).

Omvendt finder vi, at kommuner med relativt høj andel af langtidsledige oplever en reduktion i overgangen fra kontanthjælp til selvforsørgelse, når vi ser på gruppen af *aktivitetsparate* kontanthjælpsmodtagere, og denne reduktion optræder relativt tidligt i deres ledighedsforløb, primært i ugerne 1-26. For gruppen af kommuner med lav andel af langtidsledige er effekten på aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere faktisk også estimeret til at være nul eller negativ i ugerne 1-26, men effekten er statistisk insignifikant. Disse resultater indikerer, at kommunerne med en høj andel af langtidsledige ændrer prioritering fra korttidsledige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere til langtidsledige jobparate kontanthjælpsmodtagere. For kommuner med lav andel af langtidsledige findes dette mønster ikke.

Ligeledes indikerer resultaterne for sygedagpengemodtagere, at der for denne målgruppe er en egentlig kausal effekt af refusionsomlægningen på sygedagpengemodtagernes overgang til selvforsørgelse. Denne tolkning skal ses i lyset af, at de økonomiske incitament i refusionsomlægningens trappemodel virker omvendt for langvarige modtagere af sygedagpenge end for de øvrige målgrupper. Konsistent med, at reformen reducerer refusionsprocenten for sygedagpengemodtagere i ugerne 26-50 og øger refusionsprocenten i ugerne efter uge 52, finder vi, at reformen har øget overgangen af sygedagpengemodtagere til selvforsørgelse, og at effekten er statistisk signifikant i tidsrummet fra omkring uge 20 til uge 52 – og derefter har reduceret afgangsen til selvforsørgelse.

Overordnet vurdering

Undersøgelsens før-/efter-design er som sagt ikke et meget stærkt kausalt design, og der knytter sig derfor en vis usikkerhed til, i hvilken udstrækning de fundne organisatoriske og økonomiske ændringer er *forårsaget* af refusionsreformen. Denne kausale usikkerhed gælder især for analysen

af de organisatoriske konsekvenser, idet vi ikke i den organisatoriske analyse har haft samme mulighed for at kontrollere for en række før-/efter-forhold som i den økonomiske analyse – og heller ikke på samme måde som i den økonomiske analyse har haft mulighed for systematisk at teste, om de observerede ændringer afhænger af målgruppen og ydelsesvarigheden. Selvom vi med andre ord kan fæste mere lid til kausalfortolkningerne af de økonomiske end af de organisatoriske ændringer, kan vi heller ikke i den økonomiske analyse fuldt ud adskille effekterne af refusionsomlægningen fra effekterne af fx forbedrede økonomiske konjunkturer og andre reformer.

Det forhold, at vi finder positive økonomiske effekter for nogle målgrupper og negative for andre, indikerer, at de økonomiske konsekvensberegninger ikke alene kan være drevet af forbedrede økonomiske konjunkturer, men at incitamentsvirkningen af reformen også har haft en selvstændig effekt på ydelsesmodtagernes overgang til selvforsørgelse. Den kausale tolkning af resultaterne styrkes af, at resultaterne ikke blot varierer på tværs af målgrupperne, men at ændringerne i overgangen til selvforsørgelse er positiv for nogle målgrupper og negativ for andre. Helt i overensstemmelse med teoretiske forventninger og økonomisk rationel adfærd i kommunerne ser reformen ud til at virke positivt for grupper af ledige relativt tæt på arbejdsmarkedet samt langtidsledige (>52 uger) og jobparate kontanthjælpsmodtagere, mens den virker negativt for grupper af ledige længere væk fra arbejdsmarkedet, herunder korttidsledige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Den kausale tolkning understøttes tillige af, at reformen ser ud til at have haft større økonomiske effekter i de kommuner, hvor der som følge af en høj andel ydelsesmodtagere ved reformens ikrafttræden var økonomisk mest på spil ved den nye models aftrapning af refusionerne over tid. At der desuden sker en reduktion af overgangen til selvforsørgelse for sygedagpengemodtagere med over 52 ugers varighed indikerer endvidere, at der for denne målgruppe har været kausale effekter af reformen. Aktivtøringerne i de kvalitative interview understøtter også tolkningen af, at reformen har haft betydning for kommunernes beslutninger og disponeringer. Disse forhold betyder tilsammen, at vi trods manglen på en kontrolgruppe kan fæste en *vis* kausal lid til konklusionerne om reformens økonomiske konsekvenser. Det skal dog igen understreges, at vi heller ikke i den økonomiske analyse fuldt ud kan adskille effekterne af refusionsomlægningen fra effekterne af fx forbedrede økonomiske konjunkturer og andre reformer. Vi kan følgelig heller ikke sige noget sikkert om, hvor store de økonomiske effekter af reformen er.

Med ovennævnte kausale forbehold *in mente* har vi på baggrund af de gennemførte økonomiske analyser lavet en modelbaseret beregning af, hvor meget resultaterne betyder for borgerne under ét i 2016 på tværs af målgrupper og varigheder. Disse beregninger af betydningen for den forventede tid på overførsel viser, at tiden på overførsel for dagpengemodtagere og sygedagpengemodtagere ifølge modelberegningerne er reduceret med henholdsvis 1,8 og 0,4 uge, når man ser på den samlede population, og for jobparate kontanthjælpsmodtagere reduceres tiden på overførsel med 4,4 uger i gennemsnit. Til gengæld stiger den forventede tid på overførsel for ikke-jobparate kontanthjælpsmodtagere med 4,9 uger. Den samlede gennemsnitseffekt beregnes til en reduktion på 0,6 uge. De økonomiske konsekvenser i forhold til overgang til selvforsørgelse kan på længere sigt være større eller mindre end det beregnede skøn for 2016 – bl.a. afhængig af, hvordan de organisatoriske ændringer i bemanning, koordinering og brugen af business cases i årene 2016-2018 slår igennem i kommunernes succes med at få forskellige målgrupper af modtagere af arbejdsmarkedsydelse i selvforsørgelse.

1 Formål og baggrund

Nedenfor beskrives formålet med projektet, samtidig med at der gives et overblik over indholdet af rapportens efterfølgende kapitler.

1.1 Baggrund og overordnet formål

Med virkning fra 1. januar 2016 er der gennemført en refusionsomlægning på beskæftigelsesområdet med den hensigt at understøtte en mere effektiv beskæftigelsesindsats. Ambitionen er via omlægningen af finansieringssystemet at styrke det kommunale fokus på resultater og gennem økonomiske incitamenters understøtte, at kommunerne i højere grad tilbyder ledige den indsats, som virker bedst i forhold til at bringe den enkelte tættere på arbejdsmarkedet og hurtigere i job eller ordinær uddannelse.

Refusionsomlægningen var en udløber af aftalen om en samlet reform af beskæftigelsesindsatsen (Beskæftigelsesministeriet, 2014a), som blev indgået i 2015 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015). Samtidig med finansieringsomlægningen er der gennemført tilpasninger i det kommunale tilskuds- og udligningssystem fra 1. januar 2016 med henblik på senere mere permanente tilpasninger af tilskuds- og udligningsordningerne.

Reformens hovedelementer er en standardisering af refusions- og medfinansieringssatserne, så den statslige refusion af kommunernes forsørgelsesudgifter og den kommunale medfinansiering i udgangspunktet er ens på tværs af ydelser, samt indførelse af en trappemodel, hvor refusionen aftrappes, og medfinansieringen øges over tid. Derudover får kommunerne generelt et større direkte økonomisk ansvar for finansieringen, idet den gennemsnitlige refusionsprocent set under ét bliver reduceret.

Reformen kan ses i sammenhæng med bestræbelserne på at øge det strukturelle arbejdsudbud. Dette har været temaet for en række arbejdsmarkedsreformer i de senere år, men hvor disse hovedsagelig har været rettet mod arbejdstagernes incitamenters og adfærd, er der med refusionsreformen fokus på incitamentet for kommunerne og deres adfærd. Kommunernes adfærd er vigtig for det strukturelle arbejdsudbud i lyset af deres generelle beskæftigelsesindsats med hensyn til at matche kvalificeret arbejdskraft med efterspørgsel. Dernæst har kommunerne via visitationen af de arbejdsledige til de enkelte ydelser mulighed for at vurdere, hvorfra der er størst mulighed for succes med hensyn til at få den ledige i beskæftigelse/uddannelse.² Refusionsreformen kan dermed ses som en reform, der ligger i forlængelse af en række af tidligere refusionsreformer på beskæftigelsesområdet.

Det overordnede formål med dette projekt er at evaluere de økonomiske og organisatoriske effekter af reformen. Det vurderes desuden, om de økonomiske og organisatoriske konsekvenser af reformen varierer på tværs af forskellige målgrupper og forskellige typer af kommuner. Analysens primære økonomiske effektmål knytter sig til, om der kommer flere i beskæftigelse.

Mere specifikt er formålet at besvare nedenstående undersøgelsesspørgsmål vedrørende reformens økonomiske og organisatoriske effekter.

² Af bemærkningerne til lovforslag L4 fremgår: "Omlægningen skal således understøtte, at kommunerne i højere grad tilbyder ledige den indsats, som hjælper den enkelte tættere på arbejdsmarkedet og i job frem for en indsats baseret på den højeste refusionsprocent".

Økonomiske effekter:

- Opnås der via ændret brug af aktive beskæftigelsesindsatser og ændret visitation til nye ydelser økonomiske effekter i form af øget overgang til beskæftigelse?
- Varierer de økonomiske effekter på tværs af kommuner med forskellige grundvilkår og indsatsprofiler?
- Varierer de økonomiske effekter på tværs af forskellige målgrupper for indsatsen?

Organisatoriske konsekvenser:

- Hvilke organisatoriske ændringer sker der på jobcentrene/arbejdsmarkedsområdet i kommunerne som følge af reformen?
- Kan der udskilles nogen organisationstypologier, der opfanger væsentlige kendetegn ved organiseringen af arbejdsmarkedsområdet?
- Hvad betyder omlægningen for kommunernes afgrænsning af målgruppen og implementering af investeringstankegangen?
- Giver omlægningen anledning til ændringer i samspillet med virksomheder og andre eksterne aktører?
- Giver omlægningen anledning til styringsmæssige ændringer på tværs af sektorer og ændringer i koordineringen mellem faggrupper og/eller de enkelte sagsbehandlere på jobcentrene? Tænkes intern koordinering på en anden måde?
- Hvorledes inddrages det politiske niveau i kommunen?

Som et element i evalueringen indgår også en teoretisk analyse af, hvordan kommunerne reagerer på økonomiske incitamenter på beskæftigelsesområdet.

Evalueringen fokuserer på de økonomiske og organisatoriske effekter på *kommunalt niveau*. Det er således ikke ambitionen at beskrive eventuelle afledte effekter på statsligt og regionalt niveau samt bredere samfundsøkonomiske effekter i form af fx produktionsgevinster og ændret brug af sundhedsydelser etc.

I det følgende beskrives rapportens struktur nærmere.

Kapitel 2 indeholder en nærmere beskrivelse af reformens indhold og baggrund. Refusionsreformen vil her blive set i sammenhæng med rækken af tidligere refusionsreformer og justeringer af det øvrige kommunale finansieringssystem samt udviklingen i kommunernes opgavemæssige rolle på det kommunale overførselsområde (afsnit 2.1). I forlængelse heraf vil det nærmere indhold af – og formål med – reformen og de udtrykte motiver bag den blive gennemgået, ligesom de forventede effekter og øvrige arbejdsmarkedsreformer vil blive omtalt (afsnit 2.2).

1.2 Teoretiske perspektiver

Hvorfor skulle kommunerne reagere på incitamenterne i reformen? Dette er emnet for kapitel 3.

Gennemgangen af de teoretiske aspekter af de økonomiske incitamenter i forhold til kommunerne og deres beskæftigelsesindsats vil både omhandle de mikroøkonomisk orienterede synsvinkler på kommunernes reaktion og de mere politologisk baserede teorier om beslutningstagningen i den offentlige sektor og kommunerne. Endvidere omtales nogle tidligere empiriske studier på området kort i dette kapitel.

Kapitlet afsluttes med en oversigt over, hvad nogle tidligere empiriske studier af reformer på beskæftigelsesområdet har vist.

1.3 Valg af metode og data

Den empiriske del af rapporten indledes med kapitel 4 om det valgte undersøgelsesdesign og de anvendte metoder. Allerede på dette sted kan det slås fast, at metodevalget kort fortalt kan beskrives som dels et *før-/efter-design*, dels en anvendelse af *mixed-methods-design*.

Det overordnede analysedesign for evalueringen er således et *før-/efter-design* baseret på systematiske sammenligninger af situationen før og efter reformen. Det ville have været et stærkere effektdesign, hvis det var muligt at sammenligne udviklingen med udviklingen i en kontrolgruppe af ikke-ændringsberørte. Dette er imidlertid ikke muligt, da refusionsomlægningen vedrører alle kommuner, og det derfor ikke er muligt at identificere kontrolkommuner, som ikke har været udsat for refusionsomlægningen. Dette giver visse begrænsninger i mulighederne for at drage *kausale* tolkninger, da man ikke kan udelukke, at andre årsager end refusionsomlægningen påvirker evalueringens effektmål over tid (Arendt, 2012). Vi vil – i den udstrækning det datamæssigt er muligt – imødegå dette ved at foretage en statistisk kontrol for andre faktorer, der potentielt kan have betydning.

Med det dobbelte sigte både at undersøge effekternes størrelser og mønstre, samt hvilke organisatoriske mekanismer der faciliterer eller hæmmer de økonomiske effekter, anvendes i evalueringen et *mixed-methods-design*, hvor kvantitative og kvalitative data kombineres.

Mere specifikt baseres evalueringen på tre overordnede typer af data, der på forskellig vis kombineres og beriger hinanden:

- Økonomi- og aktivitetsdata
- Surveydata fra de kommunale jobcentre
- Casestudier baseret på kvalitative studier i et udvalg af jobcentre.

1.4 Analyse af organisatoriske konsekvenser

Arbejdsmarkedsområdet i kommunerne er kendetegnet ved, at det har gennemgået meget store ændringer i de senere år, lige fra eksperimentet med jobcentre (Eskelinen, 2008), udbredelsen af den kommunale model med det såkaldt "enstrengede beskæftigelsessystem", til de organisatoriske muligheder og tiltag som følge af beskæftigelsesreformen (Beskæftigelsesministeriet, 2014a). Det er forventeligt, at en så gennemgribende økonomisk reform som refusionsomlægningen også vil påvirke kommunernes interne organisation på området samt de relevante styringsrelationer. Formålet med refusionsomlægningen er selvsagt ikke i sig selv at ændre på organisationen, men det er muligt, at organiseringen vil indvirke på håndteringen af de nye vilkår.

For at kunne afdække dette, vil der – i kapitel 5 – blive gennemført analyser af de organisatoriske aspekter af refusionsomlægningen i kommunerne. Spørgsmålene vil blive besvaret med afsæt i surveydata om kommunernes organisering samt casestudier i fire kommuner.

1.5 Analyse af økonomiske konsekvenser

Refusionsreformen har alt andet lige direkte økonomiske konsekvenser for kommunerne som følge af de ændrede refusionssatser, ikke mindst på grund af det generelt nedsatte refusionsniveau.

Formålet med denne del af projektet, jf. kapitel 6, er at estimere, om refusionsreformen medfører adfærdsændringer og dermed påvirker kommunens økonomi indirekte. Der er to primære mekanismer, hvorigennem refusionsreformen kan få økonomiske konsekvenser via adfærdsændringer: 1) ændret brug af indsatser over for ledige og 2) ændret visitation til offentlige ydelser.

Vedrørende 1), dvs. *beskæftigelsesindsatsen*, vil studiet søge at estimere en effekt af refusionsomlægningen på dette intermedieære outcome: brugen af indsatser efter Lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Det er dog vigtigt at understrege, at den kommunale indsats kan ændres på mange måder ud over brugen af Lab-lovens redskaber. Det kan fx være gennem ændret brug af indsatser efter serviceloven, gennem bedre screening, målrettet brug af indsatser på tværs af forvaltningsområder mv., dvs. indsatser, som ikke mindst kan tænkes opnået gennem en anden organisering. Dette vil indgå i den organisatoriske del af projektet, som således vil belyse, om eventuelle effekter på beskæftigelsen kan kobles til eventuelle ændringer i kommunernes organisering på beskæftigelsesområdet. Det bør også i den forbindelse bemærkes, at den tidligere refusionsmæssige favorisering af såkaldte aktivperioder frem for passivperioder i sig selv må formodes at trække i retning af mindre anvendelse af beskæftigelsesindsatser.

Vedrørende 2), *visitation mellem ydelser*, kan det fx tænkes, at kommunerne vil være mere påpasselige med at visitere til forsørgelsesydelser som følge af den større nettoudgift for kommunen grundet de nedsatte refusionsprocenter. Her kan det videre tænkes, at kommunen særskilt vil vurdere nettoudgiften efter refusion for de forskellige ydelser, hvor refusionsændringerne vil slå mere igennem på nogle ydelser i forhold til andre. Det er også en principiel mulighed, at udviklingen fra før til efter reformen har forskellig betydning lige omkring skæringspunkterne 26 og 52 uger, jf. "trinnene" på refusionstrappen på disse tidspunkter. Denne tilgang har lighed med den tilgang, der anvendes i analysen af dagpengereformens betydning (bl.a. Det Økonomiske Råd, 2014; Jonassen, 2014; Dagpengekommisionen, 2015).

1.6 Afslutning

Endelig vil der i det afsluttende kapitel 7 blive givet en samlet diskussion og vurdering af refusionsomlægningens organisatoriske og økonomiske konsekvenser.

2 Reformens baggrund og indhold

2.1 Udviklingen i refusionssystemet frem mod reformen og kommunernes rolle

2.1.1 Udviklingen i kommunernes finansiering på serviceområderne

Finansieringen af kommunerne i Danmark har gennem en længere årrække udviklet sig fra et system med et stort element af finansiering via refusionsordninger til et system, hvor finansieringen primært tilvejebringes via bloktilskud og kommunale skatter. Efter den første kommunalreform i 1970'erne er udviklingen gennemført via en række såkaldte byrde- og opgavereformer. Hensigten har været at give kommunerne et større eget ansvar for finansieringen og herved understrege vigtigheden af, at den myndighed, kommunen, som har kompetencen til at varetage en opgave, også har det finansieringsmæssige ansvar.

Denne udvikling har først og fremmest gjort sig gældende på de store serviceområder for dagpasning, ældre, veje mv., hvor refusionsordningerne i dag stort set er afviklet. Også på det specialiserede sociale område har kommunerne med kommunalreformen, bortset fra en mindre refusionsordning for særligt dyre enkeltsager, overtaget det fulde økonomiske ansvar.

2.1.2 Refusionsordninger vedrørende arbejdsmarkedsorienterede indkomstoverførsler

Når der i dag fortsat er et vist element af refusionsordninger i den kommunale finansiering, skyldes det kommunernes økonomiske og opgavemæssige involvering i udbetalingen af indkomstoverførsler og lignende på arbejdsmarkedsområdet, hvor de danske kommuners ansvar i international sammenhæng indtager en unik position (Pedersen & Frandsen, 2017). Denne opgave har en noget anden karakter end den typiske kommunale serviceopgave, idet regering og Folketing fortsat regulerer væsentlige elementer af opgaven i form af ydelsesniveauer og tildelingskriterier, hvilket skal ses i sammenhæng med statens traditionelle hovedansvar for fordelingspolitikken. Kommunerne har dog fået en stadig mere fremtrædende rolle som ansvarlige for at sikre, at de indkomsterstatende ydelser udbetales, samtidig med at det overvejes, hvordan modtagerne eventuelt på kortere eller længere sigt kan blive selvforsørgende. Dette er sket, parallelt med at kommunerne har overtaget den fulde administration af jobcentrene. Kommunerne skal således sikre, at overførselsmodtagerne både modtager den rette ydelse og tilbydes relevante aktiverende og kompetenceudviklende aktiviteter, medmindre en varig forsørgelsesydelse må anvendes, hvor mulighederne for selvforsørgelse bedømmes at være udtømte eller ikke til stede.

Kommunernes større rolle i forbindelse med de arbejdsrettede indkomstoverførsler blev markant forøget med det såkaldte enstrengede beskæftigelsessystem indført i 2009/2010, hvor kommunerne også overtog væsentlige dele af det finansieringsmæssige ansvar for udgifterne til arbejdsløshedsdagpenge. Med refusionsomlægningen i 2016, jf. næste afsnit 2.2, skete der en konsolidering af finansieringssystemet på området med kommunerne som de finansieringsmæssigt hovedansvarlige. 2016-reformen kan dog også ses som et aktuelt trin på vejen i en udvikling, hvor refusionssystemerne dels har fået gradvist mindre betydning, dels er benyttet til afprøvning og understregning af de økonomiske incitamenters formodede betydning for kommunernes handlinger.

Udviklingen er illustreret i Tabel 2.1 ved at angive refusionsprocenternes størrelse for de vigtigste indkomstoverførsler siden 1985. Der er valgt at illustrere udviklingen ved at notere refusionsprocenten i et antal år/'nedslagspunkter', som tilsammen dækker perioden fra 1985 til 2019.

Tabel 2.1 Refusionsprocenter for udvalgte indkomstoverførsler, udvalgte år fra 1985

Procent	1985	1992	1997	1999
Førtidspension	100	150	50	35
Sygedagpenge	75	100/50	100/50	100/50/0
Arbejdsløshedsdagpenge	-	-	-	-
Kontanthjælp	50	50	50	50
Procent	2001	2006	2011	2016
Førtidspension	35	35	35	80/40/30/20
Sygedagpenge	100/50/0	100/50/0	100/50/30/0	80/40/30/20
Arbejdsløshedsdagpenge	-	-	100/50/30	80/40/30/20
Kontanthjælp	50	65/35	50/30	80/40/30/20

Anm.: ¹ Gælder for personer under 60 år.

Note: Hvor flere refusionsprocenter er angivet i forhold til en type indkomstoverførsel, skyldes det, at refusionsprocenten er differentieret i henhold til ancienniteten for modtageren af overførslen, og/eller at der ydes forskellig refusionsprocent afhængig af, om pågældende er i en aktiv eller passiv foranstaltning. Definitionen af, hvad der er en aktiv henholdsvis passiv foranstaltning, er ændret/strammet over tid, jf. Andersen & Larsen (2018: 93).

Kilde: Pedersen & Frandsen (2017), tabel 6-8.

Udviklingen i refusionsprocenterne kan ses på baggrund af en antagelse om, at det økonomiske incitament påvirker kommunernes adfærd. Dette ses ved fremhævelse af tre forhold.

For det *første* understreger udviklingen, at der har været ønske om at give kommunerne et større økonomisk eget ansvar – og herved øge omkostningen ved at tildele de pågældende indkomstoverførsler. Det fremgår således af tabellen, at der med nogle variationer har været en bevægelse mod gradvist lavere refusioner. Det fremgår måske tydeligst af udviklingen på førtidspensionsområdet med ændringer i nedadgående retning illustreret af satsen i årene 1992, 1997, 1999 og også i 2016, såfremt der fokuseres på den laveste refusionsprocent på 20, som gælder for ydelsesanciennitet, der overstiger 1 år. Men også for sygedagpenge optræder lavere refusionsprocenter i 1999 (ingen refusion efter 52 uger på sygedagpenge) og i 2011. For kontanthjælp ses også en reduktion fra 2006 til 2011. Denne udvikling kan ses som en understregning af kommunernes eget ansvar for økonomien på området og har øget omkostningen for kommunerne ved at tildele indkomstoverførsler.

For det *andet* er der i nogle tilfælde via refusionsprocenterne anvendt et anciennitetsprincip, hvor refusionsprocenten falder med længden af den periode, hvormed overførselsmodtageren har modtaget overførslen. Ses der her bort fra 2016-reformen, som beskrives i næste afsnit, gælder det således for sygedagpenge, hvor der allerede i 1992 kan ses, at refusionsprocenten aftager med længden af sygedagpengeperioden. I 1999 er princippet udbygget, således at der efter 52 uger på sygedagpenge ikke ydes nogen refusion til kommunen, og endelig er der i 2011 indført et yderligere trin i anciennitetskalaen. Anciennitetsprincippet ses også i mindre omfang i forhold til arbejdsløshedsdagpenge, hvor der i 2011 er 100 % refusion i de første fire uger, dvs. en form for karensperiode.

For det *tredje* er der afprøvet et princip om, at der ydes højere refusion i perioder, hvor overførselsmodtageren er under en form for aktivering, men lavere refusion i de 'passive' perioder, hvor der alene modtages forsørgelsesydelse. Det er således forklaringen på de differentierede refusionsprocenter, der ses vedrørende kontanthjælp fra 2006 og vedrørende arbejdsløshedsdagpenge i 2011.

Alt i alt kan det konkluderes, at forsøg på at påvirke kommunernes handlinger og adfærd via økonomiske incitamenter på området for indkomstoverførsler har en lang historie bag sig, hvor flere hensyn er søgt tilgodeset.

2.1.3 Sammenhæng med tilskuds- og udligningssystemet

Refusionsordninger fungerer som en form for automatisk udligning af kommunernes udgifter, idet staten simpelthen finansierer en del af udgifterne. Det efterlader dog et behov for udligning af de ikke-refusionsdækkede udgifter, og dette behov øges, jo mindre refusionsprocenten er.

Ved større refusionsændringer vil det derfor være relevant at overveje, om udligningssystemet skal ændres samtidig med refusionsændringernes gennemførelse. Særligt kan det komme på tale at ændre på de såkaldte udgiftsbehovskriterier, især de socioøkonomiske kriterier, som repræsenterer det udgiftspres, der har baggrund i sociale forhold.

Sådanne ændringer i systemet kan da også iagttages, når ændringerne betragtes over en årrække, herunder indførelse af et særligt beskæftigelsestilskud i 2010. Udgiftspres fra overførsler er bl.a. behandlet i betænkninger og rapporter fra Finansieringsudvalget (fx Finansieringsudvalget, 2012: kap. 3).

Sammenfattende kan det udtrykkes på den måde, at de ændringer, der er sket i refusionssystemerne, har efterladt et udligningsbehov, som samtidig eller efterfølgende er søgt samlet op. Dette er selvsagt så vidt muligt sket uden at modvirke de hensigtsmæssige incitamentsvirkninger og understregningen af lokalt økonomisk ansvar, som refusionsændringerne har haft til formål. Den mere permanente tilpasning af tilskuds- og udligningssystemet, inkl. eventuelt beskæftigelsestilskud, udstår dog.

2.2 Indholdet af refusionsreformen fra 2016 – og øvrige reformer

Refusionsreformen med ikrafttræden pr. 1. januar 2016 er den reform, som er baggrunden for dette projekt. I dette afsnit ser vi på baggrund, indhold og de formulerede forventninger om effekter af reformen.

2.2.1 Reformens baggrund, påtænkte virkning og virkemidler

Refusionsreformen kan ses i forlængelse af de tidligere års gradvise udvikling og til dels begrænsning af refusionssystemet – som tidligere beskrevet. Det fulgte heraf, at kommunerne i stigende grad havde overtaget det konkrete finansielle ansvar for indkomstoverførslerne, om end løbende kompenseret over bloktilskuddet for de samlede virkninger for kommunerne. 2016-reformens ned-sættelse af de gennemsnitlige refusionsprocenter, jf. nedenfor om indholdet, kan ses i den sammenhæng.

Derudover blev anciennitetsprincippet, som oprindeligt blev introduceret på sygedagpengeområdet, udbredt til alle de omfattede ordninger. Et sådant generelt anciennitetsprincip var også blevet lanceret i Arbejdsmarkedskommissionens rapport (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009). Princippet indebærer, at refusionsprocenten afhænger af, hvor længe personen har modtaget offentlig forsørgelse – ikke blot fra en enkelt ordning, men fra én af de omfattede ordninger. Derimod anvendes tidligere tiders særlige refusionsmæssige honorering af aktive perioder i forhold til passive perioder ikke længere.

Reformen var en udløber af aftalen om en samlet reform af beskæftigelsesindsatsen (Beskæftigelsesministeriet 2014a), og blev indgået i februar 2015 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2015). Reformens motiver og mål er beskrevet i den politiske aftale og i det efterfølgende lovforslags bemærkninger (bl.a. s. 9-10, jf. Beskæftigelsesministeriet (2014b): Lovforslag L 183, genfremsat som L 4, samt ændringsforslag hertil pr. 25. august 2015). Heri begrundes en omlægning bl.a. med, at det eksisterende system i dag består af "et kompliceret regelsæt, hvor refusionsprocenten bl.a. varierer efter ydelsestype og den aktive indsats, som borgeren deltager i. Det kan tage fokus fra at tilrettelægge den indsats, der virker bedst". Dette uddybes med, at ændringen skal "understøtte, at kommunerne i højere grad tilbyder ledige den indsats, som hjælper den enkelte tættere på arbejdsmarkedet og i job frem for en indsats baseret på den højeste refusionsprocent". Dette må forstås sådan, at forskellene i refusionsprocenter på de enkelte ordninger formodes i sig selv at have givet anledning til indsatser, som ikke nødvendigvis har været de mest effektive i retning af selvforsørgelse. Dette må også gælde den tidligere differentiering af refusionssatserne i visse af ordningerne på henholdsvis forholdsvis høj refusionssats i perioder, hvor der foregår aktivering, og en forholdsvis lavere refusionssats i passive perioder, hvor der alene modtages ydelser.

Ligeledes fremhæves i lovbemærkningerne (s. 9) også målsætningen med den – overordnet set – generelle nedsættelse af refusionsprocenterne, nemlig at kommunerne får større fokus på at hjælpe modtagerne af offentlige forsørgelsesydelse over i en situation med selvforsørgelse. Det nævnes således i lovbemærkningerne, at "Omlægningen indebærer (...), at en mindre andel af kommunernes udgifter kompenseres direkte gennem refusion og en større andel gennem generelle tilskud efter objektive kriterier. Det sikrer et større økonomisk incitament hos den enkelte kommune til at forebygge langvarig forsørgelse og at gennemføre en effektiv indsats". I sidstnævnte formulering synes også at ligge en indikation af, at en investeringstankegang kan være en hensigtsmæssig tilgang til opgaverne på området.

Der kan hentes en vis supplerende information om reformens motiver fra Arbejdsmarkedskommissionens rapport (Arbejdsmarkedskommissionen 2009). Skønt denne rapport således ikke nævnes direkte i den politiske aftale eller lovbemærkningerne, er det tydeligt, at der er hentet inspiration herfra til ideen om refusionsprocenter, som afhænger af forsørgelsesperiodens længde og i øvrigt er uafhængige af, hvilken ydelse der er tale om (af de omfattede ydelser). Arbejdsmarkedskommissionen har således i kapitel 8 en refusionsmodel, som minder meget om den, der er gennemført fra 1. januar 2016.

Det fremgår således af Arbejdsmarkedskommissionen (2009: 209), at et nyt refusionssystem efter den nævnte model efter kommissionens opfattelse vil give en større tilskyndelse til at få overførselsmodtagere i beskæftigelse. Forinden (s. 208) har kommissionen konstateret, at "da de fleste ydelser ligger på niveau omkring dagpengesatsen, afhænger kommunens udgifter i høj grad af refusions-satsen for de enkelte ydelser".

Arbejdsmarkedskommissionen (2009: 209) motiverer også nærmere til at opgive sondringen mellem aktive og passive perioder i det daværende refusionssystem, idet man ser en risiko for, at aktivering bliver et mål i sig selv. Uddybende udtrykkes det således: "Den højere refusion under aktivering kan ses som et forsøg på at processtyre den kommunale indsats frem for at lade det være op til kommunerne selv at afgøre, hvilken indsats der er den bedste".

Hvad angår virkemidler uddyber Arbejdsmarkedskommissionen dette med en bemærkning om, at den nye refusionsmodel (s. 215) "vil give kommunerne en økonomisk tilskyndelse til at prioritere beskæftigelsesindsatsen i det omfang, det kan betale sig i form af sparede overførselsudgifter". Det nævnes samtidig, at kommunerne skal have mulighed for at investere de nødvendige ressourcer.

Hermed indikeres med andre ord den allerede nævnte investeringsfilosofi: Den økonomiske indsats ses som led i en investeringskalkule.

I relation til investeringstankegangen giver Arbejdsmarkedskommissionen endvidere udtryk for bekymring for, at prioritering af administrative midler til beskæftigelsesindsatsen skal "konkurrere" med midler til almindelig kommunal service som følge af det loft for serviceudgifterne, der gælder for kommunerne som helhed. Konkret foreslår kommissionen (2009: 216) at holde administrative udgifter til beskæftigelsesindsatsen ude af servicerammen. Dette forslag er dog ikke blevet fulgt.

Endelig skal det nævnes, at der i lovbemærkningerne udtrykkes en vis bekymring for, at de udsatte grupper ikke 'glemmes' i processen i kølvandet på refusionsomlægningen. Sådan kan det i hvert fald læses, når lovbemærkningerne angiver følgende (s. 10): "Partierne er (...) enige om at følge udviklingen i henholdsvis aktiveringsomfang og overgang til beskæftigelse, herunder for mere udsatte grupper efter refusionsomlægningen. En eventuelt uhensigtsmæssig udvikling kan tages op i forligskredsen med henblik på eventuelle supplerende initiativer".

2.2.2 Reformens indhold

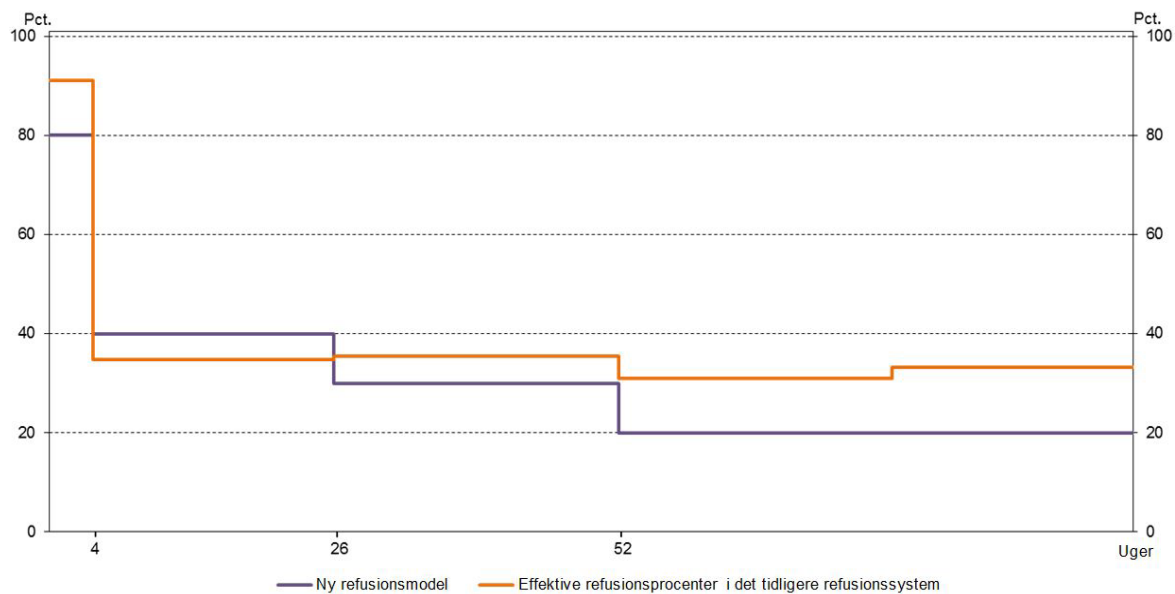
Refusionsomlægningen inkluderer 13 ydelser³, mens en række ydelser er holdt uden for ordningen⁴ med den begrundelse, at kommunerne har sværere ved at påvirke disse ydelser, jf. lovforslag L183. Ordningen trådte i kraft for borgere, som den 4. januar 2016 befandt sig på offentlig forsørgelse. Borgerne – bortset fra personer med tilkendt førtidspension eller fleksjob før 1. juli 2014 – indgår i den nye model på den refusionsopsats, der svarer til deres anciennitet i systemet fra 1. juli 2014.

For personer på ydelser i refusionsordningen medfører loven, at refusionsprocenten nedtrappes over tid fra 80 % i de første fire ugers refusionsanciennitet, 40 % fra uge 5-26, 30 % fra uge 27-52 og 20 % fra efter uge 52. Dette er illustreret i Figur 2.1 nedenfor sammen med den effektive refusion (gennemsnittet af forskellige satser) under de hidtidige ordninger. Den samlede refusionsbetaling til kommunerne reduceres med 4-5 mia. kr. fra starten (som kompenseres via bloktilskuddet), og denne reduktion forstørres betydeligt, efterhånden som reformen slår fuldt igennem, svarende til en reduktion af den gennemsnitlige refusionsprocent på 5-6 %.

³ De ydelser, der er inkluderet i den nye refusionsordning, er: arbejdsløshedsdagpenge, midlertidig arbejdsmarkedsydelse, særlig uddannelsesydelse, kontantydelse, kontanthjælp (inkl. særlig støtte), herunder kontanthjælp i forbindelse med treårigt integrationsprogram (senere integrationsydelse), uddannelseshjælp (inkl. særlig støtte), sygedagpenge, ledighedsydelse, revalideringsydelse og kontanthjælp under forrevalidering, ressourceforløbsydelse, førtidspension og hjælp til personer uden ret til fuld førtidspension samt fleksløntilskud.

⁴ De ydelser, der er holdt uden for ordningen er: efterløn, seniorjob, fleksydelse, delpension, brøkpension, feriedagpenge, barseldagpenge, jobrotationsydelse, voksenlærlingetilskud, skånejob, VEU, servicejob og SU.

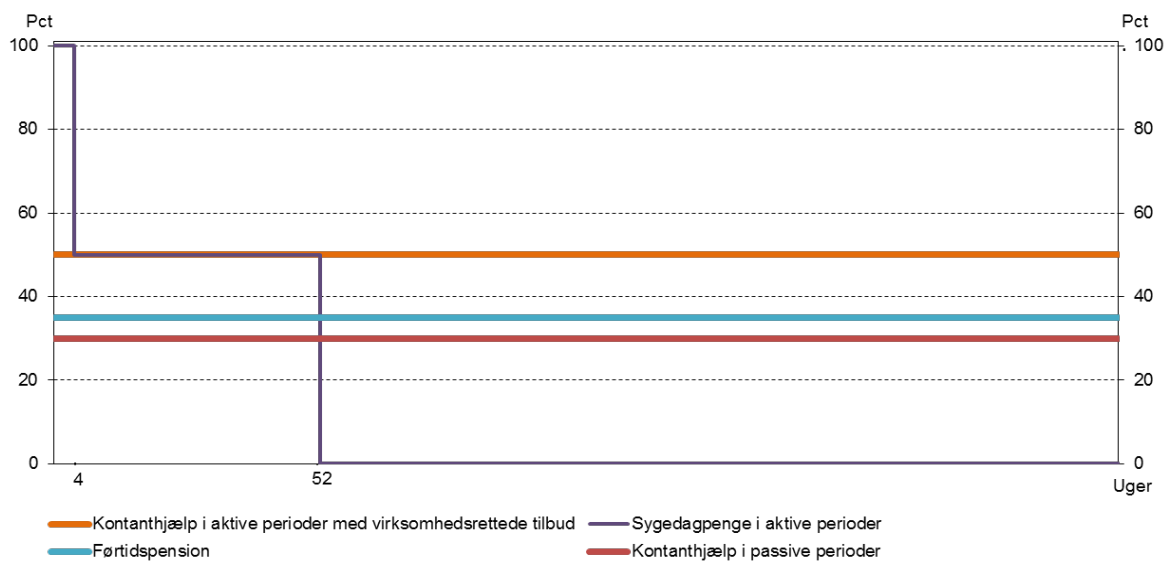
Figur 2.1 Effektiv refusionsprocent i det nuværende og nye refusionssystem



Kilde: Pedersen & Frandsen (2017).

I Figur 2.2 er vist nogle eksempler på refusionsprocenter i det tidligere gældende system.

Figur 2.2 Refusionsprocenter i det indtil 1. januar 2016 gældende refusionssystem



I Tabel 2.2 er vist refusionsprocenter i det tidligere system for de vigtigste af de ordninger, der henholdsvis berøres (med rødt) og ikke berøres.

Tabel 2.2 Statslige refusionssatser for visse kommunale udgifter, 2015

Udgiftsområde/overførsel	Konsumudgift	Indkomst-overførsel	Refusionsprocent
Alderspension (ekskl. personlige tillæg)		+	100
Førtidspension		+	100/50/35 ¹
Børnetilskud		+	100
Sygedagpenge, barselsdagpenge		+	100/50/30/0 ²
Boligydelse		+	75
Specialiserede sociale område			50/25 ³
Arbejdsløshedsdagpenge		+	100/50/30 ⁴
Kontanthjælp, revaliderings-, ledigheds-, uddannelses- og ressourceforløbsydelse	+	+	50/30 ⁵
Fleksjob (ledighedsydelsesmodtagere)	+	+	65 ⁶
Kontanthjælp til flygtninge	+	+	50 ⁷
Boligsikring		+	50

Note: Ydelser omfattet af refusionsomlægning er markeret med **rødt**.

¹ 50 % for nytilkendelser efter 1992 for under 60-årige, efter 1. juli 1997 også for nytilkendelser for over 60-årige, 35 % refusion for nytilkendelser efter 1999.

² 100 % i første 4 ugers sygeperiode, 50 % fra 5-8 uge, 30 % henholdsvis 50 % til og med 52 uger afhængig af uddannelses- og virksomhedsrettet aktivering eller ikke-aktivering. Herefter ingen refusion. Barselsdagpenge refunderes 100 %.

³ Der ydes refusion for særligt dyre enkeltsager, 25 % for udgifter > 1.000.000 kr. og 50 % for udgifter > 1.860.000 kr. (1. januar 2015-satser).

⁴ 100 % i de første 4 uger (karensperioden). Herefter 50 % i perioder med uddannelses- og virksomhedsrettede tilbud og 30 % i øvrige perioder.

⁵ 50 % i perioder med uddannelses- og virksomhedsrettede tilbud og 30 % i øvrige perioder. For revaliderer i virksomhedsrettet revalidering dog 65 %.

⁶ 65 % for personer i fleksjob, der modtager ledighedsydelse.

⁷ Nu erstattet af integrationsydelse, der er omfattet af refusionstrappen.

Kilde: Larsen & Pedersen (2015).

2.2.3 Skøn over reformens virkninger

Angivelse af reformens virkninger er forholdsvis kortfattet formuleret i lovforslaget, hvor det lyder (Beskæftigelsesministeriet 2014b) (L 183, 2015: 10): "Det skønnes, at den foreslåede refusionsomlægning vil løfte den strukturelle beskæftigelse med ca. 3.000 personer i 2020 og medføre et samlet provenu på 2,1 mia. kr. i perioden 2018-2020".

2.2.4 Øvrige reformer og ændringer på området

En udfordring i forbindelse med undersøgelsen af virkningerne af refusionsomlægningen er, at der er gennemført en række reformer og ændringer på området, som ikke mindst påvirker indkomst-overførselsmodtagernes økonomiske forhold og dermed incitamentet til at søge arbejde, uddanne sig etc. Derudover er der gennemført andre ændringer, som primært påvirker kommunernes adfærd. I det følgende nævnes i overskriftsform de ændringer, som umiddelbart forekommer vigtigst. Der er alene set på ændringer fra 2012 og frem, og kun de vigtigste elementer er nævnt.

Det er ikke hensigten med opregningen at forsøge nærmere at beskrive virkningerne af disse reformer og regelændringer, men derimod at gøre opmærksom på, at der *kan* være sådanne virkninger fra andre reformer, som interagerer med virkningen af refusionsomlægningen. Som det fremgår af Tabel 2.3, er de fleste af ændringerne dog enten gennemført noget tid før refusionsreformen eller noget tid efter.

Tabel 2.3 Reforme mv. med det formål at flytte folk fra offentlig forsørgelse til arbejdsmarkedet/beskæftigelse, 2013-2019

(Kalde)navn	I kraft fra (= de farvede områder):												
	1/1- 2013	1/7- 2013	1/1- 2014	1/7- 2014	1/1- 2015	1/7- 2015	1/1- 2016	1/7- 2016	1/1- 2017	1/7- 2017	1/1- 2018	1/7- 2018	1/1- 2019
<i>Rettet mod overførselsmodtagere</i>													
1. Før-fleksreform	[Light blue bar from 1/1-2013 to 1/1-2019]												
2. Kontanthjælpsreform	[Light blue bar from 1/1-2013 to 1/1-2019]												
3. Sygedagpengereform	[Light blue bar from 1/1-2014 to 1/1-2019]												
4. Jobreform fase I	[Light blue bar from 1/1-2015 to 1/1-2019, with '1)' in the 2016-2017 period]												
5. Dagpengereform	[Light blue bar from 1/1-2016 to 1/1-2019]												
<i>Rettet mod kommunerne</i>													
6. Beskæftigelsesreform	[Light blue bar from 1/1-2015 to 1/1-2019]												
7. Refusionsreformen	[Red bar from 1/1-2016 to 1/1-2019]												
8. Frikommuner/-netværk	[Light blue bar from 1/1-2013 to 1/1-2019]												
9. Afskaffelse af driftsrefusion	[Light blue bar from 1/1-2013 to 1/1-2019, with '2)' in the 2018-2019 period]												

Anm.: Opstillingen er ikke udtømmende i forhold til alle forekomne lovændringer, eksempelvis bestemmelser om tidlig overgang fra kontanthjælp til integrationsydelse for visse personer med udenlandsk baggrund.

Note: 1) 1. oktober 2016, 2) 1. januar og 1. juli 2019.

Kilde: Forskellige love, jf. fodnoterne i teksten til de enkelte reformer/ændringer. Se også Beskæftigelsesministeriet (2018).

Reformer og regelændringer, som primært retter sig imod overførselsmodtagernes adfærd

1. Reform af førtidspension og fleksjob⁵

Begrænsede adgangen til førtidspension for personer under 40 år, indførte ressourceforløb for personer med risiko for at få førtidspension med henblik på udvikling mod job eller uddannelse, samt målrettede fleksjob, så også små fleksjob kunne oprettes.

2. Kontanthjælpsreform⁶

Indførte uddannelseshjælp på SU-niveau til unge under 30 år uden en erhvervsfaglig uddannelse, gav mulighed for uddannelsespålæg, krav om intensiv jobsøgning i starten af forløbet samt arbejdspligt for kontanthjælpen.

3. Sygedagpengereform⁷

Indførte tidligere opfølgning på længere sygeforløb.

4. Jobreform fase 1⁸

Indførte 225-timers regel samt kontanthjælpsloft.

5. Dagpengereform⁹

Indførte fleksibel genoptjening af op til 1 års ekstra dagpengeter samt et nyt dagpengesystem for selvstændige og atypisk beskæftigede. Dagpengeperioden var tidligere blevet forkortet ved 2010-dagpengereformen.

⁵ Jf. Lov 1380 af 23. december 2012.

⁶ Jf. Lov 895 af 4. juli 2013.

⁷ Jf. Lov 720 af 25. juni 2014.

⁸ Jf. Lov 296 af 22. marts 2016.

⁹ Jf. Lov 624 af 8. juni 2016.

Reformer og regelændringer, som primært retter sig imod kommunernes adfærd

6. Beskæftigelsesreform¹⁰

Fokus på tidligere individuel målrettet jobindsats, bl.a. intensive jobsøgningskurser i de første 6 måneder med særlig vægt på virksomhedsrettet aktivering. Desuden blev jobcentrenes samarbejde med og service til virksomhederne opprioriteret, og kommunerne fik større fleksibilitet i organiseringen af relevante kurser etc.

7. Refusionsreform¹¹

Vedrører de økonomiske overførsler mellem staten og kommunerne, jf. beskrivelsen tidligere i kapitlet.

8. Frikommuneforsøg¹²

Disse forsøg har kørt i to omgange: fra 2012-2015 og fra 2017. I den første runde af forsøg omfattede ét af forsøgene på beskæftigelsesområdet, og fem kommuner deltog: Odense, Fredensborg, Gentofte, Vejle og Viborg. Den anden runde omfattede også forsøg vedrørende beskæftigelsesindsatsen på integrationsområdet, og her deltog bl.a. Morsø og Rebild Kommuner.

9. Afskaffelse af driftsrefusion¹³

Den hidtidige statslige refusion på 50 % af udgifterne til aktivering og mentorstøtte inden for et rådighedsbeløb blev afskaffet. Det kan, jf. lovbemærkningerne, ses som understøttelse af intentionerne i refusionsreformen på ydelser.

¹⁰ Jf. Lov 1486 af 23. december 2014.

¹¹ Jf. Lov 994 af 30. august 2015.

¹² Jf. Lov 550 af 18. juni 2012 (frikommuner) og Lov 658 af 8. juni 2017 (frikommunenetværk).

¹³ Jf. Lov 1527 af 18. december 2018.

3 Økonomiske incitamenter i forhold til kommuner – teoretiske perspektiver samt tidligere empiriske studier

3.1 Indledning og terminologi

I dette kapitel drøfter vi de teoretiske perspektiver af emnet: Hvorledes virker styrkede økonomiske incitamenter på kommunernes adfærd og opnåelse af resultater i situationen med decentraliseret arbejdsmarkedspolitik? Nærmere betegnet: Hvordan ser teorien på, hvorledes kommunerne agerer, når der fra staten via ændringer i finansieringen af kommunerne gives positive økonomiske incitamenter med den hensigt at ændre kommunernes aktivitet og resultater i en bestemt retning? Vi vil i den forbindelse tage udgangspunkt i denne generelle problemstilling, men dog også henvise til, at formålet med disse aktiviteter mere konkret er at resultere i en kommunal aktivitet, som bevirker, at flere overførselsmodtagere bliver selvforsørgende.

Udgangspunktet er statens (på vegne af regering og Folketing) perspektiv på situationen. Vi antager således, at staten har nogle mål for effekterne af den del af den offentlige sektors aktivitet, som er kommunernes ansvar at udføre. Kommunerne har også nogle mål og målsætninger, men de er ikke nødvendigvis fuldt sammenfaldende med de statslige mål – ellers var der ikke behov for positive incitamenter. Der er med andre ord tale om et såkaldt principal-agent-forhold/-problem, som det kendes fra den økonomiske faglitteratur herom (fx Dixit 2002; March & Olsen, 1989; Andersen et al., 2017). Forholdet indebærer, at det er kommunerne, der som 'agenter' har magten til at beslutte omfanget og indholdet af aktiviteten og dermed de potentielle effekter (in casu beskæftigelsesindsatsen), men staten har som 'principal' til gengæld magten til at bestemme de økonomiske incitamenter, dvs. at ændre det, som kommunerne må opfatte som 'prisen' på aktiviteten, dvs. gøre den billigere eller dyrere.

Statens instrument til at ændre på kommunernes priser er indretningen – eller designet – af det statsligt-kommunale finansieringssystem. Mere præcist kan staten ændre på sammensætningen af generelle tilskud i forhold til refusioner og på selve designet af refusionssystemet.

Generelle tilskud er i denne sammenhæng betalinger fra staten til kommunerne, som ydes på baggrund af kriterier, der ikke afhænger af omfanget af kommunernes aktivitet, dvs. sådanne betalinger – eller 'lump sum payments' – som i daglig tale benævnes bloktilskud og distribueres efter visse kriterier. Disse kriterier er objektive i den forstand, at de ikke kan påvirkes af kommunernes dispositioner vedrørende de relevante aktiviteter. *Refusioner* er derimod netop øremærkede tilskud, som udbetales på grundlag af den afholdte aktivitet, dvs. normalt som en vis procentdel af udgiften dertil.

I det følgende vil vi, efter en kort omtale af kommunernes formodede økonomiske egeninteresse, illustrere standardmodellen for, hvordan de økonomiske incitamenter via finansieringssystemet kan virke på kommunernes dispositioner. Herefter diskuteres mulige modifikationer på disse dispositioner afhængig af kommunernes forståelse af incitamentet på deres priser og afhængigheden af de kommunale beslutningstageres tidshorizont. Derpå ses der på den usikkerhed vedrørende virkningen af incitamenterne på den tilsigtede effekt, som ligger i, hvad der kan kaldes produktionsprocessen i kommunerne, ligesom der drøftes nogle aspekter af incitamenternes virkning, som må holdes for øje, når det tages i betragtning, at beslutninger om dispositioner og implementering af dem foregår i den politiske og administrative organisation, som en kommune udgør.

3.2 Kommunernes økonomiske egeninteresse som motor for incitamentsvirkning

3.2.1 Baggrund

Som det hedder i Cabaret (1966): "Money makes the world go round". Det kan være et fænomen, som kan gælde i mange aspekter – også når det drejer sig om at motivere nogle ønskede handlinger fra en delsektor i den offentlige sektor.

Et økonomisk incitament kan defineres som en pengemæssig tilskyndelse til at udvise en bestemt adfærd (Andersen et al., 2017: 11). Helt overordnet kan man bygge antagelsen om, at man kan ændre adfærd med økonomiske incitamenter, på en forventning om, at beslutningstagerne – dvs. her kommunerne – er økonomisk-rationelle og derfor lader sig motivere af økonomiske incitamenter og handler derefter (Laffont & Martimort, 2002). De involverede antages at handle 'egoistisk', dvs. de bliver motiveret af, hvordan de selv (enheden, organisationen) påvirkes, frem for hvordan andre påvirkes (Frey, 1997). Der lægges i denne tankegang endvidere vægt på den ydre motivation, som incitamentet består i, dvs. det forhold, at der med selve gennemførelsen af adfærden er forbundet en økonomisk gevinst for individet eller organisationen (Andersen & Pedersen, 2014: 14).

Mere konkret kan der for en kommune tages udgangspunkt i, at dennes økonomiske råderum er begrænset af en budgetbegrænsning, som kommunen gerne vil gøre så rummelig som muligt. Ved at udnytte budgetrestriktionen og være opmærksom på en mulighed for at gøre den mere rummelig får kommunen mulighed for at tilbyde borgerne den højest mulige service til den lavest mulige omkostning, dvs. kommuneskat. Denne form for kommunal egeninteresse omtales i den såkaldte fiscal federalism litteratur som "the fiscal interest (eller fiscal incentives) approach" (Weingast, 2009: 283ff).

Statens opmærksomhed på dette forhold er baggrunden for dens forsøg på at påvirke kommunens handlinger via indretningen af det finansielle system for kommunerne, jf. det følgende.

3.2.2 En simpel model til illustration af effekterne af økonomiske incitamenter fra det kommunale finansieringssystem

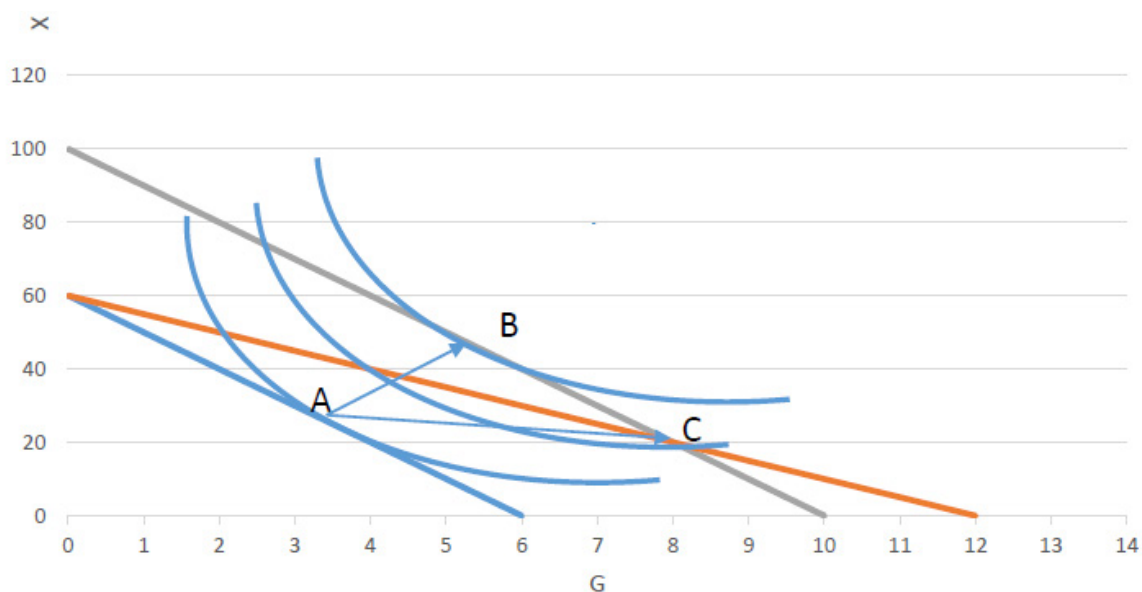
Traditionelt tages der ved analysen af kommuners reaktion på prisændringer fra finansieringssystemet udgangspunkt i den samme mikroøkonomiske model, som anvendes ved analyse af individers reaktion på prisændringer. Hovedelementerne er her på den ene side den budgetrestriktion (isocostkurver), som kommunerne står over for, som viser forskellige kombinationer af godekøb, som kommunen kan foretage inden for restriktionen, og på den anden side præferencerne for forskellige kombinationer af køb af lokale goder, som udløser et vist nytte- eller velfærdsniveau for kommunen, benævnt indifferenskurver (isokvant-kurver).

Vi antager her forenkende, at kommunen har viljen til og muligheden for at vælge mellem forskellige mængder af på den ene side et lokalt kommunalt gode, G , og på den anden side alle andre goder og ydelser, X . Godet G er det kommunale gode, som staten antages at have særlige præferencer for kommunens leverance af, selvom det altså tilvejebringes af kommunerne.

G kan i den aktuelle problematik være den kommunale, virksomme beskæftigelsesindsats målt som den succes, hvormed kommunen fører modtagere af overførselsindkomster (arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp, førtidspension etc.) fra en tilstand under offentlig forsørgelse til en situation med selvforsørgelse, dvs. uden kontant bistand fra det offentlige.

Situationen er illustreret i Figur 3.1, hvor prisen på 1 enhed af G set i relation til prisen på 1 enhed af X bestemmer hældningen på budgetrestriktionen, som vi antager, at kommunen har kendskab til og reagerer på. Indifferenskurven er som nævnt G/X-kombinationer, som frembringer et vist velfærdsniveau set fra kommunen. Kommunens opfattelse af det velfærds-mæssige trade-off mellem G og X er ikke nødvendigvis den samme som for staten, jf. den omtalte principal-agent-relation, men det er det forhold, som kommunen reagerer på.

Figur 3.1 Kommunal tilpasning af udbud af gode ved tilførsel af ekstra generelle tilskud versus ekstra refusion



Note: Enheden på X/Y-akserne er henholdsvis mængden af det relevante lokale gode ("virksom beskæftigelsesindsats") og antallet af alle andre goder (private såvel som øvrige kommunalt udbudte goder).

I figuren har kommunen i udgangspunktet valgt punktet A som det sted, der optimerer kommunens G/X-kombination, givet beliggenheden af budgetrestriktionen. Hvis kommunen herefter modtager et (yderligere) generelt tilskud, flytter budgetrestriktionen udad mod højre. Den nye budgetrestriktion vil være parallel med den oprindelige, idet der pr. definition ikke er nogen restriktioner på anvendelsen af det generelle tilskud. Kommunen vælger med den antagne beliggenhed af indifferenskurverne punktet B som det nye optimum. Som det ses, er der en positiv indkomsteffekt af det øgede generelle tilskud/indkomst for såvel G som X, og kommunen tilvejebringer altså mere af begge dele.

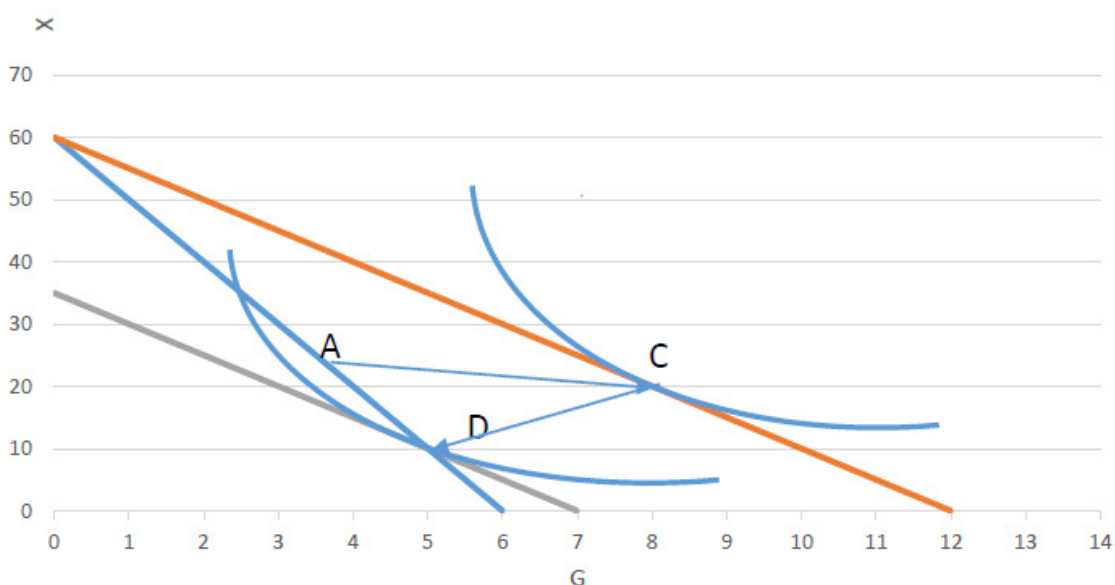
Når der herefter introduceres et øremærket tilskud – en refusion – i stedet for det generelle tilskud, flytter budgetrestriktionen igen udad, men samtidig mindskes hældningen på den. Det illustrerer, at kommunen kun kan få adgang til de ekstra midler i form af refusionen ved at bruge mere af godet G. G er med andre ord blevet billigere set i forhold til X i kraft af, at et øget forbrug trækker en øget overførsel fra staten med sig.

I figuren har vi antaget, at omkostningen ved det generelle tilskud og refusionen er den samme, i og med at kommunen i refusionstilfældet placerer sig i punktet C. Her udbyder kommunen tydeligvis i større omfang G ("beskæftigelsesindsatsen") end i B. Punktet C er i således valgt i figuren, så det både ligger på budgetrestriktionen svarende til forøgelsen af det generelle tilskud og budgetrestriktionen efter øget refusion. Dette er naturligvis blot et valg, idet kommunen ved andre præferencer kunne tænkes at placere sig et andet sted i G/X-rummet. Det illustrerer imidlertid, at velfærdsniveauet set fra kommunen er lavere i refusionssituationen end med det øgede generelle tilskud, hvilket afspejler, at kommunen selv vil mene at kunne optimere velfærden bedst, hvis den så at sige får

frit valg mellem G og X. Sådan ser det dog ikke ud fra statens side, må man antage, idet det netop er det centrale ønske, at kommunen skal udbyde mere af godet G, end den ville gøre ved en ren forøgelse af det generelle tilskud.

I virkelighedens verden kan staten normalt ikke blot udbetale større generelle tilskud eller refusioner og ignorere finansieringen heraf – medmindre ønsket er en generel kommunal forbrugsudvidelse. Staten må således ved en forøgelse af udgifterne til refusion sikre sig, at udgiften hertil er finansieret. Denne finansiering er i Figur 3.2 fremskaffet ved at reducere de generelle tilskud til kommunerne (eller alternativt forlange en lump sum-indbetaling til staten for et tilsvarende beløb).

Figur 3.2 Kommunal tilpasning af udbud af gode ved ekstra refusion finansieret ved reduktion af generelle tilskud



Note: Enheden på X/Y-akserne er henholdsvis mængden af det relevante lokale gode ("virksom beskæftigelsesindsats") og antallet af alle andre goder (private såvel som øvrige kommunalt udbudte goder).

Denne finansiering betyder, at budgetrestriktionen rykker indad mod venstre. Hvis der stilles den betingelse, at statens niveau for kommunale overførsler skal være det samme, som før den ekstra refusion blev ydet, skal det nye optimum være beliggende på såvel den helt oprindelige budgetrestriktion, der realiserede punktet A, som den nye budgetrestriktion efter reduktion af de generelle tilskud. Dette er tilfældet i punktet D.

Når vi herefter gør regnestykket op, observerer vi, at indkomsteffekten af den oprindelige refusionsforøgelse, dvs. den rene effekt af, at der tilføres flere midler, nu er neutraliseret, siden vi befinder os på den samme (stejle) budgetrestriktion som før, hvorimod effekten af ændringen af de relative priser mellem G og X (den fladere budgetrestriktion) er bibeholdt – eller hvad der benævnes substitutionseffekten, dvs. den rene priseffekt.

Selvom modellen er simpel, illustrerer figuren det hovedudgangspunkt, som kan vælges ved den teoretiske analyse af øgede økonomiske incitamer til kommunerne via finansieringssystemet: Lavere priser for kommunen opnået ved højere grad af anvendelse af refusioner ser ud til, også efter fuld generel finansiering, at føre til øget udbud af G, dvs. de ydelser, som staten netop ønskede skulle gives høj prioritet.

Når analysen skal sættes i konkret sammenhæng med den refusionsreform på arbejdsmarkedsområdet, der blev gennemført fra 1. januar 2016, vender forholdene på en måde 'på hovedet'. Her ses der således en gennemsnitlig reduktion – ikke en forøgelse – af refusionsbetalingerne til kommunerne, jf. beskrivelsen i kapitel 2.¹⁴ Denne reduktion bliver efterfølgende "kompenseret" ved en forøgelse af de generelle tilskud i kraft af mekanismen i den såkaldte budgetgaranti samt tilpasninger i det kommunale tilskuds- og udligningssystem. Men selvom forholdene altså vender 'på hovedet', er dette dog kun et spørgsmål om fortegn, idet fremgangsmåden basalt set er som illustreret ovenfor, dvs. via ændringer i refusionssystemet at sænke prisen ved at iværksætte en virksom beskæftigelsesindsats – i praksis implementeret ved at hæve prisen (øge omkostningerne) ved *ikke* at føre en virksom beskæftigelsespolitik.

Hvis kommunen har flere goder, hvor prisen ændres, vil det i forlængelse af ovenstående være nærliggende at antage, at den kraftigste forøgelse af aktiviteten bliver der, hvor prisen ændres mest. Det kan være enten som følge af, at refusionsprocenten her ændres mest, eller fordi det ydelsesbeløb, som refusionsændringen beregnes af, er forholdsvis stor. Dette kan have relevans for refusionsomlægningen, hvor der netop både forekommer forskelle i ændringen af refusionsprocenten og forskelle i ydernes beløbsmæssige størrelse. Helt generelt er det priselasticiteten, som er afgørende for virkningen.

I den resterende del af kapitlet vil vi nu diskutere de forudsætninger, som den simple model ovenfor baserer sig på. Grundlæggende drejer dette sig om følgende: opfattelsen/forståelsen af prisændringer i kommunerne, kommunernes reelle muligheder for at ændre beskæftigelsen eller graden af selvforsørgelse i lokalområdet, og endelig vilje og proces i den kommunale organisation til at ændre aktiviteten.

3.3 Modifikation: fluepapireffekt, tidshorisont og produktionsvilkår

3.3.1 Mulig forvriddning af kommunernes opfattelse af prisændringerne

Som det fremgår af foregående afsnit, er kommunernes forståelse og opfattelse ('perception') af prisen på de kommunale aktiviteter – her selvfølgelig først og fremmest ændringerne i disse – essentiel for, at incitamentsvirkningerne kan få effekt. Det er jo den forståelse, som kommunerne handler på. Spørgsmålet er således, om kommunerne 'forstår' prisændringerne – og vel at mærke forstår dem korrekt. Heri ligger selvsagt ikke nogen a priori mistanke om, at kommunerne som sådan har svært ved – eller er uvillige til – at sætte sig ind i de reelle omkostninger ved gennemførelsen af aktiviteter, men at der alligevel kan ageres på en måde, der kan indikere manglende eller anderledes forståelse end den, der er tilsigtet fra statens side.

I litteraturen omtales vanskelighederne og komplikationerne i denne henseende under overskriften "fluepapireffekten". Denne fluepapireffekt (flypaper-syndrome, jf. Gamkhar & Shah, 2007; Pallesen, 2003: 68f) kan blive beskrevet som en mekanisme, hvor "pengene bliver hængende, hvor de rammer". I prototypen fra litteraturen betyder det mere præcist, at forøgelser af de generelle tilskud er tilbøjelige til mere eller mindre fuldstændigt at blive brugt til offentlige udgifter, i og med at de netop gives til (rammer) den offentlige sektor. Det gælder også, selvom de fordeles efter objektive kriterier og sådan set burde opfattes som en ren indkomsttilførsel, som kommunen kan anvende til såvel kommunale ydelser som til – via en lavere kommuneskat – at give borgerne mulighed for at købe flere private ydelser. I faglitteraturen er det ikke entydigt, om fluepapireffekten har empirisk støtte, men heller ikke at den kan afvises, jf. afsnit 3.5.2.6.

¹⁴ Herudover sker der, jf. nærmere beskrivelse i kapitel 2, nogle specifikke refusionsændringer afhængig af forsørgelsesperiodens længde, som skal give et særligt incitament til at forkorte forsørgelsesperioden.

Oversat til den aktuelt betragtede ændring af det kommunale finansieringssystem betyder en forekomst af fluepapireffekten, at kommunerne opfatter bloktilskudsforøgelsen som lige så udgiftsdrivende (billiggørende) for arbejdsmarkedsindsatsen, som refusionsnedsættelsen bliver opfattet som fordyrende. I så fald vil der så ikke blive nogen incitamentseffekt af refusionsomlægningen.

En sådan mulig opfattelse i kommunerne kan have sin baggrund i én af følgende to forklaringsmodeller.

For det *første* kan det tænkes, at kommunerne rent faktisk på grund af manglende transparens i systemet og måske på baggrund af systemernes alt i alt temmelig komplekse karakter i praksis simpelthen misforstår konstruktionen og ser betalingerne fra staten på en form for netto-basis. I dette tilfælde er generel information om systemet og forøgelse af gennemskueligheden et instrument til at imødegå misforståelser.

For det *andet* kan der være en manglende tillid til, at fordelingen af de generelle tilskud i sidste ende er objektive, dvs. upåvirkelige/uafhængige af de kommunale dispositioner. I den forbindelse har kommunerne eventuelt reflekteret over de udfordringer, som tilrettelæggerne af det kommunale udligningssystem står over for ved en reduktion af de statslige refusionsprocenter for de kommunale udgifter. Opgaven her er at løse det ekstra udligningsbehov, som refusionsnedsættelserne udløser, og som naturligvis især vil have en tendens til at ramme kommuner med vanskelige rammebetingelser på arbejdsmarkedet, fx med baggrund i det lokale arbejdsmarkeds erhvervsstruktur og sammensætningen af den arbejdsdygtige befolkning på kompetencer, alder etc. Identifikationen af passende kriterier i udligningssystemet er således en kompliceret sag, når der alene kan anvendes kriterier, som er påvirkelige for kommunerne. Eller som det udtrykkes i Pedersen & Frandsen (2017: 103): "If the equalization system works against the intended economic incentives of the reform [dvs. refusionsomlægningen], the financial changes will have been all in vain".

I forhold til Figur 3.2 kan en fluepapireffekt i fuld udfoldelse resultere i, at bevægelsen frem for $A \Rightarrow C \Rightarrow D$ bliver til $A \Rightarrow C \Rightarrow A$.

Dette kan, set fra staten, være et noget pessimistisk scenarie, men understreger ikke desto mindre vigtigheden af at sikre gennemskuelighed og troværdighed af det kommunale finansieringssystem, når det drejer sig om at opnå gennemslag af incitamentsvirkningerne ved ændringer i refusionssystemet.

3.3.2 Betydningen af tidshorisonten mv.

Hvis kommunernes aktiviteter finder sted over en periode af en vis længde, fx mere end ét år, bliver kommunernes tidshorisont af betydning for kalkulationerne af priser og omkostninger.

Ganske vist konsumeres kommunernes ydelser ofte temmelig hurtigt eller så at sige i selve produktionsøjeblikket. Det gælder i hvert fald i hovedsagen for ydelser som dagpasning, ældrepleje, administration mv. På den anden side er det i mange tilfælde mere relevant at betragte aktiviteten under en investeringssynsvinkel, hvor selve ydelsen er et input til en investering, der først får afkast over fx nogle år. I disse tilfælde er det relevant at se på såvel omkostninger som udbytte over en længere periode, hvis en korrekt vurdering af prisændringernes fulde gennemslag skal vurderes.

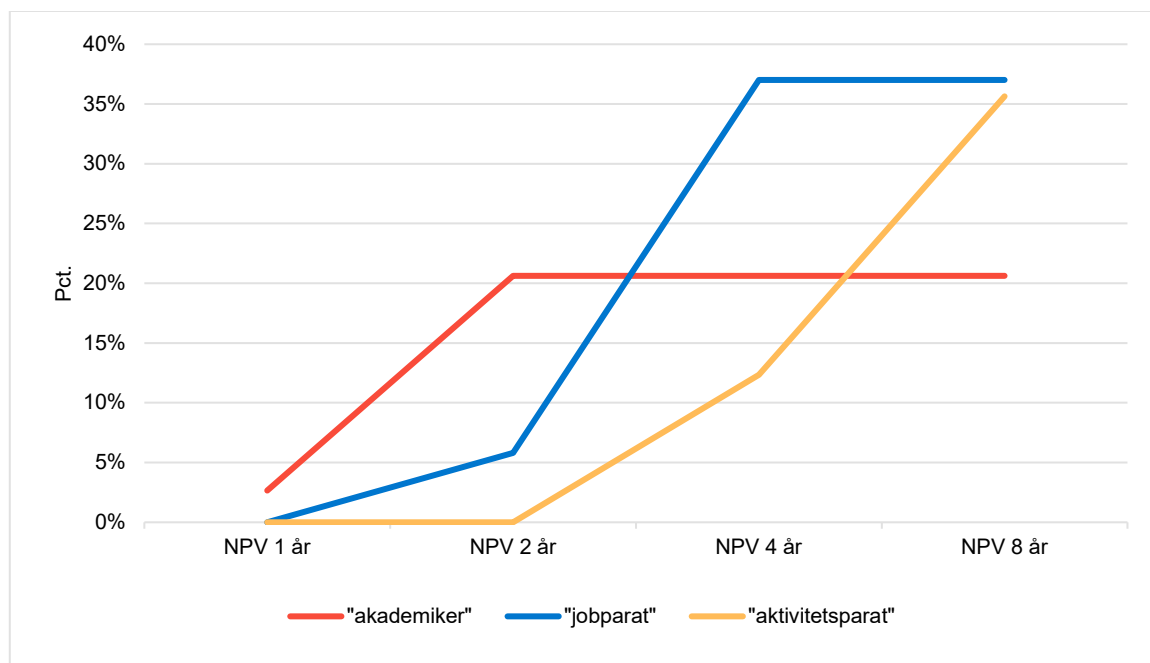
Det er dog velkendt fra den politiske økonomi om bl.a. valgcykler, at kommunerne ikke nødvendigvis har en tidsmæssig tålmodighed som rækker særligt langt, jf. fx Mouritzen (1991). Endvidere kan det tænkes, at centralregeringens finanspolitiske styring også trækker i retning af en forholdsvis kort tidshorisont, jf. vedrørende den danske situation i Andersen & Larsen (2018: 93) og Pedersen (2018: 20).

Med reference til kommunernes arbejdsmarkedsindsatser er det således relevant at se på udlæg til aktivering og anden indsats i en længere tidsperiode – og som regel længere end et år. Dette gælder så meget desto mere, hvis der i det kommunale finansieringssystem er indlagt betingelser om den statslige medfinansiering i form af refusion, som lader denne være afhængig af længden af den periode, hvori kommunernes udgifter afholdes, jf. finansieringsreformens anciennitetsprincip, se den nærmere gennemgang af reformen i kapitel 2.

I Figur 3.3 illustreres tre hypotetiske investeringssituationer, hvor afkastet af investeringen afhænger af beslutningstagerens tidshorisont. For eksempel aktive jobsøgende, som får et nyt job relativt let inden for en kort tidshorisont og med kun ret beskedet bistand fra det kommunale jobcenter, er afkastet (målt som sparede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse) af denne indsats (ekstra ressourcer til jobcenteret) indhøstet allerede efter 1-2 år, hvorefter afkastet i procent ikke forbedres uanset en længere tidshorisont end fx 2 år. Derimod stiger afkastprocenten gradvist over årene med toppunkt efter 8 år, når vi taler om eventuelt betydelige investeringer i aktivering, uddannelse mv. for personer med karakteristika, der betinger en langvarig periode som modtager af offentlig forsørgelse af forskellig type, som først gradvist kommer i selvforsørgelse over årene.

Helt generelt kan det konkluderes, at forskelle i tidshorisont og/eller i omkostninger og udbytte ved investeringen i beskæftigelsesfremme kan gøre nogle investeringer mere attraktive end andre og derved øge sandsynligheden for, at de gennemføres. Refusionsomlægningen kan øve indflydelse herpå, jf. foregående afsnit. Det kan også i den konkrete situation udlægges som en form for *cream skimming*, hvor der gøres en særlig indsats for målgrupper med gode chancer for succes (jf. Andersen & Larsen, 2018: 95 med henvisning til Lipsky, 1980 samt Winter & Nielsen, 2008).

Figur 3.3 Hypotetiske regnestykker for investeringsafkastet ved investering i arbejdsmarkedsindsatser for forskellige typer af overførselsindkomster



Note: NPV = Net Present Value – Nutidsværdi.

Kilde: Egne hypotetiske beregninger.

3.3.3 Usikkerhedsfaktorer i frembringelsen af den ønskede effekt

Den proces, hvorved kommunerne via deres indsatser forsøger at opnå en vis effekt – eksempelvis via arbejdsmarkedsindsatsen opnår højere grad af selvforsørgelse – kan med lidt god vilje kaldes

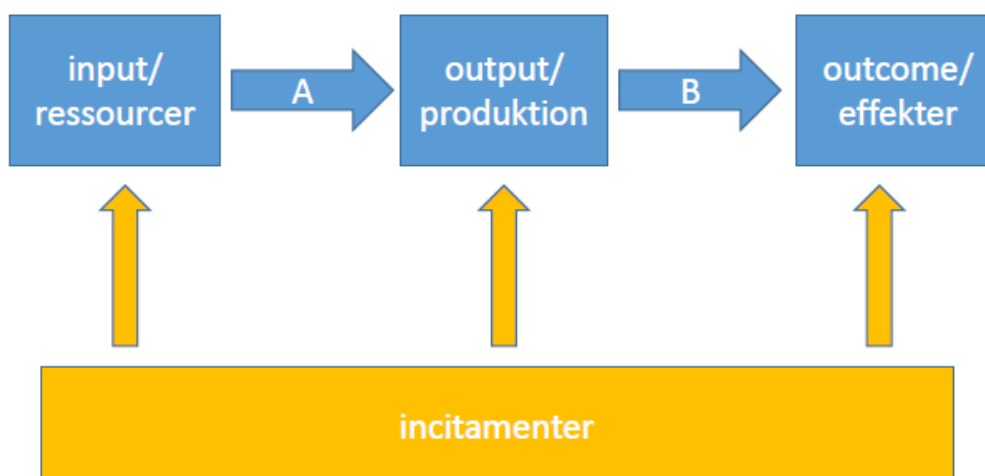
produktionsfunktionen. Med reference til den principal-agent-relation, som blev nævnt i starten af kapitlet, må principalen – staten – overveje, hvor i produktionsfunktionen incitamentet i forhold til agenten – kommunerne – mest hensigtsmæssigt sættes ind.

Den traditionelle måde at tænke incitamenter på i en sådan relation er at forsøge via incitamenter at påvirke inputsiden, dvs. nærmere bestemt prisen på produktionsfaktorerne set fra kommunerne. I den aktuelle problematik vil det svare til, at staten ved at refundere en del af lønningerne i jobcenteret billiggør arbejdskraften og herved giver anledning til, at kommunerne øger aktiviteten. Dette er illustreret i den første pil i Figur 3.4. Da målet for staten dog ikke i sig selv er flere ansatte, men en bedre selvforsørgelse blandt de arbejdsløse, kan det være nærliggende at overveje andre muligheder.

Her kan en anden mulighed være at fokusere direkte på aktiviteten eller den 'produktion', som produktionsfunktionen resulterer i. Dette kan i jobcentertilfældet være selve aktivering eller sagsbehandling. Med andre ord skulle et økonomisk incitament her rettes mod eksempelvis antallet af kvalificerende kurser, antal samtaler med jobsøgende osv. Dette svarer til incitamentet i den midterste del af Figur 3.4. Men heller ikke dette incitament er rettet direkte imod statens ønskede effekt – selvforsørgelsen.

Derfor kan den mest attraktive måde at anvende incitamentsfremmende tiltag på være at rette dem direkte mod effekten, dvs. selvforsørgelsen. Hvis det således via refusionssystemet gøres dyrere for kommunen at understøtte de arbejdssøgende, øges samtidig incitamentet til at bringe dem i en selvhjulpne situation. Denne form for effektstyring synes således at være den mest direkte vej mod målet, jf. højre del i Figur 3.4. Ved at rette incitamentet mod effekten signaleres således, hvad der er principalens egentlige mål, mens det overlades til agenten at tage stilling til, hvordan dette mål skal opnås. Hvorvidt der skal bruges flere eller færre lønkroner i sagsbehandlingen, benyttes private leverandører eller ej, opkvalificeringskurser eller løntilskud etc., er dermed primært en kommunal beslutning (Andersen & Larsen, 2018: 38f).

Figur 3.4 Indsættelse af den centrale myndigheds incitament i forskellige led af de lokale myndigheds produktionsfunktion



Kilde: Inspireret af Phillips (2017: 4). Der findes en omfattende litteratur om disse forhold, fx om såkaldte "output based grants" og "performance oriented transfers", i Boadway & Shah (2009: 314f).

Trods denne målretning af incitamentet kan det alligevel være hensigtsmæssigt at overveje, hvilke usikkerhedsfaktorer der kan spille ind for en agent/kommune. Kommunen må således i praksis selvfølgelig overveje, både hvilke input der skal sættes ind i produktionsfunktionen. og hvordan de vil virke, dvs. processen illustreret ved "A" i figuren, og hvordan produktionsfunktionen via det konkrete output trimmes til at skabe den bedste effekt, dvs. processen "B" i figuren.

Sådanne usikkerhedsfaktorer kan være de rammebetingelser, som kommunerne står over for i beskæftigelsesindsatsen. Hvis sammensætningen af overførselsmodtagerne således er præget af arbejdssøgende, hvor det eneste problem er at finde et passende jobmatch, må opgaven primært rettes mod denne del af processen, hvorimod andre indsatser kan være relevante med en anden sammensætning af de ledige på fx en større del af de ledige med andre problemer end ledighed såsom manglende eller mindre anvendelig uddannelse, sociale eller sundhedsmæssige problemer etc. Forskelle mellem kommunerne og over tid i disse rammebetingelser må således tages i betragtning ved overvejelser om de mulige effekter af incitamentet. Det samme gælder usikkerhedsfaktorer ved at få jobcentrenes faktiske indsats til at slå igennem på selvforsørgelsen, som fx vil afhænge af det konkrete arbejdsmarked og virksomhedernes efterspørgsel i kommunen, samt – set over tid – den generelle konjunktursituation. Anderledes udtrykt er spørgsmålet, hvilke frihedsgrader kommunerne reelt har med hensyn til at skabe bedre beskæftigelse via bedre jobmatch, medvirken til at der tilbydes de rette kvalifikationer, skabes gennemskuelighed om mulighederne på arbejdsgiver- og arbejdstagerside mv. set i forhold til arbejdsmarkedssituationen og de lediges udgangspunkt. Kommunens størrelse og dermed sandsynligvis erhvervspolitiske tyngde samt analysekapaciteten ved opstilling af investeringskalkyler og business cases vil også tænkeligt kunne spille ind i processerne.

3.4 Beslutning og implementering i organisationen

Incitamentet fra finansieringssystemet retter sig mod kommunerne, dvs. en folkevalgt institution, som skal benytte en administrativ og udførende organisation til at implementere sine ønsker. I det foregående er der dog ikke reflekteret nærmere over, hvad disse forhold vedrørende beslutningstagningen og udførelsen heraf kan betyde for incitamentets virkning, idet 'kommunen' antages at handle som enhver anden rationel økonomisk agent – som en husholdning eller en virksomhed – i overensstemmelse med de samlede ønsker og præferencer i enheden.¹⁵

Denne synsvinkel på den besluttende enhed er dog stærkt forenklet og skal i dette afsnit nuanceres med en behandling af de organisatoriske og administrative forhold. Der fokuseres her på den lokale myndighed – kommunen, idet det er her, vi særligt interesserer os for, hvordan incitamentet slår igennem. Også på det centrale niveau – staten – kunne beslutningsprocessen, som et produkt af regeringens og Folketingets beslutninger, dog gøres til genstand for overvejelser, men her nøjes vi med at antage, at disse beslutninger er truffet og udmøntet i lovgivning.

Der findes på dette område en lang række sociologisk og psykologisk inspirerede modeller og tankegange, og der skal her alene kort nævnes nogle vigtige hovedtemaer og pointer.

¹⁵ Som allerede nævnt har analysen i det foregående taget udgangspunkt i mikroøkonomien, således som det er typisk i den såkaldte "første generation" af fiskal føderalisme-litteratur. Her ses der simpelthen bort fra de komplikationer, der kan ligge i det særlige organisatoriske og administrative setup, som en kommune udgør. Eksponenter for den tidlige fiskal føderalisme-litteratur er bl.a. Tiebout (1956), jf. den kendte Tiebout-model, og Oates (1972, 1999), jf. det kendte 'decentraliseringsteorem', jf. også senere Brennan & Buchanan (1980).

3.4.1 Forbehold for incitamenters virkning på politisk 'saliente' udgiftsområder

Dette forhold vedrører det politiske beslutningsniveau.

For beslutningstagerne på det centrale niveau (Folketinget, regeringen, staten) er det nemt at indse, at der kan opstå en fornemmelse af – eller være en viden om, at kommunalpolitikere i et eller omfang handler anderledes end ønsket på det centrale niveau. Her vil anvendelsen af et økonomisk incitament kunne ses som et motivationsmiddel i forhold til det lokale niveau. For kommunalpolitikere kan der derimod være en vis modsætning i at være valgt i et repræsentativt demokrati til – på borgernes vegne – at foretage et valg mellem udgifts- og skattemæssige prioriteringer og samtidig lade sin politik påvirke ud fra rent økonomiske motiver i henhold til, hvordan staten så at sige honorerer dem, jf. incitamentstankegangen.

Der kan således opstå en form for mis-match. På den ene side udvides de økonomiske frihedsgrader og dermed det politiske 'mulighedsområde' for lokalpolitikeren, hvis incitamenterne følges, sådan som det øjensynligt er ønsket fra det overordnede niveau. På den anden side kan det være vanskeligt at harmonisere dette med en ren lokalpolitisk overvejelse af, hvad der er bedst for kommunen og dens borgere på det konkrete udgiftsområde samt i prioriteringen af det pågældende udgiftsområde i forhold til andre udgiftsområder.

Det kan her antages, at nogle områder i den kommunale politik er mere påvirket af den lokale politik og de lokale præferencer end andre områder. For områder, som ikke står centralt i det lokalpolitiske fokus, kan der nærliggende anvendes det klassiske principal-agent-billede på den offentlige sektor, dvs. hvor kommunen så at sige overvejende udfører opgaver på statens vegne, og hvor det således er ganske klart, at staten er 'principalen'. I disse tilfælde kan det i en lokalpolitisk sammenhæng ses som helt naturligt, at kommunen retter ind og loyalt følger signalet i de incitament, som er indrettet fra centralt hold, og samtidig får forbedret sin økonomi. Det kan være udgiftsområder, hvor kommunerne forvalter deres kompetence efter centralt fastsatte bestemmelser og/eller områder, som ikke har særligt stort lokalpolitisk fokus – eller i øvrigt nyder den store opbakning i den lokale vælgerbefolkning.

Omvendt kan der være andre dele af den offentlige forvaltning, hvor statens rolle set fra vælgernes side normalt er mere tilbagetrukket, men er kommunalpolitikernes kerneområder, når det handler om den lokale politiske debat. Det kunne således være de primære serviceområder, hvor kommunalbestyrelsesmedlemmerne udfolder deres lokale politik, eventuelt over for veletablerede interessegrupper. Andersen et al. (2010) – på baggrund af Pallesen (2003: 102) – beskriver situationen således i sammenhæng med en omlægning af refusioner til bloktilskud: "På populære udgiftsområder fastholdes eller øges de kommunale udgifter på trods af den tilskyndelse til at holde igen på udgifterne, der ligger i omlægningen af det statslige tilskud". Disse områder – i statskundskaben benævnt de *politisk saliente* områder – kan altså være mindre modtagelige for incitamentstiltag end de øvrige udgiftsområder (Bækgaard, Blom-Hansen & Serritzlew, 2015).

Kommunernes rolle i beskæftigelsespolitikken betyder, at dette område meget muligt kan være blandt de områder, der *ikke* er lokalpolitisk saliente. I hvert fald har kommunen, trods handlemuligheder i forhold til selve udførelsen af beskæftigelsespolitikken i jobcenteret og administrationen, trods alt ret begrænsede kompetencer, idet det er regering og Folketing, der bestemmer såvel satsene for overførslerne som betingelserne for, hvem der er berettigede til ydelserne (Pedersen & Frandsen, 2017: 87).

3.4.2 Oversættelsen af incitamerter fra politisk niveau til udførende niveau

For kommunale organisationer såvel som andre politisk valgte organer er det en overvejelse, hvordan incitamerter rettet på det politiske niveau, jf. foregående afsnit, fungerer nedad i institutionen, når de politiske beslutninger skal føres ud i livet.¹⁶

I den klassiske teori er det ganske vist standardantagelsen, at det ikke giver særlige komplikationer at oversætte og implementere beslutninger fra det overordnede kollektive/politiske niveau til mikro-niveauet. Det følger af Max Webers klassiske opfattelse af bureaukratiet, at bureaukratiet fungerer hierarkisk i et effektivt over- og underordningsforhold (Olsen, 2006). I kommunal sammenhæng betyder det, at kommunens administration og medarbejdere altid fuldt loyalt udfører det politiske niveaus beslutninger.

Denne synsvinkel passer dog dårligt sammen med incitamentstankegangen, hvor det netop ikke anses for en selvfølge at forvente sammenfald i interesser (Frey, 1997). Generelt kan incitamerter på organisationsniveauet ikke forventes at være ledsaget af incitamerter på det individuelle niveau, som trækker i samme retning, jf. Andersen et al. (2017: 31ff). Tværtimod må påregnes, at der kan forekomme såkaldte kollektive handlingsproblemer, hvor der mere ses på egne interesser (hos administrative enheder og individer) end på den samlede organisations mål, jf. rational choice-tankegangen (Williamson 1985).

Denne problemstilling er selvfølgelig ikke forbeholdt situationer, hvor kommunen udsættes for incitamerter fra staten. Netop anvendelsen af incitamerter som centralt styringsmiddel gør det dog nærliggende at overveje, hvorledes disse oversættes internt i organisationen til det individuelle, udførende niveau, så alle så at sige 'trækker på samme hammel'.¹⁷ Det behøver ikke nødvendigvis at være ved mere eller mindre direkte oversatte økonomiske incitamerter, jf. næste delafsnit, men på den ene eller anden måde skal det gøres meningsfuldt at følge de politiske beslutninger på det individuelle niveau.

3.4.3 Mulige konflikter mellem økonomiske incitamerter og normer/motivation på det udførende niveau

Med etableringen af økonomisk incitament for de ansatte på det decentrale niveau – både de administrative medarbejdere og frontpersonalet – udspiller der sig et lignende dilemma som for de lokale politikere, idet der også her kan opstå modstrid mellem de økonomiske incitamerter og lederens og medarbejderens egen 'faglige' vurdering og værdier. En sådan modstrid vil kunne nedsætte eller ophæve virkningen af de økonomiske incitamerter.

3.4.3.1 Offentligt ansattes motivation og værdier

Det er således anerkendt i litteraturen (jf. fx Andersen et al., 2017), at offentligt ansatte kan være drevet af andet end økonomiske incitamerter som motivationsfaktor.

For det første kan der være andre ydre motivationsfaktorer end de økonomiske i form af professionelle normer, jf. næste delafsnit. For det andet kan forskellige motivationsfaktorer hos individet selv, hvor det ikke er ydre fysiske faktorer, men 'indre' tilfredsstillelse, der optræder, spille ind. I forlængelse heraf kan økonomiske incitamenters virkning afhænge af medarbejdernes indre motivation og værdier, fx i form af graden af såkaldt *public service motivation*, forkortet PSM (Andersen & Pedersen 2014; Andersen et al., 2017), hvor det er leveringen af offentlig service til (lokal)samfundet, som danner baggrund for motivationen hos den offentligt ansatte. Der optræder med andre ord en form

¹⁶ Den politiske struktur i kommunale organisationer varierer fx mellem magistratsstyrede og udvalgsstyrede kommuner, hvilket kan tænkes at spille en rolle for, hvordan udefra kommende incitamerter "oversættes" i den interne organisation.

¹⁷ Mange tiltag til opnåelse heraf kan rubriceres under begrebet New Public Management, NPM, jf. fx Greve & Ejersbo (2013).

for altruistisk motivation knyttet til muligheden for at kunne gøre gavn for et fællesskab (Andersen & Pedersen 2014; Andersen et al., 2017) – dvs. i kommunal sammenhæng en kommune (Jacobsen 2012: 31). Selvom PSM kan optræde i alle virksomheder og institutioner – såvel private som offentlige – der leverer ydelser til almenheden, er det i en evaluering af refusionssystemet og dets design især forekomsten i offentlige institutioner som kommuner, der er af interesse.

I incitamentssammenhæng er det interessant, at teorien peger på, at ydre motivationsinstrumenter som økonomiske incitamenter i et eller andet omfang kan fortrænge den nævnte indre motivationsfaktor, fx i form af PSM. Dette er den såkaldte crowding-teori (Frey, 1997), hvor det antages, at ydre tilskyndelser i form af økonomiske incitamenter kan have betydning for 'agentens' adfærd i et principal-agent-forhold, men også kan have modsatrettede effekter på agentens indre motivation/PSM. Hvorvidt og i hvilken grad dette bliver tilfældet, afhænger ifølge teorien bl.a., hvordan incitamenterne opfattes: som kontrollerende eller understøttende (Frey, 1997; Andersen & Pedersen 2014; Andersen et al., 2017: 96).¹⁸

Med andre ord kan den nævnte PSM være i god overensstemmelse med de handlinger, som incitamenterne trækker i retning af, men behøver på den anden side ikke at være det.

Det kan også være, at der – for at leve op til den adfærd, som incitamenterne tilsigter – skal anvendes en organisering og nogle metoder, som ikke stemmer overens med personens PSM, eksempelvis hvis de fordelingspolitiske og socialpolitiske implikationer af incitamenterne konflikter med personens holdning og motivation på dette område.

3.4.3.2 Offentligt ansattes professionelle normer

Et andet sammenstød mellem motivationsfaktorer kan finde sted mellem offentligt ansattes professionelle normer og en økonomisk incitamentsstruktur.

Antagelsen er her, at de ansatte i en bestemt faggruppe i udgangspunktet følger nogle bestemte – nedskrevne eller uformelle – normer for deres adfærd og opgaveløsning. Normerne kan være dannet i forbindelse med den professionelles formelle uddannelse eller i de faglige fællesskaber, som eksisterer efter ansættelse på en arbejdsplads (Andersen et al., 2017: 75). Det afgørende er, at der kan være forskel i den 'sømmelighedslogik', som de professionelle normer udstikker for handlingerne, og den 'konsekvenslogik', som incitamentstankegangen befordrer i retning af, at handlingen skal kunne betale sig (Andersen et al. (2017: 74) med henvisning til March & Olsen (1989)).¹⁹

Det kan tilføjes, at der ikke nødvendigvis behøver at være tale om et enten-eller, da det økonomiske incitament netop giver en valgmulighed forstået på den måde, at det er op til individet, hvordan vedkommende vil lade sin adfærd påvirke. Der kan være tilfældet, hvor adfærden måske i udgangspunktet nok ændres i retning af det tilsigtede med incitamenterne, men hvor de faglige normer for individet sætter nogle grænser for, hvor langt man vil gå.

3.5 Nogle tidligere empiriske resultater

I dette afsnit vil der blive nævnt nogle få danske kvantitative studier vedrørende virkningen af finansieringsomlægninger i den danske offentlige sektor og finansieringssystem samt nogle observationer og vurderinger vedrørende sådanne omlægninger i øvrigt. Herefter nævnes nogle få resultater vedrørende nogle af de adfærdsmekanismer, der kan være af betydning for virkningen af sådanne incitamenter, som er indeholdt i refusionsreformen.

¹⁸ Jf. også Bech & Pedersen (2006) vedrørende forholdene i sundhedsvæsenet samt Jacobsen (2012, 10ff.)

¹⁹ Vedrørende normer angående arbejdsmarkedspartitetsbegrebet, se fx Jensen (2016:12).

Det er ikke hensigten med afsnittet at foretage en bred afdækning af dansk og international empiri vedrørende virkningen af incitamentet i den offentlige sektor generelt. Vedrørende en bred afdækning af styringsinstrumenter, herunder refusionsregler, er denne foretaget i Thuesen & Bille (2017) og Thuesen, Bille & Pedersen (2017)²⁰. Hensigten er derimod her at kunne referere tilbage til disse studier, når der gennemføres egne empiriske studier. Der omtales således primært danske studier, hvilket bl.a. skal ses på baggrund af de betydelige variationer i den offentlige sektors opgaver og organisering mellem landene.

3.5.1 Virkningen af refusionsændringer og lignende finansieringsomlægninger

3.5.1.1 *Egentlige kvantitative studier af finansieringsomlægninger*

Der er i Danmark gennemført enkelte kvantitative studier baseret på estimerede statistiske modeller til belysning af refusionsændringer og finansieringsomlægninger. De pågældende studier indeholder både kvantitative og kvalitative undersøgelser, men der fokuseres her på den kvantitative del.

Slotsholmens evaluering af de økonomiske styringsmidler på beskæftigelsesområdet

Undersøgelsen (Svarer & Rosholm, 2010) er gennemført på registerdata i første halvdel af 2010 og omfatter en analyse af tre refusionsomlægninger.

For det første gennemførtes i juli 1999 en ændring af refusionssystemet for sygedagpenge, idet 50 % statsrefusion bortfaldt efter 52 uger – det blev med andre ord væsentligt dyrere at have personer på sygedagpenge efter dette tidspunkt. Analysen viste, at der blev en større afgang fra sygedagpenge på dette tidspunkt (efter 52 uger) – dog ikke til selvforsørgelse, men derimod til anden form for offentlig forsørgelse.

For det andet gennemførtes fra januar 2002 en refusionsomlægning, som betød, at statsrefusionen for løntilskud til fleksjob reduceredes fra 100 % til 65 %, mens den for ledighedsydelsen blev øget fra 0 % til 35 %. Det blev konkluderet, at tilgangen til fleksjob ikke kunne påvises at være påvirket af refusionssænkningen, mens der var for få personer omfattet af ændringen til at lave en statistisk analyse vedrørende ledighedsydelsen.

Endelig blev der i juli 2006 gennemført en ændring i finansieringssystemet vedrørende kontanthjælp, som betød, at statsrefusionen blev gjort afhængig af, om den ledige var i aktivt tilbud eller ej. Refusionsprocenten blev sænket fra 50 % til 35 % for perioder med passiv ydelse, men øget fra 50 % til 65 % i perioder med aktivering. I gennemsnit var der dog tale om en reduktion af refusionsprocenten. Ikke mindst denne del af studiet er interessant som sammenligningsgrundlag ved studier af andre refusionsomlægninger, herunder den aktuelle 2016-omlægning.

Grunddata for studiet er primært individbaserede data på ugebasis fra DREAM-databasen, som er grundlaget for hovedanalysen, som dog også suppleres af analyser på 40 kommuner. Af statistiske årsager begrænses studiet i udgangspunktet til kontanthjælpsforløb påbegyndt før reformen, og der korrigeres for en række socioøkonomiske variable, trends mv. Hovedelementerne i studiet er tidsvarierende variable, som skal registrere, om forløbene er påvirket af refusionsomlægningen, samt såkaldte varighedsmodeller, der skal måle den betingede sandsynlighed for ændring i ledighedssituationen for personer, som var ledige ved ugens start.

Resultaterne er blandede og synes ikke entydigt at understøtte, at der skulle være en generel positiv virkning af refusionsomlægningen på afgang til selvforsørgelse. Der påvises ganske vist en signifikant tendens til et større aktiveringsomfang som følge af reformen, herunder især aktivering til

²⁰ Se eventuelt også en fremstilling i Andersen et al. (2017).

opkvalificering og vejledning, men kun i meget beskedent omfang til løntilskudsjob. Antallet af kontanthjælpsmodtagere synes derimod ikke at være påvirket i nogen entydig retning. Faktisk viser studiet, at reformen ser ud til at fastholde kontanthjælpsmodtagerne længere tid i ledighedsforløbet, men til gengæld er tilgangen mindsket – der synes med andre ord at være flere, der 'vender om i døren'.

KREVI's undersøgelse af refusionsomlægningen på kontanthjælpsområdet

Denne undersøgelse (Dørken, Pedersen & Kristensen, 2008) vedrører også ændringen af refusionssystemet på kontanthjælpsområdet i 2006, hvor den hidtidige statsrefusion på 50 % blev erstattet af en refusion for aktive perioder på 65 % og på 35 % i passive perioder.

Tilgangen er her en paneldatundersøgelse blandt landets kommuner (ekskl. fire ø-kommuner), hvor der anvendes en fixed-effect-modeltype. Datagrundlaget er Arbejdsmarkedsstyrelsens AMFORA-statistik og Jobindsats.dk. For at isolere virkningen af reformen anvendes tidsafhængige dummy-variable til registrering af forholdene vedrørende aktivering henholdsvis før og efter reformen, hvor der derfor må korrigeres for en række forhold i kommunerne, som også kan øve indflydelse på aktiveringshyppigheden. Disse sidstnævnte forhold vedrører forekomsten af særlige grupper af kontanthjælpsmodtagere, lokale konjunkturindikatorer samt kendetegn ved kommunen såsom ledigheden og skattegrundlagets størrelse.

I modsætning til ovennævnte studium af Svarer & Rosholm (2010) finder dette studium ikke tegn på, at aktiveringsomfanget generelt er øget som følge af reformen, idet der snarere om noget er tale om en negativ virkning.²¹ Studiet foreslår en tolkning i retning af, at aktiveringsomfanget kan afhænge af kommunens aktiveringskapacitet (rapporten s. 29), som er mere eller mindre uafhængig af ledighedsudviklingen og konjunktoren, hvorfor der bliver plads til et højere aktiveringsomfang, når konjunktoren bedres – sådan som der var tale om omkring indførelsen af den pågældende refusionsændring i 2006.

Hovedkonklusionen er således, at det økonomiske incitament ikke virker generelt. Den stigning i aktiveringsindsatsen, som har fundet sted efter omlægningen af finansieringen, skyldes ikke refusionsændringerne, men en højkonjunktur.

Dog viser undersøgelsen, at effekten er større i kommuner med lavt beskatningsgrundlag end med højt beskatningsgrundlag. Rapporten (s. 4) skriver om dette resultat: "Det er interessant og kan indikere, at særligt de økonomisk mest trængte kommuner har følt sig nødsaget til at reagere og undgå et økonomisk tab på grund af den lavere refusion af udgifterne til ikke-aktiverede kontanthjælpsmodtagere".

Endvidere er der gennemført en lang række benchmarking-studier og analyser af kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. Her kan som det seneste nævnes VIVE-studiet af Rotger & Andrade (2018). Undersøgelsen er ikke en afdækning af, hvilke kommuner der generelt kan vurderes at være økonomisk udfordret, men inddeler netop kommunerne efter, hvilke kommuner der med hensyn til beskæftigelsesmuligheder har de vanskeligste og de mest favorable rammevilkår for forskellige ydelseskategorier. Der sondres mellem ydelseskategorierne arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp m.m., sygedagpenge og førtidspension m.m. Generelt ses det, at nogle kommuner er meget forskelligt placeret i rangordenen, alt efter hvilken ydelsestype der er tale om, men der er også nogle kommuner, som har vanskelige eller favorable rammevilkår for flere ydelseskategorier.

²¹ Det er naturligvis generende, at de to større studier af denne type i en dansk sammenhæng når frem til så forskellige resultater. Ifølge Svarer & Rosholm (2010: 90) kan forskellene skyldes, at KREVI-studiet inkluderer en række variable, bl.a. sammensætningen af kontanthjælpsmodtagere i kommunen og andelen af kontanthjælpsmodtagere i kommunens population, som potentielt er endogene variable.

Fokus på rammevilkår og kommunetype er relevant, når eventuelle forskelle i kommunernes reaktion på refusionsændringer afdækkes, jf. de senere analyser af de økonomiske konsekvenser i kapitel 6.

3.5.1.2 Andre undersøgelser og observationer vedrørende finansieringsændringer

Der er gennemført en række mere selektive studier af finansieringsændringer med mulige incitamentsvirkninger, dvs. hvor fokus er på selve finansieringsændringen. Disse studier har i nogle tilfælde karakter af ræsonnementer og casegennemgang understøttet af statistiske observationer, men hvor der også forekommer statistisk estimation på et datamateriale.

Økonomiske incitament og førtidspension

Refusionsordningen vedrørende førtidspension har gennem årene været underkastet adskillige reduktioner, øjensynligt båret af bl.a. forventninger til incitamentsmæssige virkninger i retning af en stramning (Frandsen & Pedersen, 2017). En mindre undersøgelse fra 2000 (Christiansen, 2000) af antal tilkendelser af førtidspension konkluderede således, at der i 1990'erne var sket en klar opstramning – illustreret ved et meget stort fald i antal tilkendelser fra 1992 til 1998. Analysen påpegede, at de sociale baggrundsfaktorer ikke kunne forklare dette fald, men at decentralisering af kompetence og finansieringsbyrde (refusionsnedsættelser) til kommunerne i 1991/1992 måtte tillægges en selvstændig og ikke ubetydelig forklaringskraft. I Andersen et al. (2010: 29f) strammes denne konklusion vedrørende samme finansieringsomlægning til, at "kommunerne har reageret på den økonomiske tilskyndelse og reduceret antallet af tilkendte førtidspensioner".

Grundtakstreformen

Med virkning fra januar 2002 blev der på socialområdet indført den såkaldte grundtakstreform, der lige som refusionsomlægningen var båret af incitamentsbetragtninger. Den indebar, at kommunerne frem for at modtage 50 % refusion fra regionerne (den såkaldte delte refusion) fremover skulle afholde udgiften fuldt ud op til en vis 'grundtakst'. Dette skulle, jf. Andersen et al. (2010: 30f), give kommunerne et incitament til at finde billigere løsninger. Reformen virkede da også i denne retning, idet antallet af institutionsanbringelser faldt med 6 % umiddelbart efter reformens ikrafttræden, hvorimod antallet af børn og unge anbragt uden for eget hjem alt i alt var nogenlunde konstant. Denne udvikling er fortsat, jf. fx Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013: 146), men der er samtidig blevet gennemført andre betydelige reformer såsom kommunalreformen og Barnets Reform, så de incitamentsmæssige virkninger er svære at udskille.

Pilotjobcentre

Frem til kommunernes fulde overtagelse af ansvaret for de forsikrede ledige i 2010 havde en række pilotjobcentre fået tilsvarende kompetencer efter kommunalreformen. Her havde kommunerne således overtaget det opgavemæssige ansvar, men ikke på dette tidspunkt noget finansieringsmæssigt (med-)ansvar. Kommunerne havde imidlertid allerede finansierings- og opgaveansvaret for de ikke-forsikrede kontanthjælpsmodtagere, og det viste sig, at de 14 pilotcentre prioriterede indsatsen for de ikke-forsikrede ledige markant højere end for de forsikrede ledige, og at indsatsen for de forsikrede ledige generelt var bedre i de daværende resterende 77 jobcentre, hvor staten stadig stod for indsatsen (Andersen et al., 2017: 46f; Christensen, 2009).

Økonomiske incitament fra finansieringssystemer i sundhedsvæsenet

I 2002 blev der indført en meraktivitetspulje – kaldt "Løkkeposen" – efter den daværende indenrigs- og sundhedsminister. Det aktivitetsfremmende tilskud betød, at de daværende amter (senere regioner) skulle udvise en DRG-målt produktionsvækst på mindst 1½ % (senere 2 %) for at få deres

andel af puljen. I årene umiddelbart før denne meraktivitetspulje var der også internt i sygehusvæsenet påbegyndt en øget brug af takststyring, som bl.a. skulle anvendes i afregningen af såkaldte fritvalgspatienter. Elementet af incitamentsstyring afveg fra den tidligere – især før 1998 – anvendte ramme- og kontraktstyring.

Der er ingen tvivl om, at produktionsværdien i sundhedsvæsenet er øget væsentligt i årene med øget incitamentsstyring, ligesom der i de tidlige år var en klar nedgang i ventelisterne. Senere opstod der diskussion om, hvorvidt meraktivitetspuljen fortsat var i stand til at accelerere produktionen eller blot 'holde farten'. Puljen er siden hen blevet reduceret i størrelse.

Overordnet set er det omdiskuteret, om og i hvilket omfang aktiviteten reelt er øget mere end den øgede tilførsel af ressourcer, dvs. om produktiviteten er steget (Pedersen, Bech & Hansen, 2006: 156ff).²² Med en vis reference til den nævnte "Løkkepose" konkluderes hos Kruse, Kristensen & Bech (2015), at såvel belønnende som straffende incitamenter i sygehusvæsenet har en effekt, men vanskeligt lader sig udskille fra andre effekter.

Tidligere refusionsændringer mv.

På en række serviceudgiftsområder blev refusionerne i løbet af 1970'erne og 1980'erne afskaffet. Der drejede sig om:

- Kommunale veje (1973)
- Lærerlønninger (1975)
- Biblioteker (1984)
- Børnepasning (1987)
- Plejehjem (1987)
- Hjemmehjælp (1986).

Disse store omlægninger af betydelig økonomisk signifikans skulle i princippet udgøre gode statistiske cases for en nærmere evaluering. Imidlertid blev ændringerne gennemført samtidig med en betydelig, generel velstandsstigning og markant udbygning af velfærdssamfundet. Der er således ikke i større omfang uddraget evidens om refusionsændringernes incitamentsmæssige virkning. I en grundig gennemgang suppleret med regressionsanalyser i Pallesen (2003: 74-96) er de enkelte ændringer gennemgået. Hovedkonklusionen er, at der for vejvæsenet og biblioteksområdet kan findes belæg for, at refusionsnedsættelse og -bortfald har reduceret udgifterne i de pågældende år. Dette er – med forskellige nuancer – derimod ikke muligt at konstatere for de politiske kerneområder – de 'saliente udgiftsområder' (jf. afsnit 3.4.1) – hvor udgifterne generelt fortsætter med at vokse.

3.5.2 Empiri vedrørende adfærdsantagelser

3.5.2.1 Reaktion på prissignaler på organisationsniveau

Udgangspunktet for en positiv vurdering af reaktioner på incitamenter er den neoklassiske antagelse om, at beslutningstagerne forholder sig rationelt til de ændringer i de relative priser, som incitamentsændringerne afstedkommer, jf. kapitel 3. Et norsk studium kan nævnes her:

Et norsk studium af øremærkede tilskud

Dette studium af Håkonsen & Løyland (2011) opstiller en model for estimation af priselasticiteter på enkelte udgiftsområder af øremærkede statslige tilskud (i studiet benævnt "prisvridende tilskud"), og

²² I Pedersen, Bech & Hansen (2006) gives en grundig redegørelse for såvel faktuelle som teoretiske forhold vedrørende incitamentsstyring i sygehusvæsenet og de undersøgelser af konsekvenserne, som er fremkommet – med variationer i konklusioner mellem studierne. I Bech (2008) gives en oversigt.

anvender hermed en metodik, som ser kommunernes dispositioner som et forbrugsvalg under nogle pris- og indkomstforhold. På grundlag af regnskabsdata for de nominelle omkostninger til forskellige serviceydelser (børneomsorg, pleje, sundhed etc.) findes med en række forbehold bl.a. nogle priselasticiteter for de enkelte områder. Det ser ud til, at priselasticiteten, og hermed den potentielle reaktion på refusionsændringer, er relativt høj på det bolig-mæssige, tekniske og erhvervs-mæssige område, hvorimod den er betydeligt mindre på sundheds- og daginstitutionsområdet.

Også en række andre internationale studier om denne metodik kunne refereres, men det skal her blot konstateres, at der generelt estimeres en positiv, om end forholdsvis lav priselasticitet i kommunalt forbrug.²³

Det er ikke muligt at afgøre, hvor i systemet der reageres på prissignalerne: hos borgerne, de politiske beslutningstagere eller i administrationen. I den neoklassiske tankegang (jf. også afsnit 3.4) er dette dog heller ikke afgørende, da kommunen antages at afspejle borgernes præferencer.

Metodikken er dog mindre nærliggende på indkomstoverførsler, hvor der ikke som på serviceområderne er tale om en håndgribelig 'vare', som indkøbes af kommunen til en vis pris etc.

3.5.2.2 Reaktion på prissignaler på individniveau internt i organisationen

Et eksempel på et sådant prissignal er indførelsen af "Ny løn" (i dag omtalt som lokalløn) i 1997, som har afledt en interesse for, hvordan lønincitamenter påvirker adfærden. Ny løn/lokalløn indebærer, at en del af lønnen udbetales med en mere eller mindre direkte forbindelse til individuelle resultater. Der kan være tale om kvalifikations-, funktions- eller eventuelt egentlige resultatlønstil-læg, og forhandlingen kan ske individuelt eller fx gennem tillidsrepræsentanten.

I mangel af kendskab til større, danske statistiske undersøgelser af effekten, bortset fra mere spredte oplysninger om virkningen på udvalgte områder, kan der henvises til Bregm (2003: 58), som udtaler, at det er veldokumenteret fra produktion med klare og enkel mål "at økonomiske incitamenter påvirker adfærd og øger produktivitet". Der kan i international sammenhæng bl.a. henvises til Gibbons (1998).

3.5.2.3 Betydningen af udgiftsområdets politisk 'saliens' (popularitet)

Der synes at være evidens for, at politisk *saliens* (populære) udgiftsområder som folkeskole, daginstitutioner og ældreområdet er mindre modtagelige for incitamenter med hensyn til virkning på adfærden end de mindre populære områder som veje, biblioteker, førtidspension/overførsler og udsatte børn, jf. bl.a. Pallesen (2003: 102, 107) og Andersen (2012: 9f). Mekanismen er nærmere drøftet i kapitel 3, afsnit 3.4.1. Der kan også være en sammenhæng med, at der på de store overførselsområder er en tendens til, at vælgerne ønsker en højere service end den aktuelle – med uklar forbindelse til, hvordan den højere service skal finansieres, jf. Winter & Mouritzen (2001).

3.5.2.4 Offentligt ansattes motivation og værdier

Jævnfør afsnit 3.4.3.1 kan der opstå en form for modstrid eller konkurrence på individniveauet i en offentlig organisation mellem økonomiske incitamenter og medarbejdernes indre motivation og værdier, fx i form af *public service motivation*, PSM (Andersen & Pedersen 2014; Andersen et al., 2017). En ofte citeret artikel af Boyne (2002) opsamler viden fra 34 empiriske studier af forskelle mellem offentlige organisationer og private virksomheder. Review-studiet når bl.a. frem til, at en hypotese om, at offentlig ledere er mindre materialistisk indstillet end ledere i det private, understøttes af et

²³ I Pedersen (2007: 255ff) refereres en række internationale studier på samme metodik. Der sondres mellem en såkaldt median-vælger-approach, hvor det er outcome i de enkelte kommuner, der sammenlignes, og et survey-approach, hvor der anvendes spørgeskemaer. Ifølge denne reference varierer priselasticiteten mellem -0,2 og -0,4. Der findes også en stor litteratur om individers reaktion på prisen på offentlige ydelser, indkomstoverførsler og skatter, men dette er ikke emnet for denne analyse.

flertal af studierne. Det kan begrunde en antagelse om, at PSM er en faktor, der skal tages hensyn til i vurderingen af incitamenters virkning i det offentlige.

3.5.2.5 *Offentligt ansattes normer*

Jævnfør afsnit 3.4.3.2 kan der opstå modstrid mellem økonomiske incitamenter og faglige normer på en offentlig arbejdsplads. På sundhedsområdet er bl.a. undersøgt normers versus økonomiske incitamenters indflydelse på sundhedsarbejdernes levering af ydelser. Der kan nævnes et studium (Andersen & Serritzlew, 2012), som viser, at effekten af økonomiske incitamenter modificeres af den personlige motivation, PSM, på et område med forholdsvis stærke professionelle normer (psykoterapeuter). Hovedresultatet af studiet er dog ikke normernes betydning som sådan, men en påvisning af, at de økonomiske incitamenter virker svagest, hvor PSM er stærkest.

3.5.2.6 *Fluepapireffekt*

Fluepapireffekten består i, at "pengene bruges, hvor de rammer", dvs. at eksempelvis generelle tilskud til kommunerne vil blive brugt til offentlige udgifter i de samme kommuner, selvom kommunerne for så vidt kunne vælge at bruge dem helt eller delvist til at sætte skatten ned med (jf. afsnit 3.3.1). Fluepapireffekten har været undersøgt i et stort antal empiriske studier, hvilket synes at antyde, at fænomenet har en vis empirisk baggrund. På baggrund af en oversigt i Gamkhar & Shah (2007) kan det dog konkluderes, at det på grund af de meget forskellige metoder og en række statistiske og modelformuleringsmæssige problemstillinger er vanskeligt at komme med nogen klar sammenfatning af resultaterne, ligesom resultaterne ofte er statistisk temmelig usikre. Disse studier inddrager dog ikke den nærmere indretning af tilskuds- og udligningssystemerne.

3.5.2.7 *Økonomiske begrænsninger*

Antagelsen om, at økonomisk begrænsede kommuner reagerer mere på økonomiske incitamenter end kommuner med en rummelig økonomi, er allerede kommenteret på det empiriske plan i omtalen af KREVI's studium i afsnit 3.5.1.1 (Dørken, Pedersen & Kristensen, 2008).

3.6 Opsummering af forventninger på grundlag af teoretiske overvejelser og tidligere empiriske studier

Konkluderende kan det fastslås, at traditionel økonomisk teori om fiskale relationer mellem det centrale og det lokale niveau i den offentlige sektor forudser en positiv – dvs. den af staten tilsligtede – effekt på kommuners adfærd af statsligt etablerede økonomiske incitamenter. Der er dog en række forhold og effekter, som kan reducere eller eventuelt ligefrem neutralisere effekten.

I lyset heraf og i betragtning af de ofte ikke særligt entydige empiriske resultater er det forventningen, at de ændrede økonomiske incitamenter som følge af refusionsomlægningen vil have både organisatoriske og økonomiske konsekvenser i den kommunale beskæftigelsespolitik. Forventningen er dog ikke entydig og vil kunne afhænge af den politiske opmærksomhed om og tilgang til beskæftigelsesområdet, hvilken tidshorisont der opereres med i forbindelse med beslutninger om beskæftigelsestiltag og investeringstankegange, samt hvordan incitamenterne i reformen indarbejdes i organisationen og opfattes på medarbejderniveau.

Teorien tilsiger også, at effekterne vil kunne variere på tværs af såvel kommuner som forskellige målgrupper af ydelsesmodtagere. Incitamentsvirkningen af trappemodellen i reformen er således større for kommuner med en stor andel borgere på langvarige indkomstoverførsler, ligesom størrelsen af incitamenterne varierer mellem typen af indkomstoverførsel. For eksempel er incitamenterne

på sygedagpengeområdet væsentligt mindre end for andre målgrupper, ligesom kommunernes mulighed for at påvirke ydelsesvarigheden vil kunne variere fra målgruppe til målgruppe. Alt andet lige må det således forventes, at en kommunes mulighed for at reducere ydelsesvarigheden for de målgrupper, som typisk er tættest på beskæftigelse (dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere), er bedre end for nogle af de målgrupper, som typisk er mindre tæt på arbejde (fx aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere). I praksis vil en kommune vanskeligt kunne opprioritere alle målgrupper på samme tid og vil derfor – hvis den ønsker at optimere det økonomiske udbytte – kunne reagere på incitamenterne i reformen ved at opprioritere de målgrupper, hvor der er størst sandsynlighed for at reducere ydelsesvarigheden og relativt nedprioritere de ydelsesmodtagere, hvor sandsynligheden for at kunne reducere ydelsesvarigheden er mindre. Incitamenterne i refusionsomlægningen vil med andre ord kunne påvirke kommunernes adfærd i retning af en form for *cream skimming*. Her vil kommunens tidshorisont i investeringskalkulerne også kunne spille en rolle. Alt i alt peger såvel teorien som tidligere empiriske studier på, at effekterne næppe vil være de samme på tværs af alle målgrupper – eller på tværs af alle kommuner.

4 Data og metode

Det overordnede design for evalueringen af de organisatoriske og økonomiske effekter af reformen er et før-/efter-design. Da reformen omfatter alle kommuner, har vi ingen kontrolgruppe af kommuner, der ikke er påvirket af reformen. Dermed mangler vi den stærke validitet i et eksperimentelt design til at kunne drage kausale tolkninger om årsagssammenhænge. I fortolkningen af resultaterne skal man derfor være opmærksom på, at andre forhold og faktorer ikke nødvendigvis er ens. Et vigtigt opmærksomhedspunkt er, at de økonomiske konjunkturer er blevet forbedret i de år, hvor reformen er blevet implementeret, ligesom der er gennemført andre reformer før og efter refusionsomlægningen, som kan have betydning for kommunernes organisering og økonomiske dispositioner. For eksempel blev der i 2013 gennemført en førtidspensions- og fleksjobreform, som ifølge kommunerne fortsat har betydning i 2015-2016, ligesom der som en del af jobreformens fase 1 bl.a. blev indført et kontanthjælpsloft (juli 2016) – i samme periode, som refusionsomlægningen var under implementering i kommunerne. Da vi har både har data før og efter reformen, har vi i evalueringen af de økonomiske konsekvenser imidlertid mulighed for systematisk at sammenligne før- og efter-situationen, at sammenligne udviklingen for forskellige grupper af modtagere, og til dels at kontrollere for andre faktorer. Designet muliggør dog ikke, at vi drager meget håndfaste kausale konklusioner om, hvorvidt refusionsomlægningen er *årsagen* til de identificerede ændringer. Når vi i analysen taler om 'konsekvenser' og 'effekter', er det vigtigt at have disse kausale forbehold *in mente*.

I efteråret 2015 og månederne frem kom en bølge af flygtninge til Europa og også til Danmark. Denne gruppe er ikke særskilt af interesse for at forstå betydningen af refusionsreformen, og derfor udelades personer, som har modtaget kontanthjælp efter integrationsloven (op til og med 2015), og personer, der har modtaget integrationsydelse (2016 og frem).

Evalueringen bygger på tre typer af evalueringsdata:

- Surveydata fra en spørgeskemaundersøgelse sendt til alle kommuner før og efter reformen
- Kvalitative interview med et udvalg af kommuner forud for og efter reformen
- Registerdata for alle individuelle modtagere i 2015-2016 fra 'DREAM'-registeret.²⁴

De to første af disse datakilder udgør grundlaget for evalueringen af de organisatoriske konsekvenser og den sidste for evalueringen af de økonomiske konsekvenser, forstået som konsekvenserne for omfanget af beskæftigelse og selvforsørgelse. Nedenfor beskrives dataene for de to dele af evalueringen nærmere.

4.1 Evaluering af organisatoriske konsekvenser

Evalueringen af de organisatoriske konsekvenser er baseret på to sæt spørgeskemaundersøgelser og kvalitative interview, der blev gennemført analogt i 2016 og 2018. Ideelt set skulle den første runde af dataindsamlingen være gennemført før reformens ikrafttrædelse den 1. januar 2016, men praktiske forhold i evalueringsprocessen betød, at dette ikke var muligt. Da første dataindsamlingsrunde blev gennemført i foråret 2016, var kommunerne dog stadig i reformens tidlige implementeringsfase og stadig usikre på de reelle økonomiske konsekvenser af reformen. Med dette *in mente*

²⁴ DREAM-registret er en forløbsdatabase, som primært er baseret på data fra Beskæftigelsesministeriet, Undervisningsministeriet, CPR-registeret samt SKAT. Databasen indeholder bl.a. ugentlige oplysninger for samtlige modtagere af offentlige overførselsindkomster samt månedlige beskæftigelsesoplysninger for hver enkelt person. For yderligere information, se www.dst.dk/-/media/Kontorer/13-Forskning-og-Metode/Beskrivelse-af-DREAM-koder----version-43---E.pdf.

vil vi i det følgende omtale 2016-spørgeskemaundersøgelser og 2016-interview som før-reform data og 2018-undersøgelser og 2018-interview som efter-reform data.

Både før- og efter-reform surveyen blev sendt til alle 98 kommuner. Der blev sendt ét spørgeskema til kommunerne i 2016 og ét i 2018, mere specifikt til kommunens jobcenterchef. I udgangspunktet er spørgeskemaet således rettet mod jobcentercheferne, men denne kan have videregivet opgaven med at besvare hele eller dele af spørgeskemaet til andre medarbejdere i kommunen. Som ved enhver anden spørgeskemaundersøgelse er besvarelsene baseret på respondentens viden om og vurdering af de forhold, der spørges til. I denne vurdering indgår nødvendigvis også et element af subjektivitet og nogle mulige strategiske besvarelseshensyn, som bl.a. afhænger af respondentens placering i organisationen, og hvilket billede respondenterne ønsker at tegne af organisationens setup og resultater. Dette spiller sandsynligvis den største rolle i de afsluttende spørgsmål, hvor vi spørger direkte til respondentens *vurdering* af jobcenterets succes med beskæftigelsesindsatsen, men det kan ikke udelukkes, at det også har betydning for vurderingen af de andre, mere faktuelle spørgsmål i spørgeskemaet.

Spørgeskemaerne havde i begge runder følgende hovedtemaer:

- Organiseringen af arbejdsmarkedsområdet og jobcenteret
- Dimensioneringen af indsatsen
- Information om effekterne af indsatsen
- Brugen af business case-modeller i prioriteringen af normering og indsats
- Den politiske opmærksomhed på arbejdsmarkedsområdet
- Koordinering internt i jobcenteret og andre dele af den kommunale forvaltning
- Samspillet med virksomheder og andre eksterne aktører
- Den perciperede opfattelse af jobcenterets succes med beskæftigelsesindsatsen efter implementeringen af reformen (kun 2018-survey).

De fleste temaer indeholder underspørgsmål for de enkelte målgrupper af modtagere omfattende fx modtagere af arbejdsløshedsdagpenge, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og modtagere af sygedagpenge.

Før-reform surveyen blev gennemført i maj 2016 og blev besvaret af 65 kommuner, svarende til en svarprocent på 66 %. Efter-reform surveyen blev gennemført i juni-august 2018 og blev besvaret af 66 kommuner, svarende til en svarprocent på 67 %. For de kommuner, der både besvarede 2016- og 2018-skemaerne, drejer det sig om 43 kommuner, svarende til 44 % af de 98 kommuner.

I forbindelse med surveyene blev fire kommuner udvalgt til kvalitative interview. De fire kommuner blev udvalgt ud fra to kriterier: kommunestørrelse og den gennemsnitlige ydelsesvarighed for alle ydelsesmodtagere før reformen. Den teoretiske motivering af disse to kriterier knytter sig til to teoretiske overvejelser om, hvordan reformen implementeres i de forskellige kommuner. For det første, at kommunestørrelse kan have betydning for det organisatoriske setup i jobcenteret, analysekapaciteten i forhold til fx business cases og den organisatoriske ramme for koordinering og samarbejde. For det andet at før-reform varigheden af ydelsesforløbene kan have betydning for styrken af de økonomiske incitamentet i reformen: jo flere modtagere på langvarige arbejdsmarkedsydelse, jo stærkere er incitamentet til at reducere længden af ydelsesforløbene. For at opnå den mest multifacetterede kvalitative indsigt langs disse dimensioner blev de fire kommuner udvalgt ud fra en *most-different* logik. De fire kommuner omfatter derfor en relativt lille kommune med en relativt kort før-

reformvarighed af arbejdsmarkedsydelse, en relativt lille kommune med en relativ lang før-reformvarighed af arbejdsmarkedsydelse, en stor kommune med en relativ kort før-reformvarighed af arbejdsmarkedsydelse og en stor kommune med en relativ lang før-reformvarighed af arbejdsmarkedsydelse.

Casebesøget i hver af de fire kommuner inkluderede semistrukturerede interview med borgmester og kommunaldirektør, udvalgsformand, arbejdsmarkedschef, jobcenterchef og funktionsledere og sagsbehandlere i jobcenteret.

De samme fire kommuner blev besøgt i foråret 2016 og genbesøgt i foråret 2018.

4.2 Evaluering af økonomiske konsekvenser

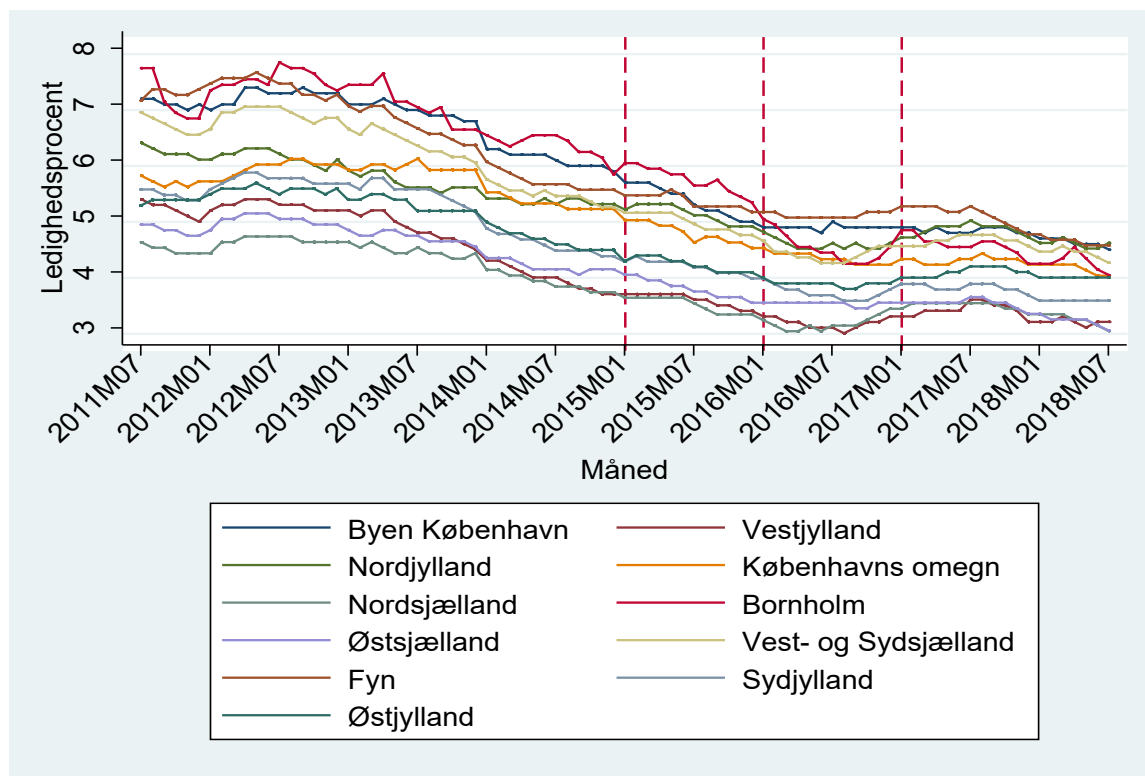
Evalueringen af økonomiske konsekvenser er baseret på registerdata fra 2015-2016 fra 'DREAM'-registeret. Dette register indeholder ugentlige indviddata for alle modtagere af arbejdsmarkedsydelse, omfattende fx data om socioøkonomiske karakteristika som alder, køn og herkomst.

Effekten af refusionsomlægningens økonomiske konsekvenser estimeres ved brug af en økonometrisk model, og valget er her faldet på en såkaldt trinvis-konstant varighedsmodel (en trappemodel).²⁵ Denne modeltype viser, hvordan forskellige person- og kommunekarakteristika, herunder også regler for refusion, påvirker omfanget og tidspunktet for borgernes overgang fra offentlig betalt overførselsydelse til selvforsørgelse. Modellen beskrives mere detaljeret i Bilag 2, hvor opgørelsen af refusionsanciennitet også præciseres.

Afgørende for et sådant empirisk studie er at isolere effekten af refusionsreformen. Ved at sammenligne afgangsraten for sammenlignelige personer før og efter reformens ikrafttræden den 1. januar 2016, antages her, at ændringen i refusionsreglerne, og kommunernes reaktion herpå, er det som driver ændringen i borgernes varighed på overførsel. Ledigheden ændrer sig dog også ret meget over årene, jf. Figur 4.1, og det er vigtigt at tage højde for dette.

²⁵ Se fx Cameron & Trivedi (2005: 591).

Figur 4.1 Udvikling i den månedlige sæsonkorrigeret ledighedsprocent i perioden 2011-2018 opdelt på landsdel



Anm.: De lodrette stiplede linjer angiver start og sluttidspunkter for perioderne, der anvendes i analysen. "Før" inkluderer 2015; "efter" inkluderer 2016.

Note: Fuldtidsledige (sæsonkorrigeret).

Kilde: Danmarks Statistiks Statistikbanken, serie AUS08.

Ledigheden faldt ret markant fra 2013-2015, og derfor er det vigtigt, at sammenligningen mellem før og efter sker tæt på indførelsen af de nye regler. Der er dog også det hensyn at tage, at reformen dels skal have tid til at medføre ændret adfærd, dels kræver tid, for at vi kan se en eventuel effekt på forskellige varigheder af ledighed. Derudover er der sæsonledighed, som også bør håndteres.

Ud fra disse hensyn vælger vi at sammenligne gruppen af ledige ved starten af 2015 med gruppen af ledige i starten af 2016, dvs. at kontrolgruppen (før-perioden) er 2015, og "behandlingsgruppen" (efter-perioden) er 2016. Som det fremgår af Figur 4.1, fortsatte ledigheden med at falde fra 2015 til 2016, og derfor er før-efter designet ikke ideelt til at isolere afgang fra ledighed til den del, der skyldes reformen – det kan også tænkes, at forskelle i afgangsrater (både omfang og varighed) skyldes forbedringen i beskæftigelsen generelt. I den forstand er før-efter designet ikke et stærkt design, og vi skal derfor være opmærksomme på denne svaghed, når vi konkluderer på resultaterne.

Problemet er, at når ledigheden er høj, så vil der også være flere "stærke" ledige forstået som personer, som er tættere på arbejdsmarkedet end gruppen af ledige, når ledigheden er lavere, og de "stærkeste" er kommet i beskæftigelse. Så når ledigheden er lavere i "efter-reform" perioden sammenlignet med "før-reform" perioden, kan det være vanskeligt at isolere effekten af reformen, fordi før-efter-grupperne alt andet lige ikke er helt sammenlignelige.

En række forhold reducerer dog dette problem betragteligt. For det første kontrolleres der for en lang række individuelle karakteristika, herunder også den enkeltes beskæftigelsesgrad de seneste

tre år op til ledighedsperiodens start, samt kommunens ressourcepres (se liste i Bilag 1), og ligeledes kontrolleres der for arbejdsløshedsgraden i landsdelen i kvartalet, før ledighedsperioden starter. For det andet opdeles gruppen af ledige i undergrupper, og før-efter sammenligningerne sker inden for disse homogene grupper. Derfor opdeles ledige på kontanthjælp i forhold til:

1. *Om de er erklæret jobparate eller ej.* Der kan forventes en vis kommune-specifik variation i vurderingen af jobparathed, men her antages blot, at kommunernes vurderingstilgang er konstant mellem 2015 og 2016 (og altså eksempelvis ikke påvirket af refusionsreformen).
2. *Om den enkelte ledige er under 30 år gammel eller 30 år og derover.* Denne kategorisering er valgt, fordi unge kontanthjælpsmodtagere under 30 år i princippet skal tilbydes uddannelse, og derfor mødes unge og ældre forskelligt i det kommunale system.
3. *Om den enkelte ledige er indvandrere fra et ikke-vestligt land eller ej.*

Fordelen ved opdelingerne her er, at grupperne bliver betydeligt mere sammenlignelige både over tid og inden for gruppen, og det forbedrer både fortolkningen og muligvis også identifikationen af reformens effekt. Men omkostningen er, at antallet af observationer falder, og navnlig at opdelingerne med ikke-vestlige indvandrere bliver meget små og forventeligt vil få insignifikante parameterestimer.

4.3 Overgange mellem ydelser og aktiviteter – beskrivende analyse

Lad os indledningsvis se på de faktiske tal: Hvor mange kommer ud af ledighed, hvor kommer de hen, og hvordan fordeler det sig over ydelsesgrupper? Dette fremgår af Tabel 4.1. I venstre kolonne opdeles på grupper (typer) af overførselsindkomst. For hver gruppe ser vi her på, hvordan de personer, der ved årets begyndelse (2015 for før-gruppen og 2016 for efter-gruppen) var i gang med en ledighedsperiode, ændrede status over året eller forblev i ledighed. Tabellen viser, at ud af gruppen, der modtog dagpenge i første uge af 2015, overgik 60,2 % til beskæftigelse, 3,7 % overgik til uddannelse, 6,6 % blev selvforsørgende, og de resterende knap 30 % fortsatte som ledige ind i 2016 (med tillæg af en meget lille gruppe, der kom i fleksjob). Forskelle i overgangene mellem 2015 og 2016, samt hvorvidt disse forskelle er statistisk signifikante, fremgår i kolonnerne i højre side af tabellen.

Tabel 4.1 Overgange til aktivitet i løbet af kalenderåret 2015 vs 2016, opdelt på ydelser

Gruppe	Overgang til	Før	Efter	Forskel (procentpoint)	Signifikans
Alle	Beskæftigelse	48,3	51,8	3,52	***
	Uddannelse	6,3	6,1	-0,15	*
	Selvforsørgelse	7,6	8,6	0,97	***
	Flexjob	0,8	0,7	-0,11	***
	Uafsluttet	37,0	32,8	-4,23	***
	Antal observationer	246.334	236.535	.	
Dagpengemodtagere	Beskæftigelse	60,2	63,1	2,96	***
	Uddannelse	3,7	3,6	-0,04	
	Selvforsørgelse	6,6	7,7	1,09	***
	Flexjob	0,1	0,1	-0,01	
	Uafsluttet	29,4	25,4	-4,00	***
	Antal observationer	106.687	99.652	.	
Kontanthjælpsmodtagere	Beskæftigelse	18,5	21,3	2,83	***
	Uddannelse	16,8	16,4	-0,36	
	Selvforsørgelse	10,9	12,9	2,01	***
	Flexjob	0,3	0,3	-0,02	
	Uafsluttet	53,5	49,1	-4,47	***
	Antal observationer	59.135	54.342	.	
Revalidering m.v.	Beskæftigelse	5,4	6,3	0,97	
	Uddannelse	1,4	1,3	-0,11	
	Selvforsørgelse	2,8	3,1	0,37	
	Flexjob	17,4	14,7	-2,73	**
	Uafsluttet	73,0	74,5	1,51	
	Antal observationer	2.632	2.325	.	
Sygedagpenge	Beskæftigelse	56,1	59,8	3,64	***
	Uddannelse	2,0	2,4	0,35	***
	Selvforsørgelse	6,6	6,9	0,25	*
	Flexjob	1,5	1,2	-0,26	***
	Uafsluttet	33,7	29,7	-3,97	***
	Antal observationer	77.880	80.216	.	

Note: Signifikans er angivet med *** for signifikant på 0,1 % niveau (yderst signifikant); ** er for 1 % niveau (meget signifikant), og * er for 5 % niveau (standard niveau for signifikans).

Helt overordnet viser tabellen, at der er flere forløb, der afsluttes i 2016, end det var tilfældet i 2015, og at stigningen i afsluttede forløb i overvejende grad slår ud ved, at flere overgår til beskæftigelse. Opdelt på undergrupper findes en stigning i beskæftigelsen for både dagpenge-, kontanthjælps- og sygedagpengemodtagere. For personer på revalidering ses ganske vist også en stigning i overgangen til beskæftigelse, men det sker på trods af en generel stigning i uafsluttede forløb og et markant fald i fleksjob.

5 Organisatoriske konsekvenser

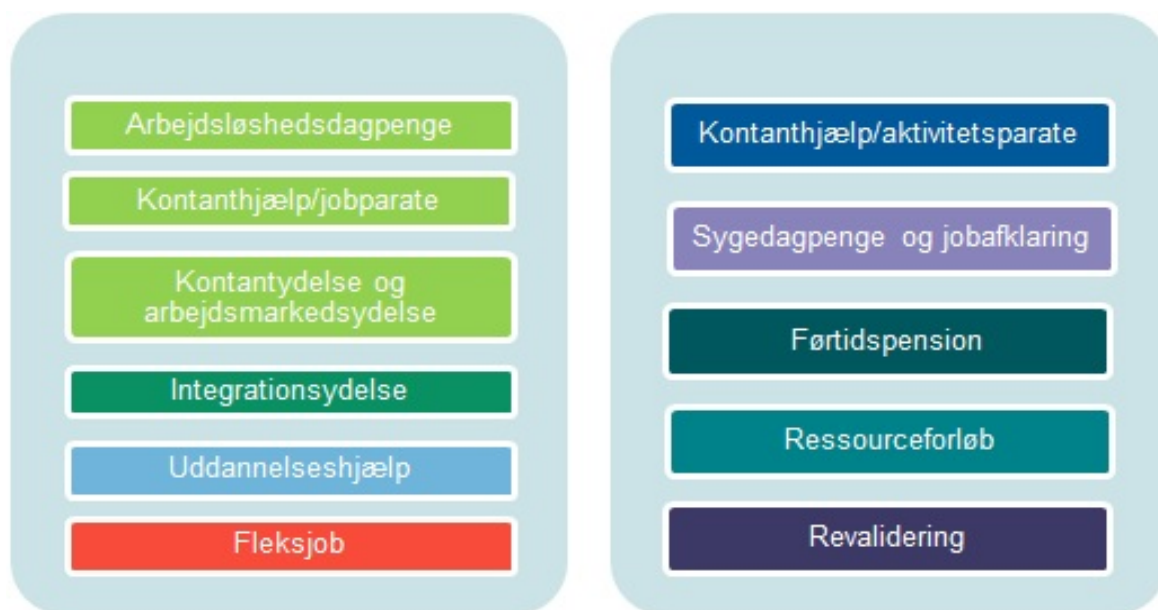
I dette kapitel præsenterer vi resultaterne af de to spørgeskemaundersøgelser gennemført i 2016 og 2018, jf. kapitel 4. Spørgeskemadataene suppleres desuden med viden fra de kvalitative interview med kommunerne før og efter reformen. Kapitlet ser indledningsvis på, hvordan de forskellige målgrupper er organiseret i forhold til hinanden (afsnit 5.1), og i hvilken udstrækning der er gennemført organisatoriske ændringer i perioden, som har eller kan have forbindelse til refusionsomlægningen. I afsnit 5.2 undersøges dimensioneringen af beskæftigelsesindsatsen samt kommunernes brug af business cases i forbindelse med henholdsvis normering og indsats. Afsnit 5.3 sætter fokus på den interne koordination i jobcenteret og på samarbejdet med henholdsvis socialområdet og sundhedsområdet. Den politiske opmærksomhed på arbejdsmarkedsområdet bliver undersøgt i afsnit 5.4. I afsnit 5.5 ses der på betydningen af incitamenter, og hvordan kommunerne har håndteret disse. Endelig undersøges i afsnit 5.6 opfattelsen af beskæftigelsesindsatsen efter reformen.

5.1 Organisering og organisationsændringer

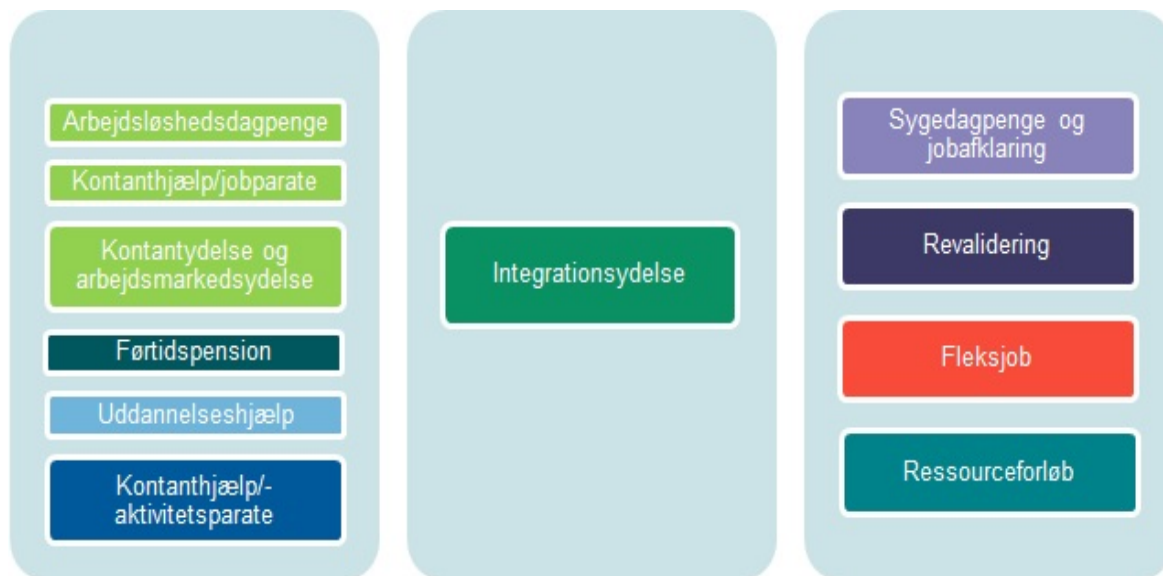
5.1.1 Organisering af målgrupper

Der er generelt meget begrænset viden om organiseringen af arbejdsmarkedsindsatsen i kommunerne, og hvordan jobcentrene organiserer de forskellige målgrupper. På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen i 2016 og efter dialog med en række kommuner opstillede vi fem modeller for organiseringen af målgrupper i jobcentrene. Jobcentercheferne blev i 2018-spørgeskemaundersøgelsen bedt om at angive, hvilke af modellerne der gav det mest dækkende billede af organiseringen af målgrupper i deres jobcenter. Denne fremgangsmåde opfanger ikke den fulde kompleksitet i jobcentrenes organisering, men det er vurderingen, at der tegnes et forholdsvis dækkende billede af den måde, som jobcentrene organiserer de forskellige målgrupper.

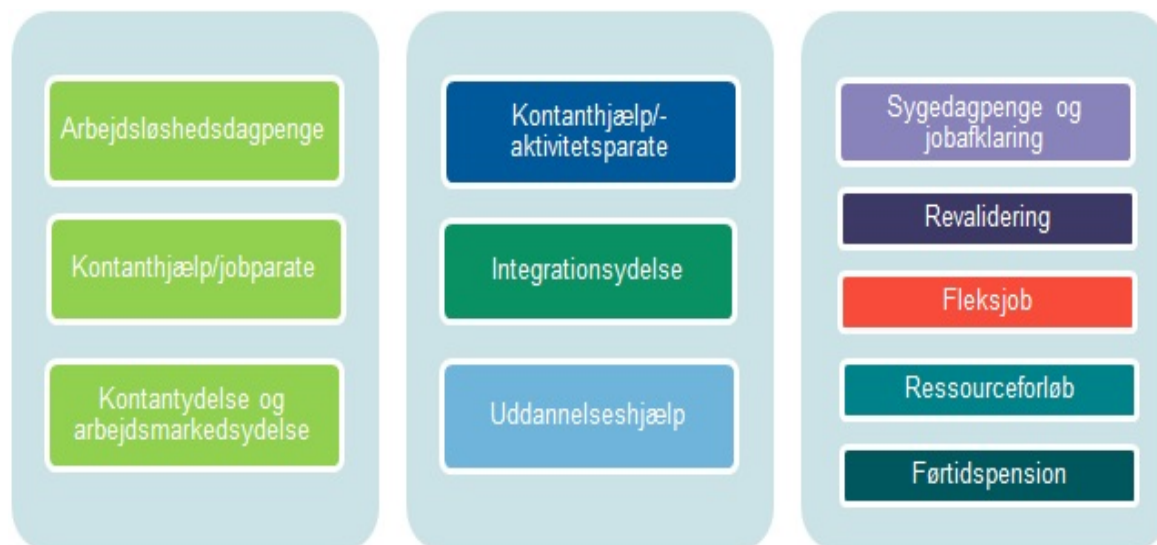
Model 1 Målgrupper organiseret i to afdelinger



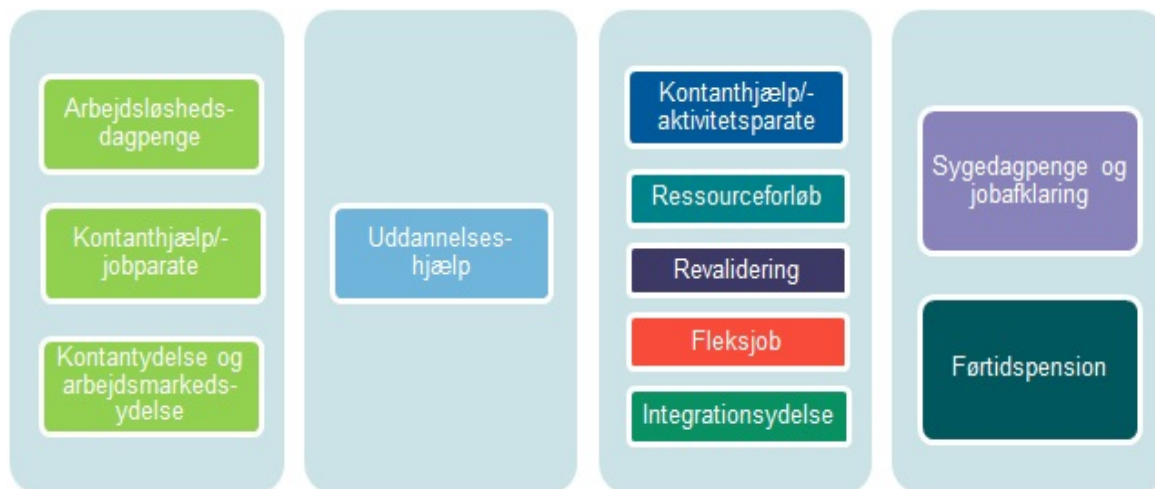
Model 2 Målgrupper organiseret i tre afdelinger med integrationsydelse som selvstændigt område



Model 3 Organisering i tre områder



Model 4 Organisering i fire områder med uddannelseshjælp som selvstændigt område



Model 5 Målgrupper organiseret i seks afdelinger



I model 1 er målgrupperne organiseret i to afdelinger/områder, og denne model anvendes i 16 % af kommunerne. Model 2 indeholder tre afdelinger, hvor integration udgør selvstændigt område. Modellen anvendes i 13 % af kommunerne. I model 3 er målgrupperne også inddelt i tre områder og bruges af 19 % af kommunerne. Model 4 anvendes i 24 % af kommunerne og er kendetegnet ved, at uddannelseshjælp udgør et selvstændigt område. Model 5 har målgrupperne fordelt i seks afdelinger og er den mest udbredte model. 28 % af kommunerne der anvender denne model. Det er tilsyneladende de modeller med flest afdelinger, som har størst udbredelse.

5.1.2 Organisatoriske ændringer

To tredjedele af kommunerne rapporterer, at de har gennemført væsentlige ændringer af den overordnede organisering i jobcenteret siden den 1. januar 2016. Selvom det ikke er muligt at konkludere, om disse ændringer skyldes reformen og/eller andre faktorer, som påvirker arbejdsmarkedspolitikken, så indikerer de kvalitative interview, at reformen har spillet en væsentlig rolle (sammen med medarbejderændringer, lederskift, ændrede konjunkturer og ændringer i lokale prioriteringer). Tabel 5.1 viser, hvad der ifølge kommunerne har karakteriseret disse organisatoriske ændringer. Den mest udbredte organisatoriske ændring har været at sammenlægge enheder med henblik på at samle målgrupper/tydelser, enten for at reducere antallet af enheder og/eller for at understøtte

organisatorisk koordination for målgrupper/ydelse, hvor der er særligt behov for koordination på tværs af faglige kompetencer internt i jobcenteret og/eller med andre forvaltninger i kommunen. Disse resultater understøttes af de kvalitative interview.

Tabel 5.1 Survey: Karakteristika ved organisatoriske ændringer fra 2016 til 2018, procent

Organisatorisk ændring	Procent
Målgrupper/ydelse er blevet samlet i færre enheder	43,9
Målgrupper/ydelse er blevet opdelt i flere enheder	12,2
Etableringen af selvstændige enheder for målgrupper/ydelse, hvor kommunen er særligt udfordret	17,1
Samling af målgrupper/ydelse, hvor der er særligt behov for koordination	48,8
Ønske om at ændre sammensætningen af medarbejdere, der arbejder med bestemte målgrupper	19,5
Andet	19,5
N	41

Note: Svarene summer til mere end 100 %, da der var mulighed for at afgive flere svar.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2018.

Vi har også set på, hvordan de organisatoriske forhold er mellem jobcentrene på den ene side og social- og ydelsesdelen på den anden. I Tabel 5.2 er angivet svarene på, hvorvidt denne opdeling har udviklet sig fra 2016 til 2018. Her kan det ses, at andelen af kommuner, hvor jobcenter og social- og ydelsesdel er adskilt, er steget en smule. Stigningen er dog ikke statistisk signifikant. Det er således fortsat godt 70 % af kommunerne, der adskiller jobcenter og social- og ydelsesdelen.

Tabel 5.2 Survey: Opdeling mellem jobcenter og social- og ydelsesdelen 2016 og 2018, procent

Opdeling mellem jobcenter og social- og ydelsesdelen?	2016	2018
Ja	70,5	73,0
Nej	29,5	27,0
I alt	100,0	100,0
N	61	63

Note: Test af statistisk signifikans baseret på Chi²-test: Ingen signifikant forskel på svarfordelingen i 2016 og 2018.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

Ud over omorganiseringer i jobcentrene viser en sammenligning af spørgeskemasvarene fra før og efter reformen, at der også er sket en række andre signifikante ændringer i det organisatoriske setup. Dette inkluderer ændringer i antal sager pr. sagsbehandler (sagsstammer), brug af *business cases* samt koordinering og samarbejde på tværs af enheder. Disse ændringer præsenteres nærmere nedenfor gennem en sammenligning af kommunernes gennemsnitlige svar i 2016 og 2018.

5.2 Dimensionering af indsats

5.2.1 Reduktion i sagsstammen pr. sagsbehandler

En af de mest synlige organisatoriske ændringer er, at der er sket en reduktion i sagsstammen pr. sagsbehandler fra 2016 til 2018, dvs. i det gennemsnitlige antal sager pr. sagsbehandler. Tabel 5.3 viser, at sagsstammen er reduceret signifikant for de fleste målgrupper, ikke mindst for jobparate såvel som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, men også for modtagere af integrationsydelse, uddannelseshjælp og arbejdsløshedsdagpenge. Reduktionen i sagsstammen er dermed sket både

for nogle af de målgrupper, der er tættest på beskæftigelse (dagpengemodtagere og jobparate), og nogle af de målgrupper, som typisk ikke er tættest på arbejde (aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, uddannelseshjælp og integrationsydelse). Omvendt er der ikke sket en reduktion i sagsstammen for modtagere af sygedagpenge, ressourceforløb, ledighedsydelse og fleksjob – som alle er grupper, som typisk ikke er tættest på arbejde. Reduktionerne i sagsstammerne peger dermed alt i alt på, at kommunerne især har opnormeret sagsbehandlerindsatsen over for de målgrupper, som er relativt tæt på arbejde, men også i en vis udstrækning har opnormeret sagsbehandlerindsatsen over for nogle af de målgrupper, som har behov for en længere, mere intensiv og flerdimensionel arbejdsmarkedsindsats. Det gælder fx aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og modtagere af uddannelseshjælp. En mulig forklaring på dette er, at de forbedrede økonomiske konjunkturer fra 2016 til 2018 i sig selv har givet anledning til stigende beskæftigelse blandt målgrupperne tættest på beskæftigelse og dermed har bidraget til at reducere presset på arbejdsmarkedsindsatsen for disse grupper og åbnet mulighed for at omprioritere sagsbehandlerressourcerne, så de i højere grad prioriteres i forhold til de målgrupper, som er lidt længere væk fra arbejde.

Tabel 5.3 Survey: Gennemsnitligt antal sager pr. sagsbehandler 2016 og 2018

Målgruppe	2016	2018	Forskel	Forskel i procent
Arbejdsløshedsdagpenge	122	115	-7 **	-6
Kontanthjælp - jobparate	71	60	-11 **	-15
Kontanthjælp - aktivitetsparate	57	50	-7 **	-12
Integrationsydelse	54	48	-6 **	-11
Sygedagpenge og jobafklaring	50	49	-1	-2
Uddannelseshjælp	51	46	-5 **	-10
Ressourceforløb	44	44	0	0
Ledighedsydelse	55	55	0	0
Fleksjob	191	169	-22	-12
N	30-46	30-44		

Note: Test af statistisk signifikans baseret på en-sidet T-test af forskelle i gennemsnit 2016 and 2018: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

De kvalitative interview indikerer, at reduktionerne i sagsstammer afspejler en kombination af bevidste investeringer i en forstærket, opnormeret sagsbehandlerindsats og en reduktion i antallet af ydelsesmodtagere som følge af forbedrede økonomiske konjunkturer, som ikke er fulgt af en tilsvarende reduktion i antallet af sagsbehandlere, men eventuelt tværtimod en fastholdelse af personalet. Ifølge interviewene har reformen i nogle tilfælde gjort et investeringsscenario mere meningsfuldt, end det ville have været uden reformen. Interviewene peger på, at investeringerne i perioden 2016-2018 i første fase rettede sig mod at prioritere målgrupperne tættest på arbejde, men – efter at have oplevet positive effekter af de første investeringer – senere i perioden i stigende grad har fået fokus på mere langsigtede indsatser for at forbedre arbejdsmarkedssituation for borgere med længerevarende arbejdsløshed og ydelsesforløb. Endelig peger interviewene på, at det ikke kan udelukkes, at investeringsfilosofien også kommer til udtryk ved, at borgere med komplekse problemer og lav sandsynlighed for at komme i job relativt set bliver nedprioriteret, når jobcenteret som helhed eller de enkelte medarbejdere skal prioritere, hvor der skal gøres en ekstra indsats.

5.2.2 Øget brug af business cases

Anvendelse af *business cases* i kommunerne på beskæftigelsesområdet er interessante i relation til refusionsomlægningen, idet de økonomiske incitamenter i reformen lægger op til større grad af

anvendelse af en investeringstankegang. Med business case-modeller forstås analyse- og beslutningsværktøjer, hvor der indgår såvel udgifter som kvalificerede beregninger af resultater/afkast og eventuelt også risici i opgørelsen. I spørgeskemaerne er kommunerne blevet bedt om at sondre mellem deres anvendelse af *business cases* i forhold til deres prioritering af henholdsvis den administrative normering (som teknisk set registreres på 'hovedkonto 6') og beskæftigelsesindsatsen ('hovedkonto 5') for de enkelte målgrupper. Ud over at man kan forestille sig, at kommunerne vægter investeringstankegangen forskelligt i prioriteringen af de administrative ressourcer og i prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen, så kan det også spille ind på kommunernes tilgang til brugen af *business cases*, at investeringer i administrative normeringer (hovedkonto 6) som udgangspunkt er omfattet af budgetlovens udgiftslofter, mens investeringer i beskæftigelsesindsatsen (hovedkonto 5) som udgangspunkt ikke er det.

Spørgeskemasvarene peger på, at der fra 2016 til 2018 er en signifikant stigende brug af *business cases* i prioriteringen af arbejdsmarkedsindsatserne. Kommunernes svar viser dog også, at der er betydelige variationer i brugen af *business cases* på tværs af kommunerne. Gennemsnitligt rapporterer kommunerne om en højere brug af *business cases* i 2018 end i 2016 med hensyn til prioriteringen af administrative ressourcer og især i prioriteringen af beskæftigelsesindsatserne. En bagvedliggende faktoranalyse viser, at brugen af *business cases* for forskellige målgrupper er højt korreleret, både for administrative normeringer og beskæftigelsesindsatser. Kommuner, som bruger *business cases* for en gruppe af modtagere, bruger typisk også *business cases* for andre grupper af modtagere, mens kommuner, som ikke eller kun i begrænset omfang bruger *business cases*, typisk afstår fra at bruge *business cases* i forhold til alle grupper af modtagere. I 2018 rapporterer omkring 40-60 % af kommunerne, at de i nogen eller høj grad bruger *business cases* for de fleste af målgrupperne, mens 10-20 % rapporterer at bruge *business cases* 'i meget høj grad'. I den anden ende af skalaen rapporterer 10-20 %, at de slet ikke bruger *business cases*. En bagvedliggende korrelationsanalyse viser, at brugen af *business cases* stiger med stigende kommunistørrelse, men ikke ser ud til at have sammenhæng med, hvordan den lokale arbejdsmarkedssituation og de gennemsnitlige ydelsesvarigheder så ud før reformen. Den større brug af *business cases* i store kommuner kan hænge sammen med, at analysekapaciteten sandsynligvis er større i de store kommuner (jf. omtale i afsnit 3.3.3).

Tabel 5.4 viser den gennemsnitlige brug af *business cases* i 2016 and 2018 på en skala fra 1 (slet ikke) til 5 (i meget høj grad). Svarene er opdelt på henholdsvis den administrative normering på hovedkonto 6 og prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen på hovedkonto 5. For begge disse er svarene på tværs af de 9 målgrupper opsummeret i et 'additivt indeks' nederst i tabellen.

De additive indeks viser, at der for *beskæftigelsesindsatsen* som helhed er sket en signifikant forøgelse af brugen af *business cases* fra 2016 and 2018. Ser vi på de enkelte ydelsesgrupper, er der også for flertallet af målgrupperne tale om en signifikant forøgelse af brugen af *business cases* i prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen i 2016 og 2018. Blandt undtagelserne er indsatsen for nogle af de målgrupper, der er tættest på arbejde, nemlig modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og jobparate kontanthjælpsmodtagere. Her er der også en tendens til øget brug af *business cases*, men stigningen er ikke tilstrækkelig til at være statistisk signifikant.

Vender vi blikket mod *den administrative normering*, er billedet mindre entydigt. For stort set alle målgrupper ses godt nok en tendens til øget brug af *business cases*, men ændringerne er i de fleste tilfælde ikke statistisk signifikant, og helheden af ændringer på tværs af målgrupperne er ifølge det additive indeks heller ikke statistisk signifikant. For det administrative ressourceforbrug ses altså også en tendens til øget brug af *business cases*, men blot for to af målgrupperne er ændringerne

statistisk signifikant, nemlig for den øgede brug af business cases i normeringen af sagabehandlingsressourcer i forhold til modtagere af ledighedsydelse og borgere i ressourceforløb. Samlet tegner analysen et billede af, at business cases spiller en vigtigere rolle i prioriteringen af arbejdsmarkedsindsatsen efter reformen end før reformen, men at dette i højere og mere signifikant grad kommer til udtryk i prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen end i prioriteringen af administrative ressourcer.

Tabel 5.4 Survey: Udvikling i kommunernes brug af business case-modeller i prioriteringen af henholdsvis normering (hovedkonto 6) og indsats (hovedkonto 5) for de forskellige målgrupper 2016-2018

Målgruppe	Administrativ normering (HK6)		Beskæftigelsesindsats (HK5)	
	2016	2018	2016	2018
Arbejdsløshedsdagpenge	2,74	2,92	2,89	3,08
Kontanthjælp - jobparate	2,95	3,16	3,07	3,25
Kontanthjælp - aktivitetsparate	3,05	3,33	2,96	3,38 **
Integrationsydelse	2,80	2,93	3,05	3,29
Sygedagpenge og jobafklaring	3,16	3,25	3,00	3,17
Uddannelseshjælp	2,93	3,05	2,91	3,24 *
Ressourceforløb	2,44	2,75 *	2,50	3,16 ***
Ledighedsydelse	2,70	2,97 *	2,71	3,10 **
Fleksjob	2,60	2,56	2,34	2,91 ***
N	56-57	53-60	56-58	57-59
Additivt indeks	2,82	2,98	2,82	3,17 **
Cronbachs Alpha	0,96	0,96	0,95	0,96

Note: Gennemsnitsscorer baseret på en skala gående fra 1 (slet ikke brugt) til 5 (brugt i meget høj grad). Test af statistisk signifikans baseret på en-sidet T-test af forskelle i gennemsnit 2016 og 2018: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

I lighed med spørgeskemadataene peger resultaterne af de kvalitative interview på en mere intensiv brug af business cases og investeringstankegang end i tidligere år. En forklaring på, hvorfor business cases måske i højere retter sig mod beskæftigelsesindsatserne end de administrative ressourcer, kan ifølge interviewene være, at udgifter til beskæftigelsesindsatsen i modsætning til administrative udgifter ikke er omfattet af budgetlovens udgiftslofter for kommunerne. I tråd med dette oplever de kommunale ledere også, at den statslige styring af kommunerne gennem sanktionsunderstøttede etårige udgiftslofter kan virke imod hensigten og står i modsætning til de økonomiske incitamenter i refusionsreformen til at yde en ekstra administrativ indsats for at øge beskæftigelsen for borgere på overførselsindkomst.

Business cases er fremadskuende og forsøger på baggrund af systematiske beregninger at forudsige virkningen af bestemte tiltag. En anden måde at få information på er gennem oplysninger om effekten af indsatsen, altså en tilbageskuende tilgang. Vi har spurgt jobcentercheferne om, hvorvidt de har adgang til information om effekterne af indsatsen for de enkelte målgrupper – se Tabel 5.5. For det første er der for alle målgrupper på nær en enkelt tale om en signifikant stigning i, hvorvidt der er information om indsatsen. Det ser således ud til, at kommunerne i perioden har gjort mere for at få information, hvilket kan skyldes, at de ønsker at målrette indsatsen derhen, hvor der størst effekt. I 2016 har jobcentercheferne oftest information om indsatsen inden for arbejdsløshedsdagpenge, kontanthjælp-jobparate samt sygedagpenge og jobafklaring. I 2018 var kontanthjælp-jobparate, integrationsydelse og ledighedsydelse de tre målgrupper, hvor der oftest var information om effekten af indsatsen. Både 2016 og 2018 var de tre målgrupper, hvor der var mindst information, ressourceforløb, fleksjob og kontanthjælp-aktivitetsparate.

Table 5.5 Survey: Information om effekterne af indsatsen for de enkelte målgrupper, 2016-2018

Målgruppe	2016	2018
Arbejdsløshedsdagpenge	3,72	3,92
Kontanthjælp - jobparate	3,65	4,02 ***
Kontanthjælp - aktivitetsparate	3,30	3,80 ***
Integrationsydelse	3,32	3,92 ***
Sygedagpenge og jobafklaring	3,54	3,86 **
Uddannelseshjælp	3,52	3,85 **
Ressourceforløb	3,18	3,55 **
Ledighedsydelse	3,34	3,90 ***
Fleksjob	3,20	3,78 ***
N	55-57	59-60
Additivt indeks	3,43	3,84 ***
Cronbachs Alpha	0,93	0,94

Note: Gennemsnitsscorer baseret på en skala gående fra 1 (slet ikke) til 5 (i meget høj grad). Test af statistisk signifikans baseret på en-sidet T-test af forskelle i gennemsnit 2016 og 2018: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

5.3 Koordinering i organisationen og samarbejde med erhvervslivet

Koordinering og samarbejde i arbejdsmarkedspolitikken kan have mange former og elementer. Et er samarbejde med virksomheder og det lokale erhvervsliv, et anden samarbejde internt i den kommunale organisation.

5.3.1 Stigende koordinering og samarbejde i organisationen

Table 5.6 sammenligner jobcentrenes vurdering af niveauet for koordinering af arbejdsmarkedspolitikken i 2016 og 2018 på tre dimensioner: koordinering mellem afdelinger, centre mv. i jobcenteret samt organisatorisk samarbejde mellem jobcenteret og den del af kommunen, som henholdsvis varetager indsatser efter serviceloven ('socialområdet'), og den del af kommunen, som har ansvaret for sundhedsområdet.

Tabel 5.6 Survey: Udvikling i koordinering og samarbejde, 2016-2018

Målgruppe	Systematisk koordinering mellem afdelinger, centre mv. i jobcentret		Organisatorisk samarbejde med socialområdet		Organisatorisk samarbejde med sundhedsområdet	
	2016	2018	2016	2018	2016	2018
Arbejdsløshedsdagpenge	3,41	3,95***	1,78	1,91	1,73	1,88
Kontanthjælp - jobparate	3,70	4,12***	2,31	2,34	2,02	2,23
Kontanthjælp - aktivitetsparate	3,79	4,16**	3,45	3,73**	2,97	3,33***
Integrationsydelse	3,77	3,89	3,45	3,44	2,69	2,89
Sygedagpenge og jobafklaring	3,89	4,02	3,27	3,28	3,32	3,64**
Uddannelseshjælp	3,67	3,98*	3,52	3,64	2,72	2,91
Ressourceforløb	3,86	4,00	3,56	3,86**	3,04	3,50***
Ledighedsydelse	3,40	3,84**	2,78	2,86	2,49	2,79**
Fleksjob	3,18	3,66**	2,54	2,63	2,05	2,27*
N	55-57	56-58	54-56	57-59	54-56	56-59
Additivt indeks	3,64	3,95**	2,97	3,10	2,56	2,85***
Cronbachs Alpha	0,94	0,95	0,90	0,86	0,91	0,93

Note: Gennemsnitsscorer baseret på en skala gående fra 1 (slet ikke) til 5 (i meget høj grad). Test af statistisk signifikans baseret på en-sidet T-test af forskelle i gennemsnit 2016 og 2018: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

De additive indeks nederst i Tabel 5.6 viser, at den samlede koordinering i følge kommunerne er øget signifikant både mellem enhederne i jobcenteret og mellem jobcenteret og sundhedsforvaltningen. Profilen for den stigende koordinering adskiller sig imidlertid mellem de to dimensioner af koordinering. Internt i jobcentrene er niveauet for koordinering især steget for nogle af målgrupperne tættest på arbejde som fx modtagere af arbejdsløshedsdagpenge og jobparate og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, mens stigningen i koordineringen med sundhedsforvaltningen er mere udtalt for målgrupper mindre tæt på arbejde såsom borgere i ressourceforløb, sygedagpengemodtagere og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Selvom den samlede koordinering med socialforvaltningen ikke er steget signifikant, er koordineringen med socialforvaltningen øget for to af de samme målgrupper, som koordineringen med sundhedsforvaltningen er øget mest signifikant for, nemlig borgere i ressourceforløb og aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Dette indikerer en stigende opmærksomhed på, at ydelsesmodtagere længere fra beskæftigelse kan have mere komplekse sociale og sundhedsmæssige problemer (ud over arbejdsløshed), som kræver en mere tværfaglig og tværsektoriel indsats for at øge sandsynligheden for at kunne blive selvforsørgende.

Indtrykket af en mere omfattende koordinering i 2018 sammenlignet med 2016 – især internt i jobcentrene – understøttes af de kvalitative interview, herunder at den øgede koordinering mellem jobcenterets enheder i de første år efter reformen især rettede sig mod målgrupper og borgere tættest på arbejde. Koordinerings- og samarbejdsaktiviteter med andre forvaltninger er mere begrænset, om end mere udtalt for modtagere af kontanthjælp og ressourceforløb end for modtagere af arbejdsløshedsdagpenge. Observationer fra interviewene peger desuden på, at koordineringen, ikke overraskende, er mere udfordrende i større og mere specialiserede kommuner end i små kommuner, hvor såvel de uformelle personlige og professionelle relationer både internt i jobcenteret og på tværs af forvaltninger typisk er tættere.

5.3.2 Stor, men uændret samarbejdsflade med private virksomheder og lokalt erhvervsliv

Jobcentrene samarbejder også med virksomheder og det lokale erhvervsliv om en række aktiviteter knyttet til arbejdsmarkedsindsatsen. Som det fremgår af Tabel 5.7, er ændringer mellem 2016 og 2018 meget små. For det fleste typer af samarbejder er det tale om et lille fald fra 2016 til 2018, men de er ikke signifikante. Det er særligt i forhold til virksomhedspraktik og løntilskud, at jobcentrene samarbejder med det lokale erhvervsliv. Derudover foretager jobcentrene i stor udstrækning også opsøgende kontakt til lokale virksomheder. Også i de kvalitative interview fremtræder det tydeligt, at kommunerne lægger meget stor vægt på samarbejdet med det lokale erhvervsliv, og at der arbejdes bevidst med at styrke relationerne. I nogle tilfælde spiller borgmesteren en meget aktiv rolle i forhold til samarbejdet med det lokale erhvervsliv.

Tabel 5.7 Survey: Samarbejde med virksomheder og det lokale erhvervsliv, 2016-2018

I hvilken grad omfatter jeres samarbejde med virksomheder og det lokale erhvervsliv følgende aktiviteter?	2016	2018
Samarbejde om rekruttering af ledige til fleksjob	4,19	4,30
Information om støttemuligheder til efteruddannelse og opkvalificering	3,59	3,47
Hjælp til at fastholde sygemeldte medarbejdere	4,18	4,05
Brug af jobrotationsordninger	3,07	2,96
Brug af virksomhedspraktik og løntilskud	4,65	4,45
Opsøgende kontakt til lokale virksomheder	4,53	4,42
Udplacering af ledige med andre problemer end ledighed	4,19	4,31
Voksenlærlinge	3,62	3,59
Rekruttering	Spørgsmålet ikke stillet i 2016	4,16
N	55-57	57-58

Note: Gennemsnitsscorer baseret på en skala gående fra 1 (slet ikke) til 5 (i meget høj grad). Test af statistisk signifikans baseret på en-sidet T-test af forskelle i gennemsnit 2016 og 2018: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

En mere specifik form for samarbejder er gennem brug af private aktører til løsningen af konkrete opgaver i relation til beskæftigelsesindsatsen. I begge målinger er det over en tredjedel af indsatserne på beskæftigelsesområdet, der foregår i samarbejde med private virksomheder. I de kvalitative interview var det tydeligt, at der var stor variation i politikkerne på tværs af kommunerne. Nogle af kommunerne brugte private aktører meget aktivt, mens andre var mere tilbageholdende med at overlade indsatser til andre.

Tabel 5.8 Survey: Samarbejde med private aktører, 2016 og 2018

Andel af de samlede indsatser på beskæftigelsesområdet (fx kurser, vejledning, aktiveringsforløb) som foregår i samarbejde med private aktører	2016	2018
Gennemsnitlig andel i procent	37,4	39,9
N	52	57

Note: Gennemsnitsandele baseret på en skala gående fra 0 til 100 %. Test af statistisk signifikans baseret på en-sidet T-test af forskelle i gennemsnit 2016 og 2018: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1. Ingen signifikant forskel på gennemsnittet i 2016 og 2018.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

5.4 Politisk struktur og politisk opmærksomhed

Den lokale politiske opmærksomhed er i nogen grad forudsætningen for, at incitamentsændringerne i refusionsomlægningen faktisk kan få virkning (jf. også drøftelsen i afsnit 3.4). I spørgeskemaundersøgelsen har vi på forskellige måder forsøgt at afdække, hvilken rolle arbejdsmarkedsområdet har i kommunerne, og hvor stor den politiske opmærksomhed er på området. En måde at undersøge dette på er ved at se på arbejdsmarkedsrådets placering i den politiske struktur.

Tabel 5.9 Survey: Arbejdsmarkedsrådets placering i den politiske struktur, 2016 og 2018 (procent)

Arbejdsmarkedsrådets placering i den politiske struktur	2016	2018
Kommunen har et selvstændigt udvalg, som kun dækker arbejdsmarkedsområdet (fx arbejdsmarkedsudvalg eller beskæftigelsesudvalg)	63,8	48,3
Arbejdsmarkedsområdet er det dominerende område i et stående udvalg, som også varetager andre områder	13,8	33,3
Arbejdsmarkedsområdet er ét blandt flere ligestillede områder i ét udvalg	22,4	18,3
I alt	100,0	100,0**
N	58	60

Note: Test af statistisk signifikans baseret på Chi²-test: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

En måde at give et område mere politisk tyngde og generelt styrke det er ved at oprette et selvstændigt stående udvalg. Ud fra den tankegang viser undersøgelsen, at arbejdsmarkedsområdet har mistet indflydelse og fået en mindre betydningsfuld rolle. I 2016 havde næsten to ud af tre kommuner et selvstændigt udvalg for arbejdsmarkedsområdet. I 2018 er det lidt under halvdelen af kommunerne, hvor arbejdsmarkedsområdet har et selvstændigt udvalg. I perioden fra 2016 til 2018 er der sket en stigning i de kommuner, som har lavet en udvalgsstruktur, hvor arbejdsmarkedsområdet er det dominerende område, men hvor andre områder også indgår. Man bør dog være tilbageholdende med at drage for faste konklusioner om arbejdsmarkedsrådets rolle og indflydelse alene ud fra udvalgsstrukturen. Der kan være mange andre forhold – herunder lokale hensyn – der spiller ind på udvalgsstrukturen i kommunerne.

Vi har også spurgt mere direkte til den politiske opmærksomhed på arbejdsmarkedsområdet, og hvordan den kommer til udtryk. Jobcenterchefernes svar på, i hvilken grad en række udsagn er dækkende for deres kommune, fremgår af Tabel 5.10. Der ser ud til at være generel interesse for arbejdsmarkedsområdet blandt byrådspolitikerne, og at denne interesse er stigende fra 2016 til 2018. Et næsten tilsvarende billede tegner sig i forhold til udsagnet om, at "Effekterne af indsatsen på arbejdsmarkedsområdet følges tæt af byrådspolitikerne", og at jobcenteret jævnligt afgiver rapporter til det politiske niveau om indsatsen på arbejdsmarkedsområdet. Den generelle politiske interesse giver sig ikke udslag i, at der ofte er sager fra arbejdsmarkedsområdet til behandling i byrådet. Den politiske behandling af sager ser dermed i højere grad ud til at ske ved, at jobcenteret afgiver rapporter til det politiske udvalg på arbejdsmarkedsområdet end ved, at den politiske behandling i byrådet er øget fra 2016 til 2018. Om end der ikke er en stigning i, hvor ofte sager fra arbejdsmarkedsområdet er til behandling i byrådet, så er det som nævnt jobcenterchefernes vurdering, at byrådspolitikerne i højere grad følger indsatsen på arbejdsmarkedsområdet i 2018, end de gjorde i 2016.

Tabel 5.10 Survey: Den politiske opmærksomhed på arbejdsmarkedsområdet, 2016-2018

Den politiske opmærksomhed på arbejdsmarkedsområdet	2016	2018
Der er ofte sager fra arbejdsmarkedsområdet til behandling i byrådet	2,79	2,86
Effekterne af indsatsen på arbejdsmarkedsområdet følges tæt af byrådspolitikerne	3,52	3,73*
Jobcentret afgiver jævnligt rapporter til det politiske niveau om indsatsen på arbejdsmarkedsområdet	4,21	4,41*
Der er en stor interesse for arbejdsmarkedsområdet blandt byrådspolitikerne	3,67	3,92*
N	58	59-60

Note: Gennemsnitsscorer baseret på spørgsmål om, i hvor høj grad udsagnet er dækkende kommunen. Skalaen går fra 1 (slet ikke) til 5 (i meget høj grad). Test af statistisk signifikans baseret på en-sidet T-test af forskelle i gennemsnit 2016 og 2018: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

Den politiske interesse for et område og ønsket om at sikre en indsats kan også komme til udtryk gennem formuleringer af strategier. Vi har spurgt jobcentercheferne, hvorvidt kommunen har en politisk vedtaget strategi for arbejdsmarkedsområdet. Som det fremgår af Tabel 5.11, havde 79,3 % af kommunerne i 2016 en skriftlig politisk vedtaget strategi. I 2018 er dette steget signifikant og gælder nu 93,1 % af kommunerne²⁶.

Tabel 5.11 Survey: Har kommunen en skriftlig, politisk vedtaget strategi for arbejdsmarkedsområdet, 2016 og 2018 (procent)

Har kommunen en skriftlig, politisk vedtaget strategi for arbejdsmarkedsområdet?	2016	2018
Ja	79,3	93,1
Nej	20,7	5,2
Nej, men der er planer om udarbejdelse af en strategi	0,0	1,7
I alt	100,0	100,0**
N	58	58

Note: Test af statistisk signifikans baseret på Chi²-test: *** p<0.01; ** p<0.05; * p<0.1.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2016 og 2018.

Det er vanskeligt at se et entydigt billede af den politiske interesse for arbejdsmarkedsområdet. Der er interesse for området fra politisk side, men det sætter sig ikke i form af stor aktivitet i byrådet. I de kvalitative interview er det også tydeligt, at arbejdsmarkedsområdet har en vis betydning, og at området har politikernes opmærksomhed. På den anden side er det også meget klart, at det stående udvalg med arbejdsmarkedsområdet (enten selvstændigt eller i kombination med andre områder) ikke har førsteprioritet, når der skal uddeles udvalgsposter. Arbejdsmarkedsområdet har fået mere politisk opmærksomhed end før reformen, men det er fortsat et mindre politisk *salient* område end de klassiske kommunale velfærdsområder som folkeskolen, dagtilbudsområdet og ældreområdet.

5.5 Forståelsen af de økonomiske incitamenter i reformen

Refusionsreformen med lavere og over tid faldende refusion havde bl.a. til hensigt at stimulere kommuner og jobcentre til i højere grad at anvende en investeringstankegang i arbejdsmarkedsindsatserne med henblik på at reducere varigheden af perioder uden beskæftigelse. Både survey og kva-

²⁶ Det følger af lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen mv., at kommunerne årligt skal udarbejde en beskæftigelsesplan for det kommende års beskæftigelsesindsats.

litative interview peger her på at brugen af *business cases* i prioriteringen af arbejdsmarkedsindsatserne er øget betragteligt for de fleste målgrupper. Denne udtryk for øget investeringstankegang går hånd i hånd med, at sagsstammen pr. sagsbehandler er blevet reduceret signifikant for de fleste målgrupper, inkl. nogle af de målgrupper, som ikke er tættest på beskæftigelse. Her skal man dog igen huske på, at designet af undersøgelsen ikke gør det muligt at korrigere disse spørgeskema-baserede svar for den muligt effekt af forbedrede økonomiske konjunkturer fra 2016 til 2018.

Men hvordan har kommunerne i bredere forstand opfattet de økonomiske incitament i reformen? Dette kan vi ikke finde svar på i spørgeskemadataene, da vi i spørgeskemaerne ikke har spurgt direkte om opfattelsen af de økonomiske incitament i reformen. De kvalitative interview giver dog en række indikationer på, hvordan kommunerne har forstået de økonomiske incitament i reformen, og hvilke overvejelser de har gjort sig i forlængelse heraf.

For det første peger de kvalitative interview på, at der både på det politiske og administrative niveau er en meget udbredt viden om den nye indretning af refusionssystemet og de økonomiske incitament i dette samt en forståelse af intentionerne om at tænke mere i investeringstankegang. Der er stor bevidsthed om, at der for kommunen er 'mere på spil' end før reformen. Som nævnt ovenfor afspejler dette sig også i en stigende politisk opmærksomhed på arbejdsmarkedsområdet, om end området i det politiske system fortsat opfattes som et relativt *ikke-salient* område. De kvalitative interview peger videre på, at de økonomiske incitament i reformen har medvirket til at sætte øget fokus på investeringstankegangen, og at dette i takt med, at de første *business cases* har været succesfulde, langsomt bliver udbredt til flere målgrupper på arbejdsmarkedsområdet. Kommunerne er dog også bevidste om, at der har været medvind fra de økonomiske konjunkturer i reformens første år, og at dette har medvirket til at gøre investeringerne succesfulde for både de ledige og for kommunens økonomi. Der er med andre ord bevidsthed om, at investeringstankegangen vil kunne have vanskeligere vilkår i økonomiske tilbagegangstider, ligesom kommunerne er bevidste om, at det for nogle af de målgrupper, som har behov for en længere, mere intensiv og flerdimensionel arbejdsmarkedsindsats, vil kræve større og længerevarende investeringer, og at de eventuelle gevinster ved investeringen kan være mere usikker og vil kræve en længere tidshorison, før eventuelle gevinster kan realiseres. Det er bl.a. i dette lys, at kommunerne typisk har valgt en 'et-skridt-adgangen'-tilgang i implementeringen af investeringstankegangen i arbejdsmarkedspolitikken.

For det andet peger interviewene på, at der ifølge kommuner er nogle modsætninger mellem de økonomiske incitament i refusionsreformen og de økonomiske incitament i andre dele af statens økonomiske styring af kommunerne. Kommunerne peger her især på, at de økonomiske incitament i refusionsreformen støder mod modsatrettede incitament i økonomiaftalerne mellem regeringen og KL, budgetlovens udgiftslofter og de lovfæstede sanktioner, hvis ikke kommunerne under ét overholder deres budgetter for de samlede serviceudgifter. En væsentlig udfordring på dette område er ifølge kommunerne, at eventuelle investeringer i sagsbehandlere og forstærkede indsatser på arbejdsmarkedsområdet primært har karakter af *serviceudgifter* – og dermed er omfattet af budgetlovens udgiftsloft, hvorimod eventuelle økonomiske gevinster for kommunen med hensyn til reducerede arbejdsmarkedsydelse primært vil komme til udtryk i et fald i *overførselsudgifterne*, som ikke er omfattet af udgiftsloftet. Udgiftsloftet i budgetloven giver dermed ikke incitament til at investere i arbejdsmarkedsindsatsen, idet eventuelle investeringer er omfattet af udgiftsloftet og risikerer at blive ramt af budgetlovens sanktioner, hvorimod eventuelle økonomiske gevinster vil falde på en anden ramme og derfor ikke vil have betydning for, om udgiftsloftet er overholdt eller ej. Dette modsætningsforhold mellem de økonomiske incitament i refusionsreformen og de økonomiske incitament i budgetlovens udgiftslofter gør det ifølge kommunerne vanskeligt i større udstrækning at agere i overensstemmelse med de økonomiske incitament til øget investeringstankegang i refusionsreformen. Hertil kommer, at de etårige udgiftslofter i budgetloven ifølge kommunerne giver et

særligt incitamentsmæssigt modsætningsforhold for de målgrupper, som har behov for en længere og mere intensiv arbejdsmarkedsindsats, idet investeringerne vil skulle holdes inden for de etårige udgiftslofter, hvorimod eventuelle gevinster først vil kunne forventes at indfinde sig i de efterfølgende år. I kommunernes øjne modarbejder de etårige udgiftslofter dermed i særlig grad de økonomiske incitamenter i refusionsreformen til at investere i målgrupper, som har behov for en flerårig indsats.

For det tredje peger interviewene på, at kommunerne har overvejet, om de indbyggede økonomiske incitamenter i reformen for kommunen skulle transformeres til økonomiske incitamenter for de enkelte medarbejdere og/eller grupper af medarbejdere – og bevidst har valgt ikke at gøre dette. Det ser ikke ud til, at resultataflønning eller andre individuelle økonomiske incitamenter til medarbejdere – måske med undtagelse af det højeste direktørniveau – er generelt udbredt. Kommunerne vurderer, at sådanne individuelle økonomiske incitamenter vil virke kontraproduktive gennem ikke-intenderede effekter som fx indikatorfiksering, målforskydning og nedprioritering af borgere med komplekse behov samt negativ påvirkning af medarbejdermotivationen. Jobcentrene kan i stedet 'fejre' en succesfuld arbejdsmarkedsindsats ved en form for ikke-økonomisk belønning eller opmærksomhed til den ansvarlige afdeling. Interviewene peger endvidere på, at brugen af nøgletal, resultatindikatorer og evidensbaserede evalueringer er intensiveret. Tilsvarende holdes der jævnligt møder i jobcentret, hvor de nyeste kvantitative resultater præsenteres og diskuteres, fx oplysninger om, hvor mange personer der er blevet selvforsørgende i en bestemt periode.

For det fjerde er det også tydeligt, at flere af kommunerne var begyndt at tænke i investeringer før reformen. Man arbejdede også før reformen med business cases og havde blik for de muligheder og det afkast, som en lidt mere risikovillig og langsigtet tankegang kunne medføre. Med andre ord havde flere af kommunerne allerede taget den investeringstankegang til sig, som er indbygget i reformen. Investeringstænkningen i kommunerne er dermed ikke som sådan en effekt af reformen, men understøttes af de økonomiske incitamenter i reformen. Det betyder, som det også er fremhævet andre steder i denne rapport, at kommunernes adfærd på arbejdsmarkedsområdet ikke alene kan tilskrives reformen.

5.6 Selvvurderede økonomiske effekter

Som et trin på vejen til de registerbaserede analyser af de økonomiske effekter præsenterer vi i dette afsnit et første indtryk af de økonomiske effekter, som de opfattes af kommunerne. I 2018-surveyen blev kommunerne bedt om at vurdere, om der efter implementeringen af reformen i 2016 er sket ændringer i, hvor succesfuld kommunernes beskæftigelsesindsats er. Tabel 5.12 viser svarfordelingen for denne selvopfattede succes for de enkelte målgrupper. Skønt svarmønstrene varierer på tværs af målgrupperne, så er der stort set ingen af kommunerne, der har et selvbillede af at være blevet mindre succesfuld. 30-60 % af kommunerne har en opfattelse af, at de er mere succesfulde i 2018 end før reformen, mens 40-70 % vurderer, at resultaterne af beskæftigelsesindsatsen er uændrede.

Tabel 5.12 Survey: Jobcenterets vurdering af, om beskæftigelsesindsatsen er blevet mere eller mindre succesfuld eller ikke har ændret sig efter refusionsomlægningerne i 2016

Målgruppe	Mindre succesfuld	Uændrede resultater	Mere succesfuld	I alt	Gennemsnit
Arbejdsløshedsdagpenge		64,3	35,7	100,0	2,36
Kontanthjælp – jobparate		57,1	42,9	100,0	2,43
Kontanthjælp – aktivitetsparate		46,3	53,7	100,0	2,54
Integrationsydelse		53,6	46,4	100,0	2,46
Sygedagpenge og jobafklaring	5,4	69,6	25,0	100,0	2,20
Uddannelseshjælp		69,6	30,4	100,0	2,30
Ressourceforløb		73,2	26,8	100,0	2,27
Ledighedsydelse	2,0	67,9	30,4	100,0	2,29
Fleksjob		66,1	33,9	100,0	2,34

Note: N = 56. Gennemsnitsscorer i sidste kolonne baseret på en skala fra 1 (mindre succesfuld) til 3 (mere succesfuld).

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2018.

Selvilledet af at være mere succesfuld i 2018 end før reformen er mest udtalt i forhold til gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og modtagere af integrationsydelse, mens omvendt succesen vurderes at være relativt mindst udtalt i forhold til sygedagpenge/jobafklaring og ressourceforløb.

Tabel 5.13 viser resultaterne af en faktor analyse af kommunernes selvvaluerede succes i forhold til de ni målgrupper med det formål at undersøge, om den enkelte kommunes svar for de enkelte målgrupper er indbyrdes korrelerede. Overordnet viser Tabel 5.13, at den selvvaluerede forbedring af succes med beskæftigelsesindsatsen for modtagere af sygedagpenge og ressourceforløb er mindre korreleret med succes for de andre målgrupper og ser ud til at følge et andet mønster for succes.

Tabel 5.13 Survey: Faktoranalyse af selvvalueret succes med beskæftigelsesindsatsen efter refusionsomlægningerne i 2016 (faktor loadings)

Målgruppe	Faktor 1	Faktor 2
Arbejdsløshedsdagpenge	0,81	
Kontanthjælp – jobparate	0,83	
Kontanthjælp – aktivitetsparate	0,85	
Integrationsydelse	0,73	
Uddannelseshjælp	0,81	
Fleksjob	0,79	
Ledighedsydelse	0,67	0,33
Sygedagpenge og jobafklaring	0,40	0,82
Ressourceforløb	0,59	0,60

Note: Roteret matrice. Rotationsmetode = Oblimin. Faktor loadings < |0,3| ikke vist.

Kilde: Spørgeskemadata til jobcentrene i 2018.

Succesen med beskæftigelsesindsatsen for modtagere af sygedagpenge og ressourceforløb følger det samme mønster (faktor 2). Jo mere en kommune oplever, at der er udfordringer med beskæftigelsesindsatsen for modtagere af sygedagpenge, jo mere oplever kommunen også, at der er udfor-

dringer i forhold til borgere i ressourceforløb. Eller formuleret omvendt: Jo mere succesfuld kommunen vurderer at være i forhold til den ene af disse målgrupper, jo mere succesfuld er den også i forhold til den anden.

På tilsvarende vis følger beskæftigelsesuccesen for de syv øvrige målgrupper et ganske ensartet mønster (faktor 1). Selvvurderet beskæftigelsesucces for en af disse målgrupper øger også sandsynligheden for selvvurderet succes for de andre målgrupper.

En bagvedliggende korrelationsanalyse indikerer, at kommunerne med den længste gennemsnitlige varighed for sygedagpengemodtagere før reformen oplever at have øget succes med beskæftigelsesindsatsen mest for modtagere af sygedagpenge og ressourceforløb (faktor 2). Korrelationerne er imidlertid ikke statistisk signifikante. For de øvrige målgrupper (faktor 1) er der ingen indikation af sådanne bivariate statistiske sammenhænge.

5.7 Opsummering af organisatoriske konsekvenser

Opsummerende har to tredjedele af kommunerne reorganiseret deres jobcentre efter reformen, ikke mindst ved at sammenlægge organisatoriske enheder, samt i gennemsnit reduceret sagsstammen for sagsbehandlerne, øget brugen af business cases og investeringstankegang i prioriteringen af beskæftigelsesindsatserne og øget koordinering/samarbejde.

Reduktionerne i sagsstammerne peger på, at kommunerne især har opnormeret sagsbehandlerindsatsen over for de målgrupper, som er relativt tæt på arbejde, men også i en vis udstrækning har opnormeret sagsbehandlerindsatsen over for nogle af de målgrupper, som har behov for en længere, mere intensiv og flerdimensionel arbejdsmarkedsindsats.

Den øgede brug af business cases skal ses i lyset af, at kommunerne også før reformen var begyndt i højere grad at bruge investeringstankegang i prioriteringen af beskæftigelsesindsatserne. De økonomiske incitamenter i reformen har dermed medvirket til at understøtte en investeringstænkning, som allerede havde vundet indpas i kommunernes arbejdsmarkedspolitik før reformen. Den øgede brug af business cases efter reformen kommer i højere grad til udtryk i prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen end i prioriteringen af de administrative ressourcer – og at den øgede brug af business cases særligt gør sig gældende i forhold til nogle af de målgrupper, der typisk er længst væk fra arbejde. De kvalitative interview peger dog også på, at den investeringsmæssige prioritering af målgrupperne har ændret sig, efterhånden som kommunerne har fået flere erfaringer at bygge deres business cases på. Brugen af business cases rettede sig således i den første periode efter implementeringen af reformen især mod målgrupperne tættest på arbejde, mens fokus et par år efter reformen i stigende grad retter sig mod de målgrupper, som er længere fra arbejde.

Efter reformen er koordineringen i følge kommunerne øget både mellem enhederne i jobcenteret og mellem jobcenteret og de forvaltninger i kommunen, som har ansvaret for henholdsvis social- og sundhedsområdet. Internt i jobcentrene er niveauet for koordinering især steget for nogle af målgrupperne tættest på arbejde, mens stigningen i koordineringen med sundhedsforvaltningen og til dels socialforvaltningen er mere udtalt for målgrupper mindre tæt på arbejde. Dette indikerer en stigende opmærksomhed på, at ydelsesmodtagere længere fra beskæftigelse kan have mere komplekse sociale og sundhedsmæssige problemer, som kræver en mere tværfaglig og tværsektoriel indsats for at øge sandsynligheden for at kunne blive selvforsørgende.

Undersøgelsen viser også, at kommunerne har en stor og bred samarbejdsflade med private virksomheder og det lokale erhvervsliv, samt at omfanget af dette samarbejde ikke har ændret sig efter reformen.

Intern brug af økonomiske incitamenter til organisatoriske enheder og medarbejdere ser ikke ud til at være udbredt, men en mere intens brug af resultatinformation, KPI'er²⁷ mv. indikerer alligevel en øget brug af viden og data samt en bevidst stillingtagen til fordele og ulemper ved brugen af incitamenter i styring og ledelse af arbejdsmarkedspolitikken. Den politiske interesse i arbejdsmarkedsområdet er stigende efter reformen, om end området fortsat betragtes som et mindre politisk *salient* område end fx folkeskole-, dagtilbuds- og ældreområdet.

Endvidere vurderer 30-60 % af kommunerne, at de har øget deres succes med beskæftigelsesindsatsen, efter at reformen øgede de økonomiske incitamenter i arbejdsmarkedspolitikken.

Det skal understreges, at designet af analysen af de organisatoriske konsekvenser ikke giver grundlag for en kausal konklusion. Følgelig er det heller ikke muligt at konkludere, at ovennævnte ændringer er *forårsaget* af reformen. Andre faktorer som ændringer i ledelse, medarbejdere, lokale politikker, andre reformer og ikke mindst ændrede økonomiske konjunkturer kan have påvirket organiseringen og prioriteringen af den kommunale arbejdsmarkedspolitik. De kvalitative interview indikerer imidlertid, at reformen har spillet en væsentlig rolle for de organisatoriske ændringer.

²⁷ Key Performance indicators.

6 Økonomiske konsekvenser

Den beskrivende analyse i afsnit 4.3 indikerer, at der *kan* være sket en stigning i beskæftigelsen, og at der muligvis er en positiv effekt af ændringen i refusioner. I dette kapitel præsenteres effekterne, der er opnået ved at estimere varighedsmodellerne. De økonomiske effekter estimeres primært ud fra, om der er opnået en øget grad af selvforsørgelse.

Vi estimerer effekterne for følgende målgrupper:

- Modtagere af arbejdsløshedsdagpenge
- Kontanthjælpsmodtagere
- Sygedagpengemodtagere
- Modtagere af revalidering.

For alle målgrupperne er de økonomiske konsekvenser estimeret ved at sammenligne varigheden før reformen (2015) med varigheden efter reformen (2016) ud fra to effektindikatorer:

- Afgang til selvforsørgelse. Dette er det primære effektmål og viser den estimerede varighed, frem til at borgeren bliver selvforsørgende, dvs. ikke længere modtager den pågældende eller andre offentlige arbejdsmarkedsydelse.
- Afgang til aktivering. I dette sekundære effektmål fokuseres ikke på varigheden frem til selvforsørgelse, men på den estimerede varighed til, at borgeren kommer i aktivering (og fortsat er modtager af offentlige arbejdsmarkedsydelse).

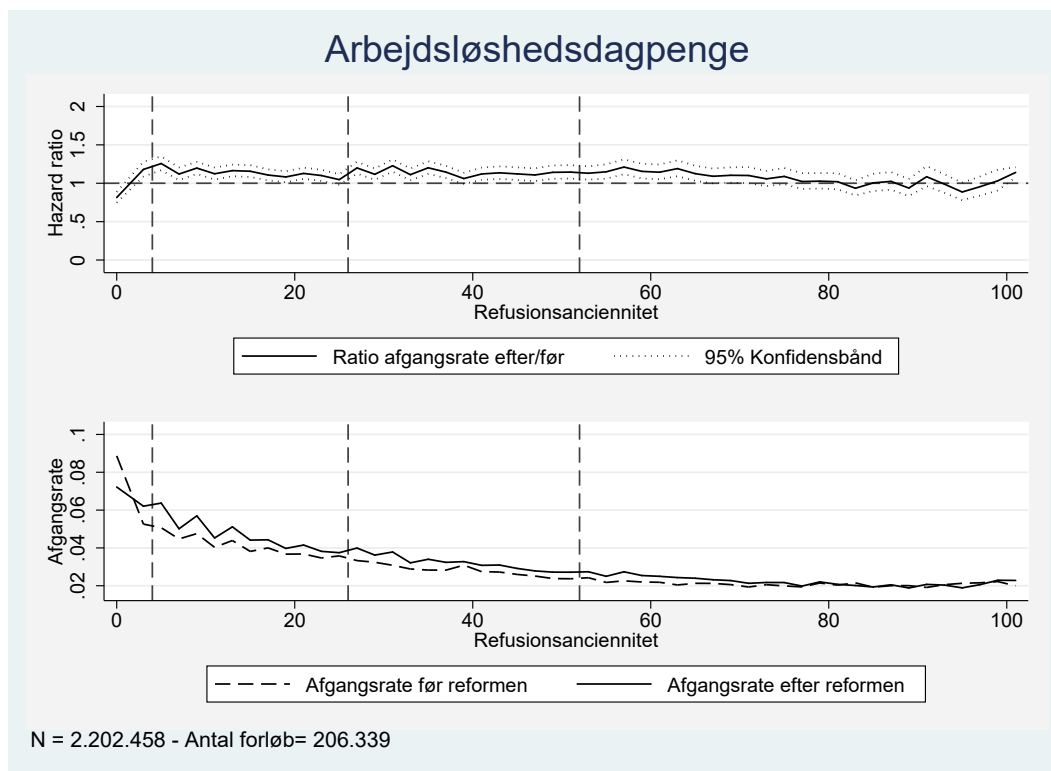
Resultaterne præsenteres i figurer, der illustrerer effekten over tid. Da der er mange målgrupper, undermålgrupper, og vi både ser på afgang til selvforsørgelse og afgang til aktivering, omfatter analysen som helhed en meget stor mængde figurer. I det følgende præsenterer vi ikke figurerne for alle kombinationer af målgrupper og effektindikatorer, men fokuserer på at trække de overordnede og væsentligste resultater frem.

6.1 Dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere

6.1.1 Dagpengemodtagere

De estimerede effekter af reformen på dagpengemodtageres afgang til selvforsørgelse fremgår af Figur 6.1.

Figur 6.1 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på dagpenge



Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger.

Boks 6.1 Sådan læses figurene

Figur 6.1 er delt i to. I den nederste del vises afgangsraten fra dagpenge til selvforsørgelse både før og efter reformen (givet, at der er kontrolleret for en række variable), mens den øverste del af figuren viser forskellen i afgangsraten før reformen i forhold til efter reformen (benævnes "Hazard ratio" i figuren).

"Afgangsrates" betyder andelen, der overgår til selvforsørgelse. En rate på fx 0,5 svarer til, at halvdelen overgår til selvforsørgelse.

Skalaen på y-aksen er her sat til at gå fra 0 til 2. Det skyldes, at nogle af de andre grupper (kommende figurer) udviser større variation, og det er vigtigt, at de visuelt er sammenlignelige. Den estimerede effekt er angivet med den fuldt optrukne linje i den øverste figur, mens de stiplede linjer i den øverste del af figuren viser 95 %-konfidensbåndet. Det betyder, at effekten af reformen er positiv statistisk signifikant, hvis den nederste stiplede linje er over den vandrette linje ved 1-tallet (og omvendt er effekten statistisk signifikant negativ, hvis den øverste stiplede linje er under 1-linjen).

I den øverste del af figuren vises "hazard raten" (HR) på y-aksen. Den kan fortolkes sådan, at det er sandsynligheden for afgang efter reformen divideret med sandsynligheden for afgang før reformen. Hvis reformen skal have en positiv effekt på afgang, skal HR således være over 1. Hvis reformen har en negativ effekt på afgangsraten, skal figuren ligge under 1 (det vil svare til, at afgang var større før end efter). Og hvis effekten skal være statistisk signifikant, skal begge konfidensbånd ligge over (positiv effekt) eller under (negativ effekt) 1-linjen. Hvis det øverste konfidensbånd ligger over og det nederste bånd ligger under 1-linjen, er effekten nul (eller insignifikant forskellig fra nul).

I de følgende figurer vises kun den øverste del med selve effekten målt som en hazard rate.

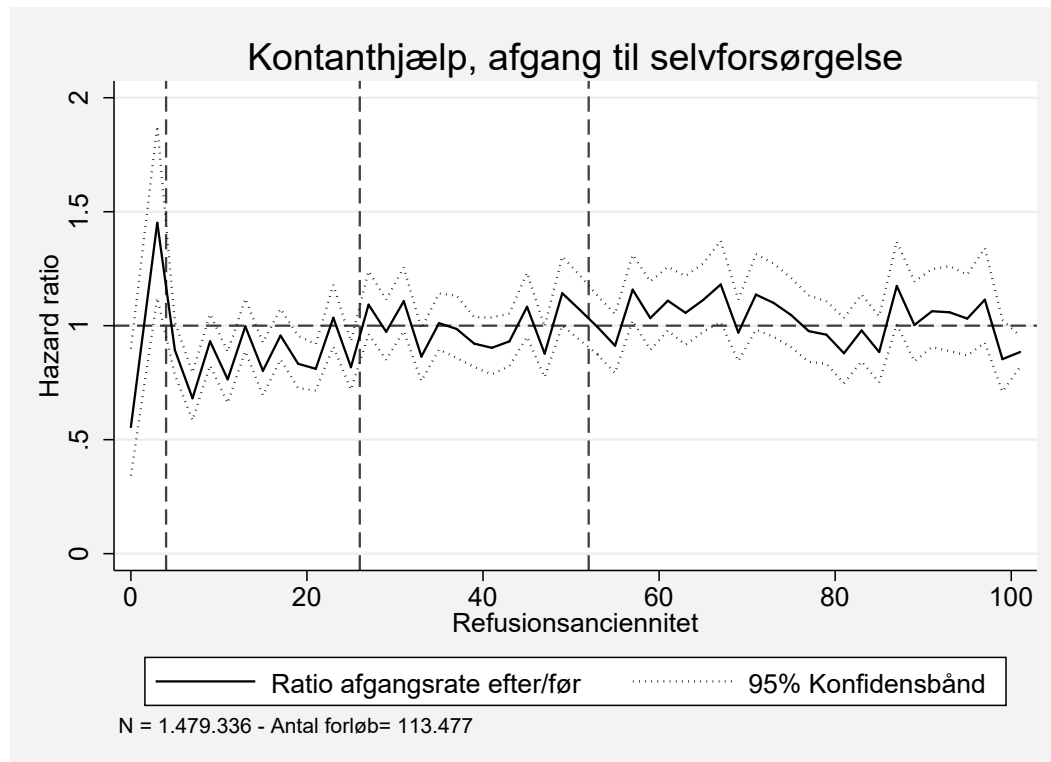
Figur 6.1 viser umiddelbart, at refusionsreformen har medført en positiv og statistisk signifikant effekt på afgangsraten til selvforsørgelse blandt dagpengemodtagere. Effekten er meget stabil omkring en hazard rate på 1,2, hvilket svarer til 20 %. Fortolkningen er således, at andelen, der går fra at være på dagpenge til at være selvforsørgende, stiger med 20 % som følge af reformen. Som nævnt tidligere kan vi ikke udelukke, at en del af denne forklaring skal findes i forbedrede konjunkturer, så de 20 % kan opfattes som en øvre grænse for effektens størrelse. Bemærk også, at konfidensbåndene ligger meget tæt på estimerne, hvilket indikerer en meget ensartet effekt inden for gruppen af dagpengemodtagere.²⁸

6.1.2 Kontanthjælpsmodtagere

I det følgende vises tilsvarende effektberegninger for kontanthjælpsmodtagere. Indledningsvis belyses effekten for alle kontanthjælpsmodtagere under ét, men derefter fokuseres på forskellige undergrupper af kontanthjælpsmodtagere, som kan forventes at være påvirket forskelligt af reformen (jf. afsnit 4.2 i metodekapitlet).

Figur 6.2 viser, at der sker et fald i afgang fra kontanthjælp til selvforsørgelse ved overgangen til den nye refusionsordning. Faldet er statistisk signifikant (eller lige på grænsen til at være det) i ugerne 5-21, og effektens størrelse estimeres til at være en reduktion i afgang til selvforsørgelse, der varierer i omegnen af 20 % lavere (svarende til 0,8 på grafens y-akse). For gruppen af langvarige kontanthjælpsmodtagere finder vi, at effekten af refusionsomlægningen til gengæld er positiv, men dog kun sporadisk statistisk signifikant.

Figur 6.2 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp



Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger.

²⁸ En kausal fortolkning bygger desuden på, at den observerede selektion er konstant over tid, samt at kalenderårs-effekten kan ignoreres. Det er ikke muligt at kontrollere direkte for kalendertid, idet man ikke kan skelne mellem tid og kalendertid, når alle starter på samme tid (som tilfældet er her).

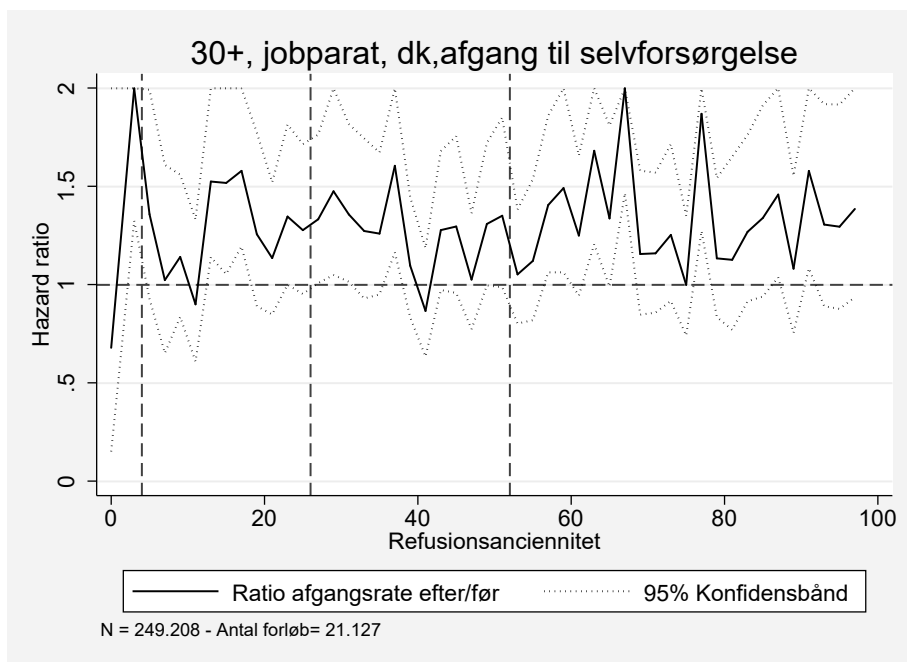
Kontanthjælpsmodtagere er en forskelligartet gruppe, og man kan derfor med fordel analysere effekten af dem opdelt på undergrupper, der er mere homogene. Nedenfor analyseres de økonomiske konsekvenser af refusionsreformen for en række undergrupper af kontanthjælpsmodtagere.

Først vises der fire figurer for forskellige undergrupper af kontanthjælpsmodtagere, som er etniske danskere og vestlige indvandrere. Dernæst vises de tilsvarende fire figurer for forskellige undergrupper af ikke-vestlige indvandrere. Resultaterne for de enkelte undergrupper af kontanthjælpsmodtagere beskrives og vurderes her i sammenhæng.

Blandt kontanthjælpsmodtagerne findes overvejende positive effekter af refusionsomlægningen for så vidt angår etniske danskere (eller vestlige indvandrere), der er over 30 år og jobparate – effekten er her delvist signifikant (Figur 6.3). Dette er måske den beskæftigelsesmæssige "stærkeste" gruppe, dvs. den af vores undergrupper, der er tættest på arbejdsmarkedet og ligner dagpenge-modtagerne mest. I takt med at undergruppekarakteristikaene varierer fra denne "stærke" gruppe, reduceres den positive effekt. For etnisk danske over 30 år, som ikke er jobparate, vises ingen effekt af reformen (Figur 6.3); etnisk danske under 30 år, som er jobparate, har en negativ, men insignifikant effekt (Figur 6.4), og etnisk danske under 30 år, som ikke er jobparate, har en negativ (eller nul) effekt, som delvist er signifikant (Figur 6.6). Alle estimater for ikke-vestlige indvandrere er baseret på langt færre observationer og er derfor som ventet insignifikante, jf. Figur 6.7-Figur 6.10.

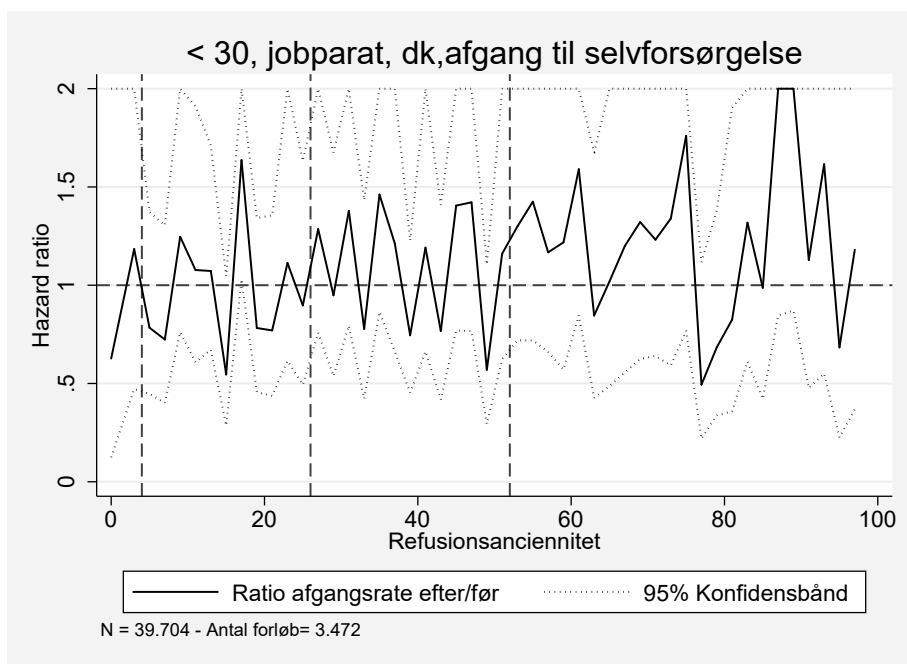
Da ledigheden var støt faldende gennem hele 2015, kan det tænkes, at vi ikke estimerer en egentlig kausal sammenhæng, men at grupperne nærmest arbejdsmarkedet naturligt nok også er dem, der først kommer i selvforsørgelse. Med andre ord viser graferne ikke en effekt af refusionsomlægningen, men illustrerer blot, at ledigheden er faldet for grupperne tættest på arbejdsmarkedet. Det er formentlig en del af sandheden bag resultaterne, men bemærk dog, at med faldende ledighed ville man ikke forvente den modsatte udvikling (altså en faldende afgang til selvforsørgelse) for ikke-jobparate etniske danskere under 30 år eksempelvis (forbedrede konjunkturer forventes ikke at stille nogen grupper dårligere). Men refusionsomlægningen kan godt forklare dette modsatrettede resultat. Omlægningen giver kommunerne incitament til at fokusere beskæftigelsesindsatsen på de stærkeste grupper, og alt andet lige vil det blive på bekostning af de grupper af kontanthjælpsmodtagere, som er længere væk fra arbejdsmarkedet. Så mens de forbedrede konjunkturer og den øgede beskæftigelse trækker i en positiv retning for alle, kan et ændret kommunalt fokus forklare, at der er tendens til negative effekter for de svagere grupper af kontanthjælpsmodtagere.

Figur 6.3 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp. For etniske danskere og vestlige indvandrere, som er vurderet jobparate, og som er 30 år eller mere



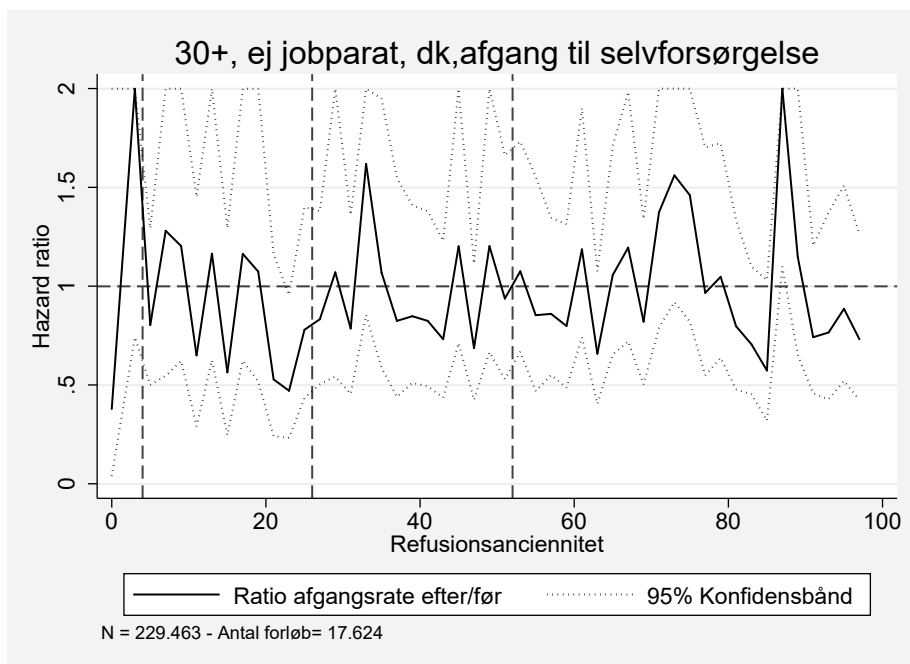
Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger. Effektlinje og konfidensbånd trunke- ret ved grænserne 0 og 2.

Figur 6.4 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp. For etniske danskere og vestlige indvandrere, som er vurderet jobparate, og som er under 30 år



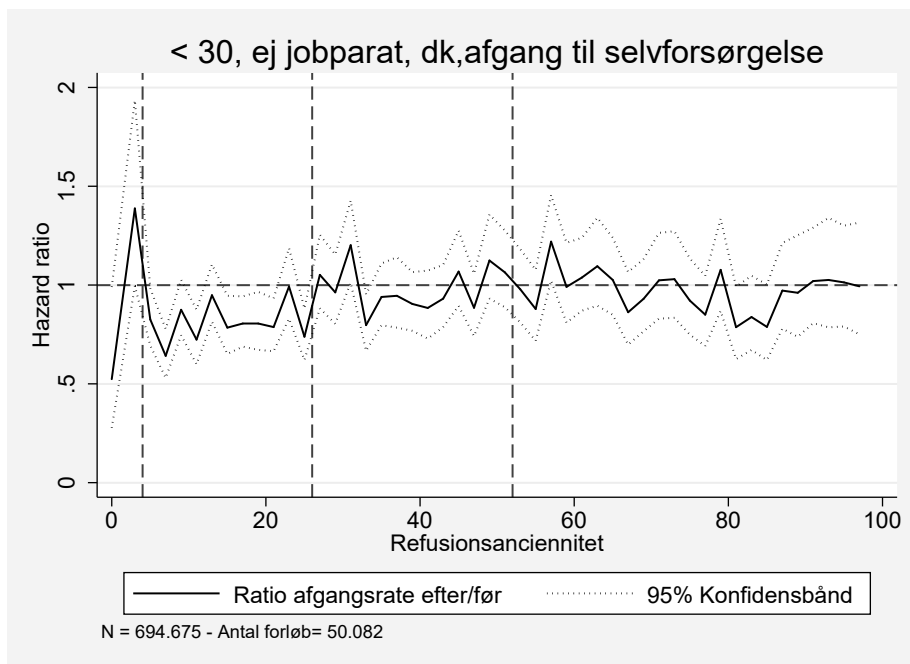
Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger. Effektlinje og konfidensbånd trunke- ret ved grænserne 0 og 2.

Figur 6.5 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp. For etniske danskere og vestlige indvandrere, som er vurderet ej jobparate, og som er 30 år eller mere



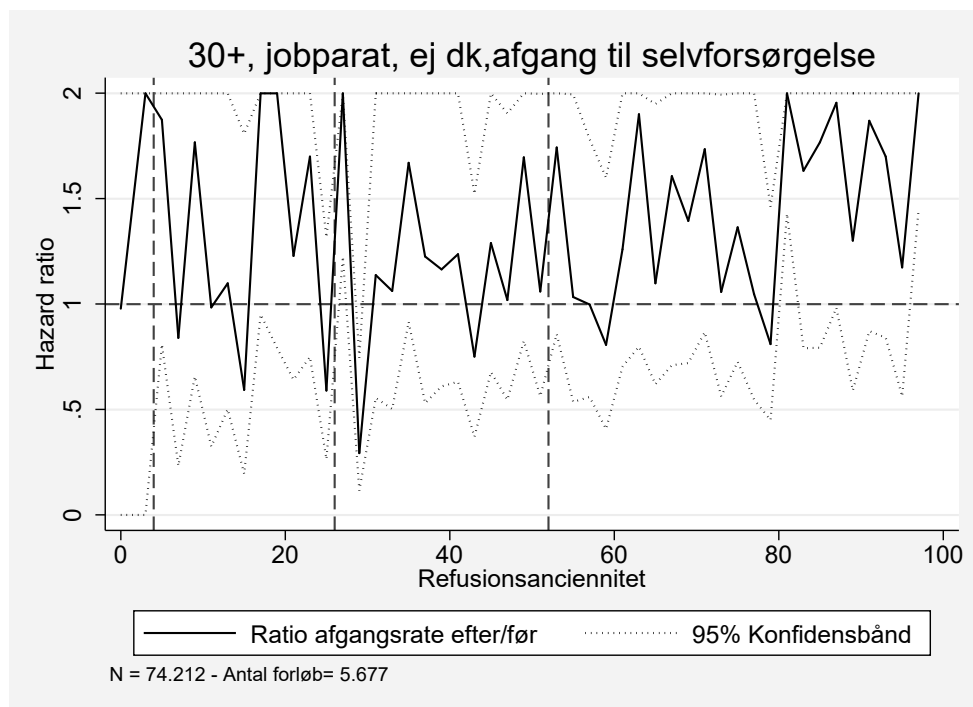
Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger. Effektlinje og konfidensbånd trunkeret ved grænserne 0 og 2.

Figur 6.6 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp. For etniske danskere og vestlige indvandrere, som er vurderet ej jobparate, og som er under 30 år



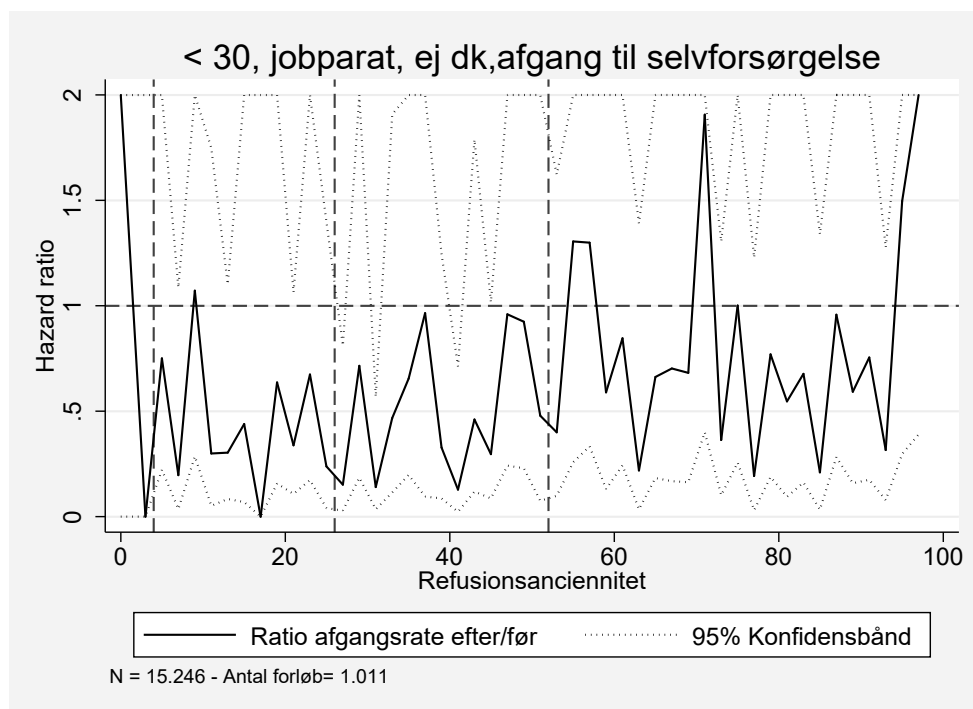
Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger. Effektlinje og konfidensbånd trunkeret ved grænserne 0 og 2.

Figur 6.7 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp. For ikke-vestlige indvandrere, som er vurderet jobparate, og som er 30 år eller mere



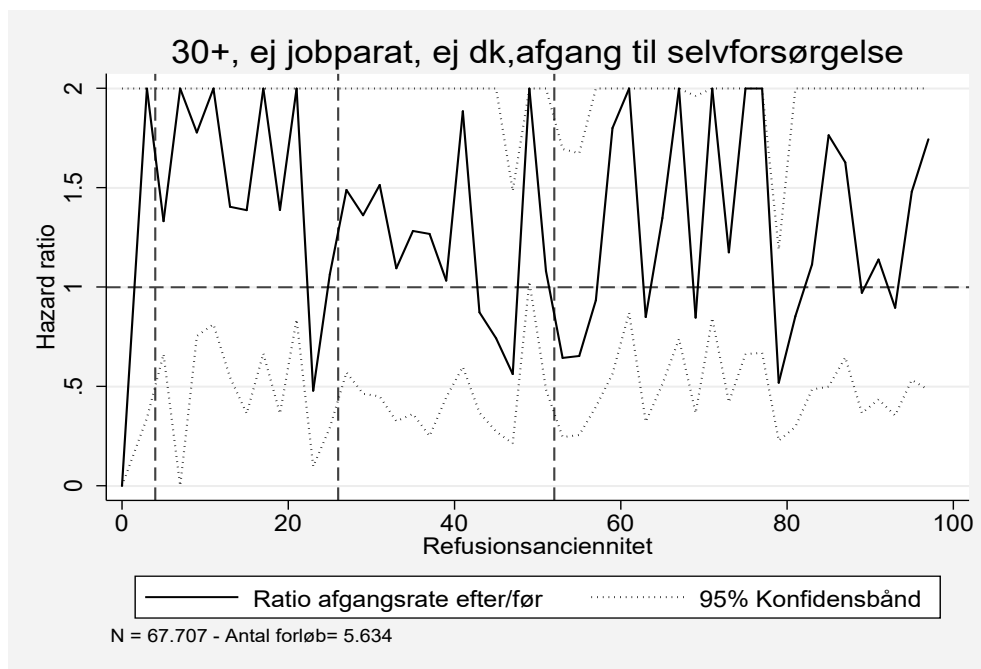
Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger. Effektlíne og konfidensbånd trunke- ret ved grænserne 0 og 2.

Figur 6.8 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp. For ikke-vestlige indvandrere, som er vurderet jobparate, og som er under 30 år



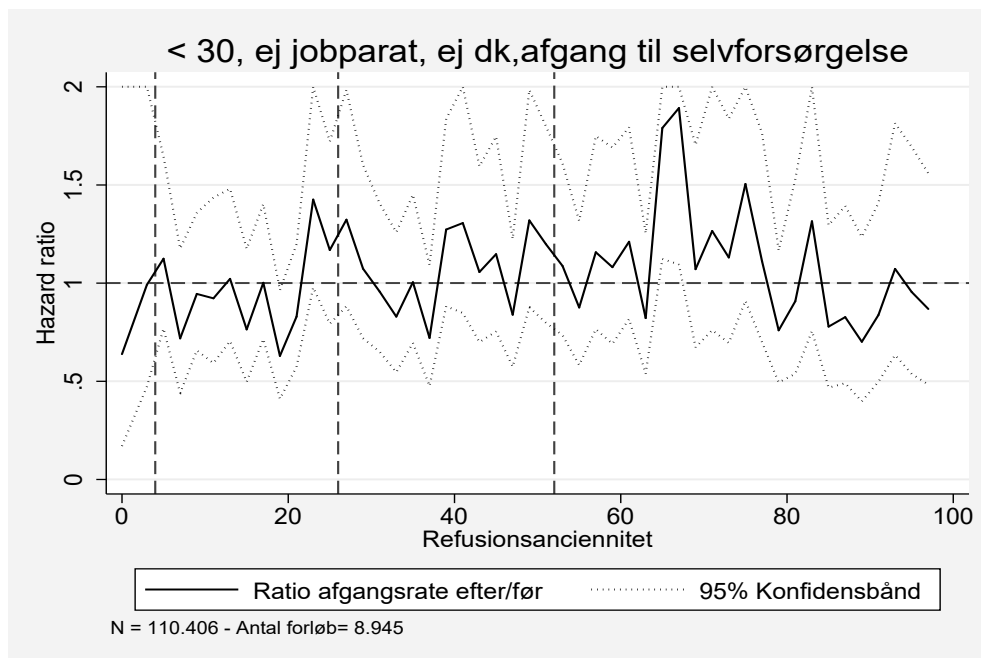
Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger. Effektlíne og konfidensbånd trunke- ret ved grænserne 0 og 2.

Figur 6.9 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp. For ikke-vestlige indvandrere, som er vurderet ikke-jobparate, og som er 30 år eller mere



Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger. Effektlinje og konfidensbånd trunkeret ved grænserne 0 og 2.

Figur 6.10 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på kontanthjælp. For ikke-vestlige indvandrere, som er vurderet ikke-jobparate, og som er under 30 år



Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer markerer henholdsvis 4, 26 og 52 uger. Effektlinje og konfidensbånd trunkeret ved grænserne 0 og 2.

Der er altså en indikation af, at refusionsomlægningen faktisk har haft en kausal effekt, men vi må erkende, at størrelsen af denne effekt stadig er usikker, fordi en (ukendt) andel af vores estimerede effekter formentlig kan tilskrives øget beskæftigelse (for så vidt angår de positive effekter for dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere tæt på arbejdsmarkedet). For disse grupper kan estimerne opfattes som en øvre grænse. For grupperne, der er længere væk fra arbejdsmarkedet, gælder ligeledes, at de formentlig ville blive "ramt" endnu hårdere, hvis beskæftigelsen ikke samtidig var stigende, og i den forstand er de negative effekter eller nul-estimerne også en øvre grænse; de vil i så fald være endnu mere negative, hvis vi var i stand til at isolere den rene effekt af omlægningen.

Da refusionsomlægningen indebærer ændringer ved 26 uger henholdsvis 52 uger (jf. Figur 2.1), kunne man foranlediges til at tro, at effekten ville være forskellig over varigheden og i særdeleshed variere i forhold til disse diskrete ændringer. I figurerne er der dog ikke tegn på, at kommunerne responderer på disse diskrete hop. Dels er de nok for små, dels er det ikke åbenlyst, hvordan kommunerne skulle time deres indgriben, eller hvad de konkret skulle gøre for at respondere på de diskrete ændringer. Kommunerne kunne dog øge aktiveringsindsatsen mere målrettet i forhold til disse tidspunkter. Det er emnet for afsnit 6.1.3.

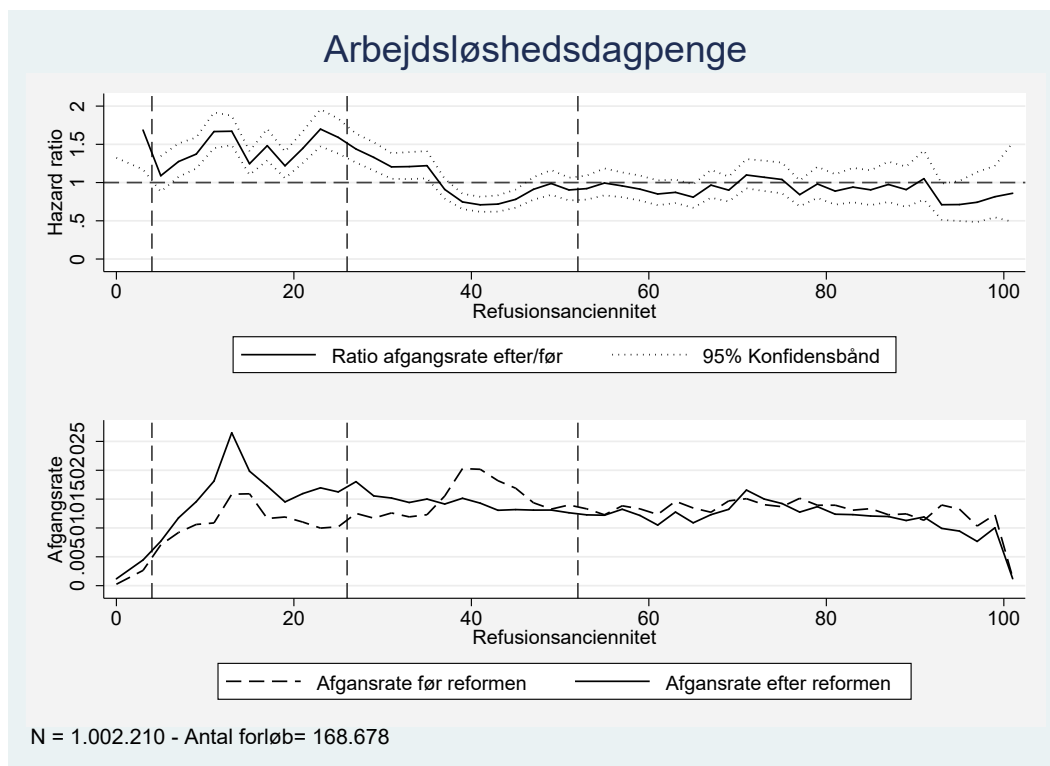
6.1.3 Effekten på aktivering af dagpenge og kontanthjælpsmodtagere

Ændringen i refusionsordningen skulle understøtte, at kommunerne i højere grad tilbyder ledige den indsats, som hjælper den enkelte tættere på arbejdsmarkedet og i job frem for en indsats baseret på den højeste refusionsprocent. En sådan indsats kan være at øge eller fremrykke aktiveringen af ledige, og for dagpengemodtagere ser vi netop en sådan fremrykning, jf. Figur 6.11.²⁹ Før reformen var der en stigning i afgangsraten til aktivering omkring uge 40, mens vi efter reformen ser, at denne stigning så at sige er fremrykket, så der navnlig sker en stigning i ugerne før uge 26. Dette er helt konsistent med forventningen i forhold til de ændrede refusionsprocenter. Bemærk, at effekten her er meget stor. Der sker en stigning i omegnen af 30-50 % i ugerne op til uge 26, og stigningen er statistisk meget signifikant.³⁰

²⁹ Aktiveringsindsatsen inkluderer her alle typer af aktivering, dvs.: Vejledning og opkvalificering; Ordinær uddannelse; Løntilskud, privat; Løntilskud, offentligt; Virksomhedspraktik, privat; Virksomhedspraktik, offentligt; Kontanthjælp, Jobparat, Nytteindsats; 6-ugers-selvalgt uddannelse (dagpenge); Dagpenge. Anden aktivering.

³⁰ En reform kunne principielt også have en effekt på typen af aktivering. Denne mulighed er ikke undersøgt i analysen.

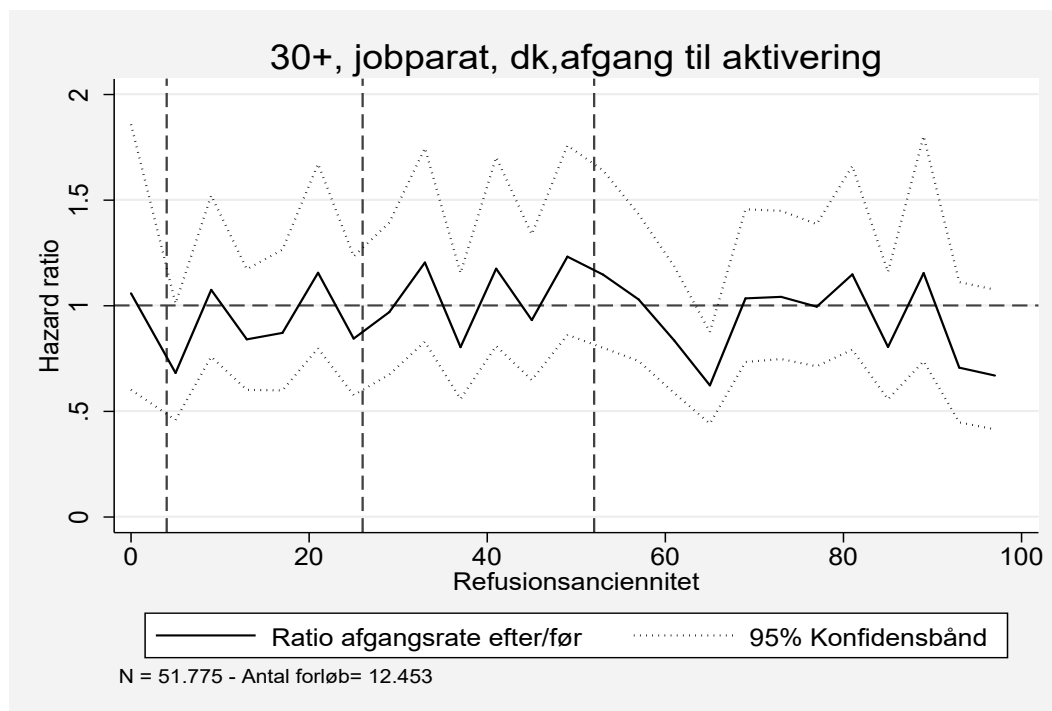
Figur 6.11 Reformens effekt på afgang til aktivering for personer på dagpenge



Anm.: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 26 henholdsvis 52 uger.

Anderledes forholder det sig med kontanthjælpsmodtagerne. For alle underopdelinger gælder, at reformen ikke synes at have påvirket aktiveringsindsatsen, jf. Figur 6.12, som viser reformens effekt på afgang til aktivering for personer på kontanthjælp, betinget på etnisk danske eller vestlige indvandrere, som er vurderet jobparate, og som er over 30 år. Denne gruppe er den blandt kontanthjælpsmodtagerne, der må formodes at være nærmest arbejdsmarkedet, og dermed mest sammenlignelig med dagpengemodtagerne, men her ses ingen effekt af reformen på aktiveringen. Tilsvarende resultater findes for alle de øvrige undergrupper af kontanthjælpsmodtagere, og vi afstår derfor fra at medtage de mange figurer her.

Figur 6.12 Reformens effekt på afgang til aktivering for personer på kontanthjælp, betinget på etnisk danske eller vestlige indvandrere, som er vurderet jobparate, og som er over 30 år



Anm.: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 26 henholdsvis 52 uger.

6.1.4 Effekten opdelt på kommunernes andel på langvarige overførsler

Refusionsomlægningens kommunaløkonomiske incitamenter varierer på tværs af kommunernes initiale udgangspunkt, og det er derfor nærliggende at efterprøve den hypotese, at kommuner, der fx har mange ledige på langvarige ydelser, også er dem, der økonomisk har størst incitament til at agere i forhold til de nye refusionsregler.

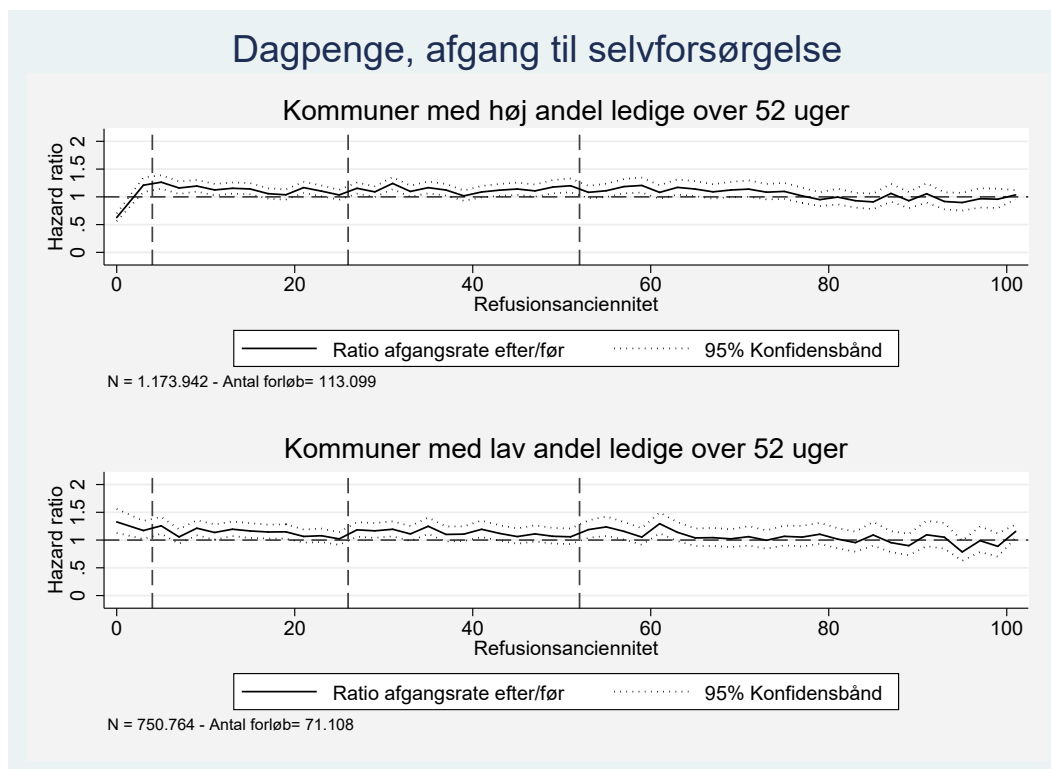
For at analysere dette spørgsmål opdeles kommunerne i to lige store grupper valgt ud fra andelen på langvarige ydelser, hvor langvarig ledighed defineres som ledighed ud over 52 uger. Kommunerne grupperes ud fra deres samlede andel på langvarige overførsler, dvs. på tværs af dagpenge, kontanthjælps-, sygedagpenge- og revalideringsområderne ved reformens ikrafttræden. Andelen er beregnet ud fra den samlede befolkning i kommunen i uge 1, 2016.³¹ Grunden til at vælge 52 uger er, at refusionsprocenten reduceres til 20 % ved 52 uger, jf. Figur 2.1, og afstanden til det tidligere system er (i gennemsnit) større efter 52 uger end før 52 uger. Faktisk er der et positivt incitament til at fastholde ledige indtil uge 26, idet den samlede refusionsprocent efter reformen er højere fra uge 4 til uge 26 sammenlignet med refusionsprocenten i det tidligere system, der var gældende indtil til og med 2015.

Figur 6.13 viser effekten af refusionsreformen for dagpengemodtagernes afgang til selvforsørgelse opdelt på kommuner med en relativ høj andel af borgere på langvarig overførsel (øverste del af figuren) henholdsvis kommuner med en relativ lav andel på overførsel (nederste del af figuren). I

³¹ Antallet af langtidsledige og personer på længerevarende overførsler sættes i forhold til antallet af borgere i kommunen, så forholdet mellem de to bliver en indikator på kommunens økonomiske opgave ved langtidsledige. Dette forhold udelukker ikke muligheden for at de kommuner, der har mange langtidsledige, også har mange korttidsledige.

forhold til dagpengemodtagere er der ingen forskel på de to kommunegrupper. Effekten er ensartet i forhold til andelen af ledige på langvarige overførsler.

Figur 6.13 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på dagpenge opdelt på kommuner med høj henholdsvis lav andel på langvarige overførsler

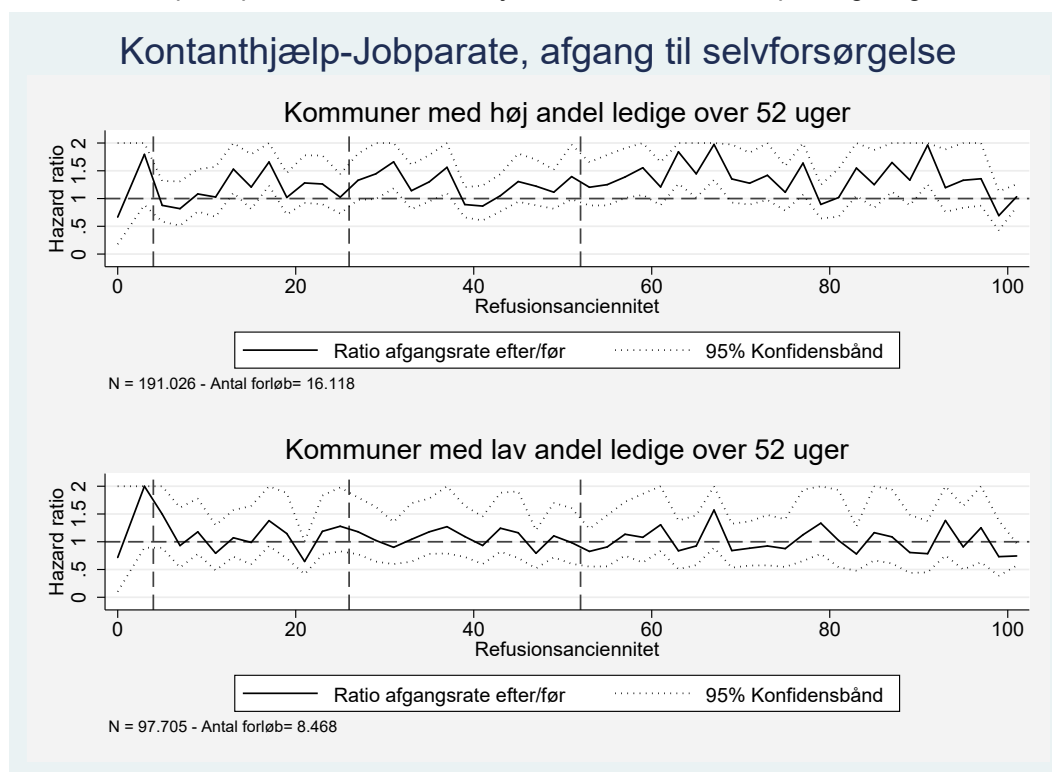


Anm.: Kommunerne er opdelt i to lige store grupper i forhold til, om de ligger over eller under medianen af langtidsledige under ét på tværs af kommunerne.

Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 26 henholdsvis 52 uger.

Anderledes forholder det sig med kontanthjælpsområdet, jf. Figur 6.14 og Figur 6.15. Her er der markant forskel på kommuner med relativ høj andel af langtidsledige vis-à-vis kommuner med relativ lav andel af langtidsledige.

Figur 6.14 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse på jobparate kontanthjælpsmodtagere opdelt på kommuner med høj henholdsvis lav andel på langvarige overførsler



Anm.: Kommunerne er opdelt i to lige store grupper i forhold til, om de ligger over eller under medianen af langtidsledige under ét på tværs af kommunerne.

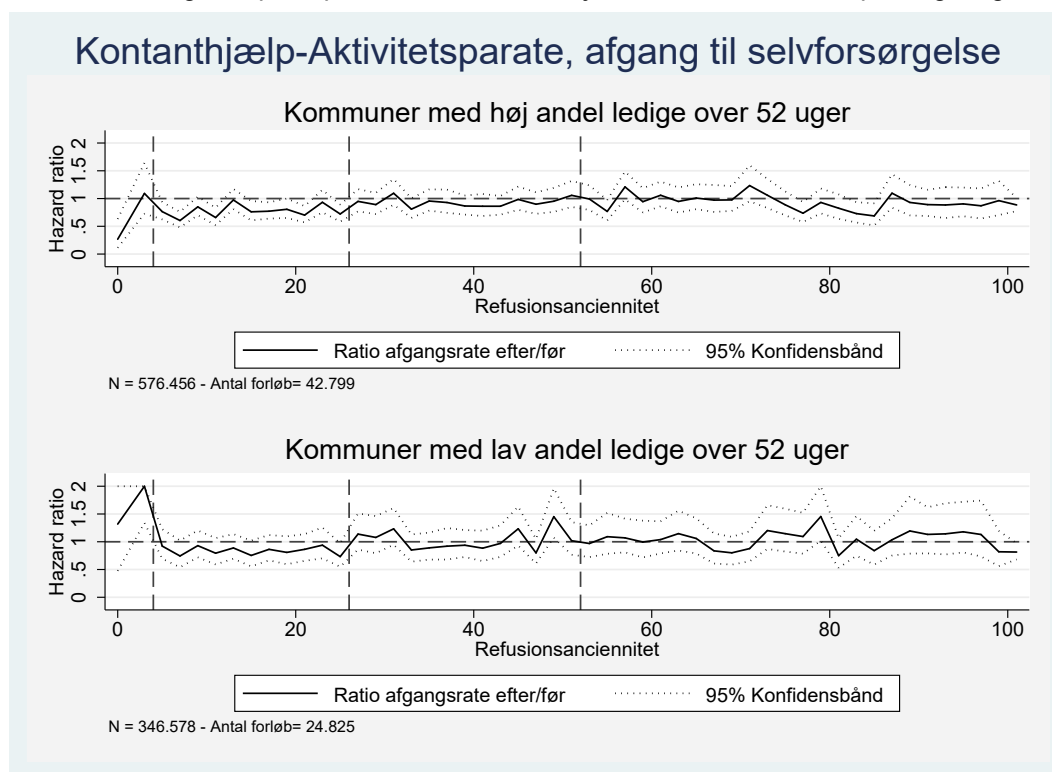
Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 26 henholdsvis 52 uger.

For kommuner med høj andel af langtidsledige er effekten for jobparate kontanthjælpsmodtagere estimeret som positiv, og for de langtidsledige er den meget høj og lige på grænsen til at være statistisk signifikant (se øverste del af Figur 6.14). Fra uge 57 til uge 70 er effekten overvejende signifikant og meget høj. Estimatet stiger fra omkring 1,4 i uge 57 til 2 i uge 68. Det svarer til, at afgangsraten for de langtidsledige i disse kommuner med mange langtidsledige er steget mellem 40 % og 100 % for langtidsledige. For kommuner med lav andel af langtidsledige (nederste del af Figur 6.14) er effekten derimod estimeret til at ligge omkring nul og er insignifikant.

Når vi ser på de aktivetsparate, optræder forskellene længe før uge 52, jf. Figur 6.15. Det er kommuner med høj andel af langtidsledige, der bidrager til, at det samlede estimat for kontanthjælp bliver en reduktion i afgangsraten – især i ugerne 1-26. For gruppen af kommuner med lav andel af langtidsledige er effekten på aktivetsparate kontanthjælpsmodtagere faktisk også estimeret til at være nul eller negativ i ugerne 1-26, men effekten er dog statistisk insignifikant.

Samlet set indikerer resultaterne i Figur 6.14 og Figur 6.15, at kommuner med en høj andel af langtidsledige ændrer prioritering fra korttidsledige aktivetsparate kontanthjælpsmodtagere til langtidsledige jobparate kontanthjælpsmodtagere. For kommuner med lav andel af langtidsledige findes dette mønster ikke.

Figur 6.15 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse på aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere opdelt på kommuner med høj henholdsvis lav andel på langvarige overførsler



Anm.: Kommunerne er opdelt i to lige store grupper i forhold til, om de ligger over eller under medianen af langtidsledige under ét på tværs af kommunerne.

Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 26 henholdsvis 52 uger.

Som supplement til ovenstående analyser er der foretaget en tilsvarende analyse baseret på beregninger foretaget af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) vedrørende de forventede merudgifter i 2016 forbundet med refusionsomlægningen. I denne analyse er kommunerne opdelt i forhold til, om de ligger over eller under medianen af de forventede merudgifter, dvs. i to grupper af kommuner med høj henholdsvis lav forventet merudgift. Beregningerne viser ikke nogen systematisk forskel på de økonomiske konsekvenser af reformen i de to kommunegrupper (figurerne ikke vist). Når der i modsætning til analysen oven for af kommunernes andel af borgere på langtidsoverførsler ikke findes en forskel mellem kommuner med en høj og en lav forventet merudgift, kan det hænge sammen med, at de samlede merudgifter inkluderer udgifter for alle, der modtager dagpenge, kontanthjælp mv., og dermed også omfatter borgere på kortere ydelsesforløb.

6.2 Modtagere af revalidering og sygedagpenge

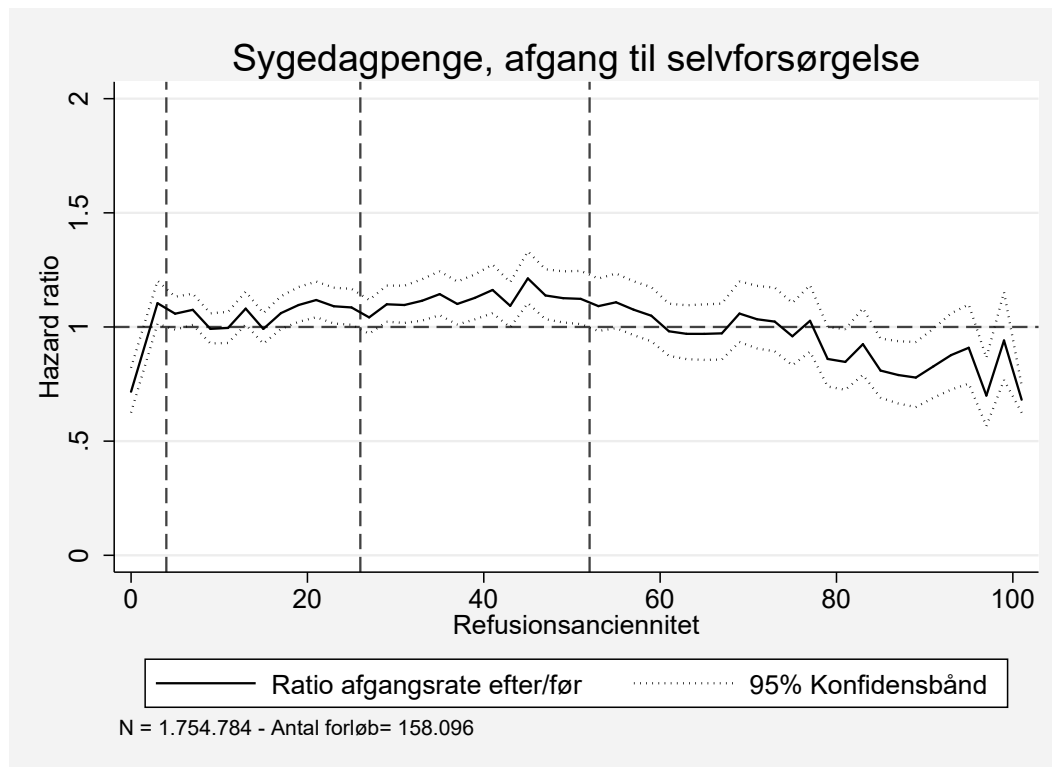
6.2.1 Sygedagpengemodtagere

Omlægningen påvirkede refusionerne forskelligt. For sygedagpengemodtagere faldt refusionsprocenten fra 50 % i det gamle system ned til 40 % i ugerne 4-26 og 30 % i ugerne 26-52. Til gengæld er refusionen for sygedagpengemodtagere i den nye model steget fra nul til 20 % efter uge 52.

Vi finder, at reformen har øget overgangen af sygedagpengemodtagere til selvforsørgelse, og at effekten er statistisk signifikant i tidsrummet fra omkring uge 20 til uge 52, og derefter er der en klar tendens til, at reformen har reduceret afgang efterfølgende – helt i overensstemmelse med refusionsændringerne og kommunernes ændrede økonomiske incitamenter, jf. Figur 6.16. Reduktionen

er kun sporadisk signifikant (omkring uge 90), hvilket ses ved, at den øverste stiplede linje kun kortvarigt ligger under den vandrette linje ved 1. Disse resultater indikerer, at kommunerne responderer på de ændrede økonomiske incitamenter over for personer på sygedagpenge.

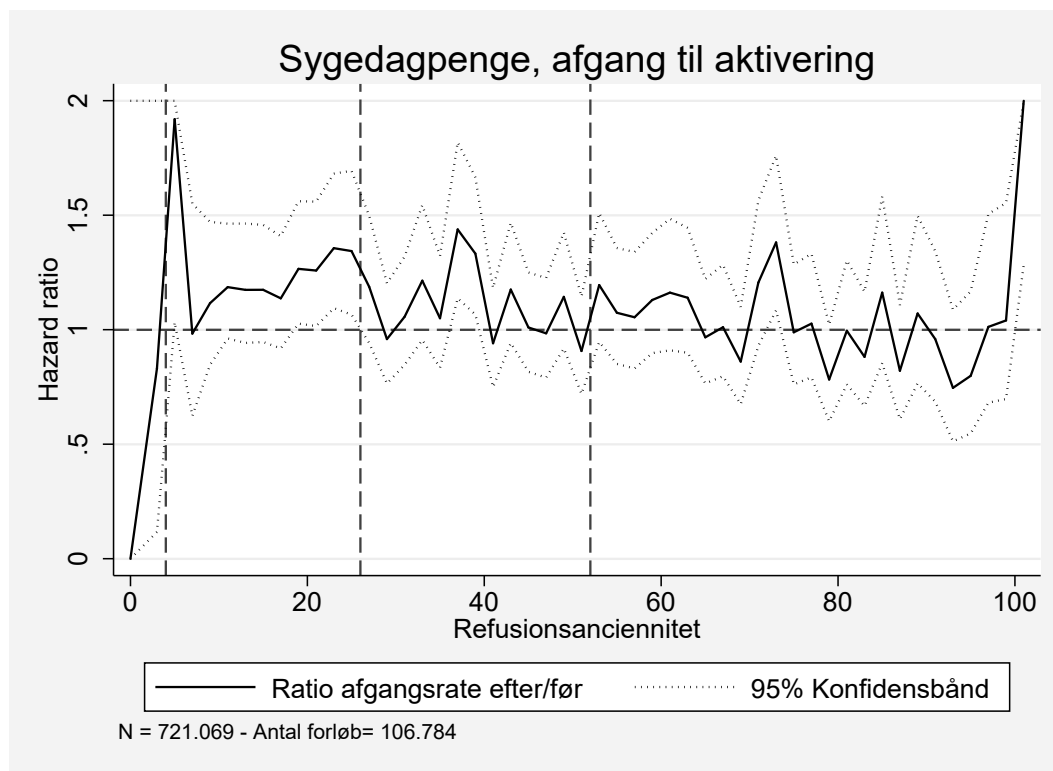
Figur 6.16 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på sygedagpenge



Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 26 henholdsvis 52 uger.

Sygedagpengemodtageres afgangsrate til aktivering er også estimeret, se Figur 6.17. Her ser vi altså ikke på varigheden til selvforsørgelse, men på vores sekundære effektmål: varigheden til at borgeren kommer i aktivering. Som det fremgår af Figur 6.17, finder vi en øget afgang til aktivering i ugerne 18-26. Det falder sammen med det mer-fald i refusionen på 10 procentpoint, der sker fra uge 26, og som har givet kommunerne en lille ekstra økonomisk tilskyndelse til at undgå det ekstra fald efter uge 26.

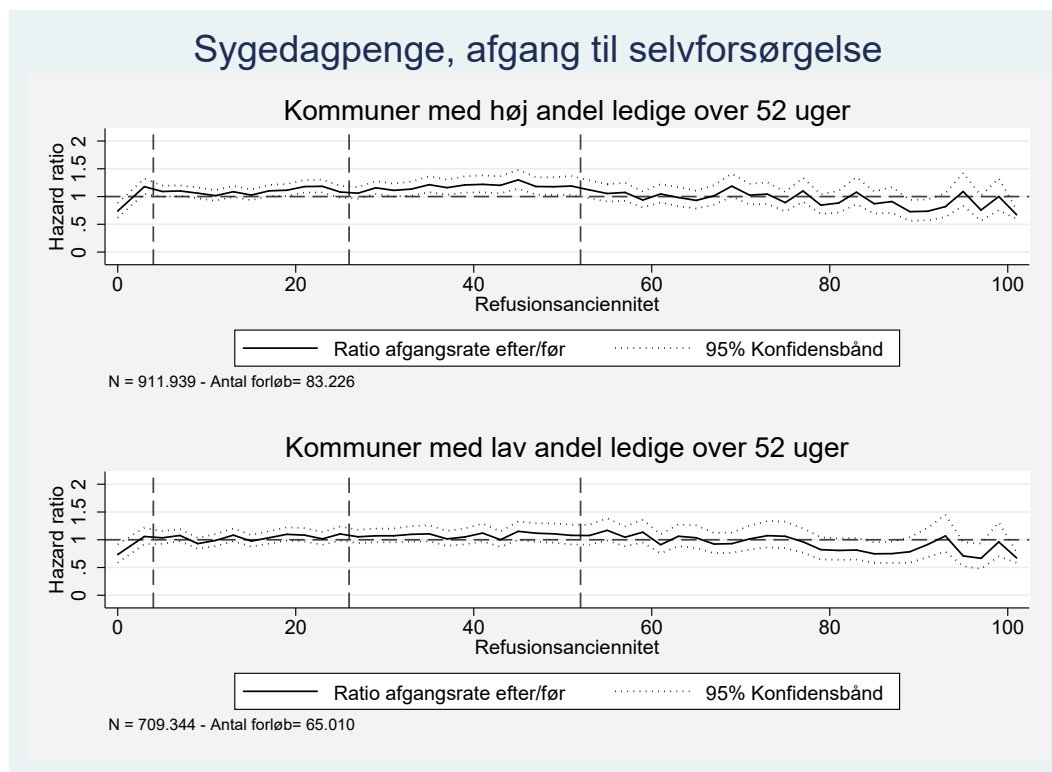
Figur 6.17 Reformens effekt på afgang til aktivering for personer på sygedagpenge



Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 26 henholdsvis. 52 uger.

Analysen af kommuneopdeling i forhold til mange personer på langvarig ydelse er også foretaget for sygedagpengemodtagere med den samme opdeling af kommunerne som beskrevet ovenfor. Kommunerne opdeles i to lige store grupper: kommuner, der har en andel af personer i langvarig ledighed, revalidering eller sygedagpenge over henholdsvis under medianen. Kommuner over medianen får ved refusionsreformens indførelse et større økonomisk incitament til at ændre adfærd sammenlignet med kommuner under medianen.

Figur 6.18 Reformens effekt på afgang til aktivering for personer på sygedagpenge opdelt på kommuner med høj henholdsvis lav andel af personer på langvarige sygedagpenge



Anm.: Kommunerne er opdelt i to lige store grupper i forhold til, om de ligger over eller under medianen af andel på langvarige sygedagpenge målt på tværs af kommunerne.

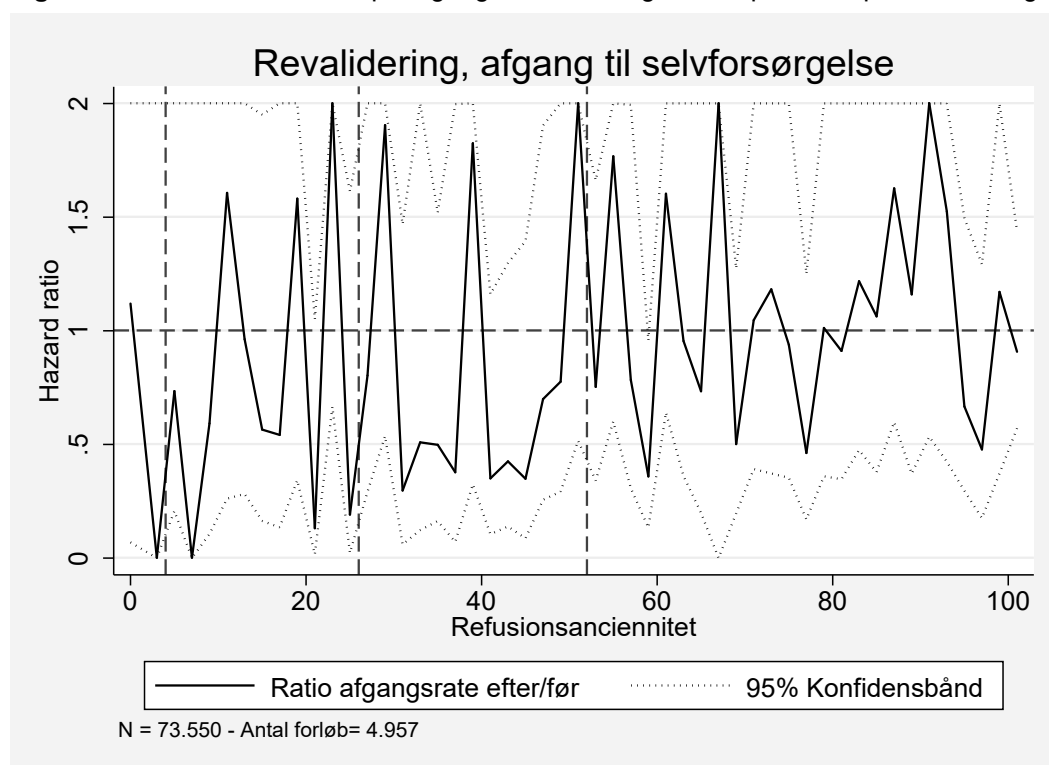
Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 26 henholdsvis 52 uger.

Analysen for sygedagpengemodtagere generelt, jf. Figur 6.16 og den tilhørende diskussion, viser sig primært at være drevet af de kommuner, der har de største økonomiske incitamenter, jf. Figur 6.18. Dette gælder navnlig den positive effekt i ugerne op til uge 52, mens faldet efter uge 52 (den omvendte, men økonomisk rationelle effekt i forhold til omlægningen) kortvarigt er statistisk signifikant både for kommuner med høj såvel lav andel på langvarige sygedagpenge.

6.2.2 Personer på revalidering

Refusionsprocenten for revalidering steg frem til uge 26 og faldt derefter med 5 procentpoint (fra 35 % til 30 %) for ugerne 26-52; derefter faldt den fra 35 % ned til 20 %. Effekten af disse ændringer for området med personer på revalidering kunne man, a priori, forvente, vil være meget beskedne, da gruppen generelt er relativt langt fra arbejdsmarkedet, og vi finder da heller ikke antydning af nogen effekt, jf. Figur 6.19.

Figur 6.19 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på revalidering



Note: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 4, 26 henholdsvis 52 uger. Effektlinje og konfidensbånd trun-keret ved grænserne 0 og 2.

Beregningerne af effekten for revalideringsområdet er for fuldstændighedens skyld også foretaget med en opdeling af kommunerne i høj henholdsvis lav andel med langvarig refusionsanciennitet, men som ventet er der ingen forskel mellem kommunerne på dette område (figuren er udeladt).

6.3 Opsummering af økonomiske konsekvenser

Selvom vores økonometriske undersøgelsesdesign ikke er et optimalt kausaldesign, er der alligevel samlet set en række resultater, som peger mod, at refusionsomlægningen har haft kausale konsekvenser.³²

Borgere med den formodet korteste vej (tilbage) til arbejdsmarkedet kommer hurtigere i beskæftigelse, mens borgere længere fra arbejdsmarkedet kommer langsommere tilbage. Denne udvikling kan ikke forklares ved øget beskæftigelse.

Mere konkret er der tilsyneladende en positiv effekt af refusionsomlægningen på overgangen til selvforsørgelse for dagpengemodtagere og for de "stærkeste" kontanthjælpsmodtagere, der formodes nærmest arbejdsmarkedet, mens der findes en negativ effekt for kontanthjælpsmodtagere længere væk fra arbejdsmarkedet. Tilsvarende er der en stor effekt på aktiveringsindsatsen over for dagpengemodtagere, mens aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere ikke påvirkes af reformen.

³² Bemærkes skal også, at de beregnede effekter er baseret på data over relativt kortvarigt sigt, idet vi sammenligner 2015 med 2016.

Dette billede af reformens effekter genfindes, når kommuner opdeles i to lige store grupper: kommuner med en høj andel af langtidsledige (dagpengemodtagere, kontanthjælpsmodtagere, revalider og sygedagpengemodtagere lagt sammen) og kommuner med relativ lav andel (skillelinjen er medianen, således at begge grupper pr. definition er lige store).

I kommuner med høj andel af langtidsledige sker der i gennemsnit en stor stigning i afgangsraten fra kontanthjælp til selvforsørgelse for jobparate kontanthjælpsmodtagere. Effekten er kun statistisk signifikant for gruppen af ledige, der har været på overførselsydelse i mere end ca. 57 uger og op til ca. 70 uger. Men for denne gruppe af langtidsledige er effekten stor. Estimatet stiger fra omkring 1,4 i uge 57 til 2 i uge 68, hvilket svarer til, at overgangen fra kontanthjælp til selvforsørgelse for de langtidsledige jobparate kontanthjælpsmodtagere i disse kommuner er steget mellem 40 % og 100 %. Effekten er estimeret omkring nul (og insignifikant) for kommuner med lav andel af langtidsledige.

Omvendt finder vi, at de selvsamme kommuner, dvs. kommuner med relativ høj andel af langtidsledige, oplever en reduktion i overgangen fra kontanthjælp til selvforsørgelse, når vi ser på gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, og denne reduktion optræder relativt tidligt i deres ledighedsforløb, primært i ugerne 1-26. For gruppen af kommuner med lav andel af langtidsledige er effekten på aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere faktisk også estimeret til at være nul eller negativ i ugerne 1-26, men effekten er dog statistisk insignifikant. Disse resultater indikerer, at kommuner med en høj andel af langtidsledige ændrer prioritering fra korttidsledige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere til langtidsledige jobparate kontanthjælpsmodtagere. For kommuner med lav andel af langtidsledige findes dette mønster ikke.

Ligeledes er der et klart billede af en reel kausal sammenhæng af refusionsomlægningen af de ændrede økonomiske incitamer på sygedagpengemodtagernes overgang til selvforsørgelse. Konsistent med at reformen reducerer refusionsprocenten for sygedagpengemodtagere i ugerne 26-50 og øger refusionsprocenten i ugerne efter uge 52, finder vi, at reformen har øget overgangen af sygedagpengemodtagere til selvforsørgelse, og at effekten er statistisk signifikant i tidsrummet fra omkring uge 20 til uge 52, og derefter har reformen reduceret afgangsen til selvforsørgelse.

Trods det, at vores økonomiske undersøgelsesdesign ikke er et optimalt kausaldesign, indikerer de økonomiske resultater samlet set, at refusionsomlægningen i en eller udstrækning har haft kausale konsekvenser. For det første, fordi vi i før-/efter-designet har haft mulighed for at kontrollere for en lang række individkarakteristika og har tilstræbt at minimere konjunkturforskellene mellem før- og efter-perioden så meget som muligt. For det andet, fordi vi finder negative effekter for nogle målgrupper og positive effekter for andre. For det tredje, fordi resultaterne for sygedagpengemodtagere – hvor incitamentsvirkningen af trappemodellen i reformen er omvendt end for de andre målgrupper – i overensstemmelse med de teoretiske forventninger adskiller sig fra de øvrige målgrupper ved, at den er signifikant negativ for sygedagpengemodtagere på langvarige sygedagpengeydelse (over 1 år). Samlet set er der med andre ord ikke så stor usikkerhed, som den manglende kontrolgruppe indikerer, da incitamentsteorien forudsiger nogle differentierede ændringsmønstre, som faktisk genfindes. Men helt håndfaste kausale konklusioner tillader designet os ikke at drage.

7 Diskussion og konklusion om organisatoriske og økonomiske konsekvenser

Resultaterne af de kvalitative såvel som kvantitative analyser peger begge i retning af, at refusionsomlægningen har haft betydning for kommunernes beskæftigelsesindsatser og organisering af området. Kommunerne har fx sammenlagt organisatoriske enheder, reduceret sagsstammer og øget brugen af business cases. De kvantitative økonomiske analyser indikerer tillige, at der for en række af målgrupperne nærmest arbejdsmarkedet har været en økonomisk effekt af refusionsomlægningen i form af øget overgang til selvforsørgelse. Et vigtigt opmærksomhedspunkt i tolkningen af resultaterne er dog, at undersøgelsens design ikke giver ikke et stærk grundlag for en *kausal* konklusion om, hvorvidt reformen er årsag til de observerede ændringer. De økonomiske konjunkturer er fx blevet forbedret i de år, hvor reformen er blevet implementeret, og det er ikke fuldt ud muligt at adskille effekterne af reformen fra effekterne af de ændrede konjunkturer og fra andre reformer som fx jobreform fase 1, der bl.a. betyder, at der indføres et kontanthjælpsloft i samme periode, som refusionsomlægningen er under implementering i kommunerne. De kausale forbehold gælder særligt i forhold til analysen af de organisatoriske konsekvenser, idet vi ikke i den organisatoriske analyse har haft samme muligheder for at kontrollere for en række før-/efter-forhold som i den økonomiske analyse, og heller ikke på samme måde som i den økonomiske analyse har haft mulighed for systematisk at teste, om de observerede ændringer afhænger af målgruppen og ydelsesvarigheden. Trods det, at vi kan fæste mere lid til de kausalfortolkninger af de økonomiske end af de organisatoriske ændringer, kan vi heller ikke i den økonomiske analyse fuldt ud adskille effekterne af refusionsomlægningen fra effekterne af fx ændrede konjunkturer og andre reformer. Opmærksomheden henledes igen på, at når vi i rapporten og i diskussionen nedenfor taler om 'konsekvenser' og 'effekter', er det med disse kausale forbehold *in mente*.

I forlængelse af analyserne af de organisatoriske konsekvenser i kapitel 5 og de økonomiske konsekvenser i 6 er et nærliggende spørgsmål naturligvis, om der er en sammenhæng mellem de fundne organisatoriske og økonomiske konsekvenser? Er det fx sådan, at organiseringen af jobcenteret har betydning for de økonomiske konsekvenser og/eller sådan, at de kommuner, der har reduceret sagsstammerne mest eller øget brugen af business cases mest, der ser ud til at have opnået større økonomiske gevinster?

Studiets design og data tillader desværre ikke, at vi undersøger dette systematisk. Det skyldes, at det er vanskeligt at koble analysen af de organisatoriske konsekvenser med analysen af de økonomiske konsekvenser, da den første analyse er baseret på udviklingen fra 2016 til 2018, mens den sidste er baseret på udviklingen fra 2015 til 2016. Dette giver en grundlæggende udfordring med tidsrækkefølgen i forhold til at kunne undersøge, om de organisatoriske konsekvenser har haft betydning for de økonomiske konsekvenser, idet vores data for de organisatoriske konsekvenser i tid falder *efter* vores data for de økonomiske konsekvenser. Vi er derfor begrænset til at undersøge, om *niveauet* for sagsstammer og brugen af business cases i 2016 har betydning for de økonomiske effekter i 2016, men kan ikke sige noget om, hvorvidt der har været økonomiske effekter af *ændringer* i sagsstammer og brug af business cases fra 2016 til 2018.

Den mulige økonomiske effekt af niveauet for sagsstammer og business cases i udgangsåret diskuteres nærmere nedenfor, ligesom tidshorisontens betydning for analyseresultaterne diskuteres efterfulgt af en diskussion af den forventede effekt på tid på overførsel for alle borgere under ét.

7.1 Betydningen af sagsstammer og business cases

Refusionsomlægningen påvirker i udgangspunktet ikke den enkelte borger, men er alene en ændring, der sker mellem stat og kommuner. Så hvordan kan det være, at reformen ser ud til at have en effekt på, hvor hurtigt borgerne kommer i beskæftigelse? Det må formodes at ske gennem incitamenternes påvirkning af kommunens beskæftigelsespolitiske prioriteringer og indsatser, fx gennem ændret organisering. De ændrede organisatoriske forhold, herunder øget bemanning, reduceret sagsstamme og øget brug af business cases, er pågået fra 2016 til 2018, og må formodes at have påvirket hele 2016. Det kan forklare et link mellem borgere og kommune. Dertil kommer, at fokuseringen inden for de givne rammer også synes at være drejet i retning af de mest jobparate borgere og væk fra de aktivitetsparate borgere.

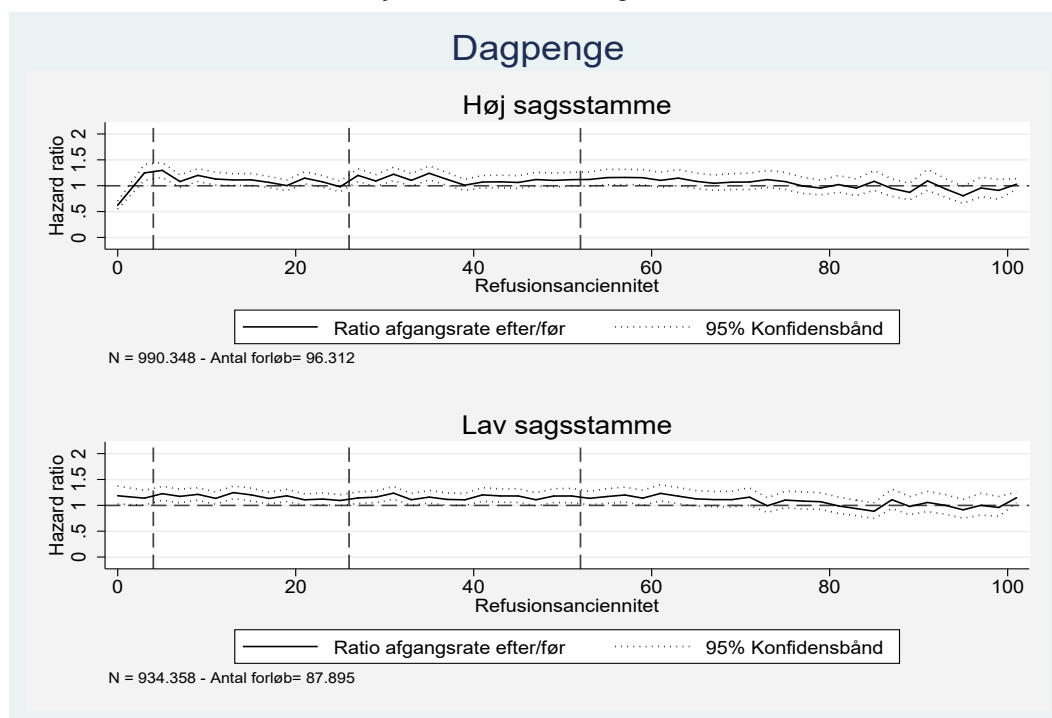
Tidshorisonten i analysen af de økonomiske konsekvenser er ganske kort, og det er tænkeligt, at reformen vil have større effekter målt over en lidt længere tidshorisont. Det tager tid at ændre organisering, bemanning og arbejdsgange, og vi har set, at flere kommuner har øget bemanningen markant i forhold til antallet af sager i årene 2016-2018. I det lys giver rapportens analyse af de økonomiske konsekvenser kun et indtryk af de kortsigtede effekter.

I kapitel 5 beskrev vi, hvordan både survey og kvalitative interview peger på øget brug af business cases i prioriteringen af arbejdsmarkedsindsatserne, og dette kan ses som et udtryk for en øget investeringstankegang, som går hånd i hånd med, at sagsstammen pr. sagsbehandler fra 2016 til 2018 er blevet reduceret signifikant for de fleste målgrupper, inkl. nogle af de målgrupper, som ikke er tættest på beskæftigelse.

For at undersøge denne sammenhæng i forhold til de økonomiske konsekvensanalyser har vi opdelt kommunerne i forhold til sagsstamme pr. medarbejder og antallet af business cases i 2016. For både sagsstamme og business cases opdeles data i to lige store grupper (høj/lav) med den forventning, at de kommuner, der i udgangsåret ligger i den høje ende (har stor brug af business cases eller få sager pr. medarbejder), i højere grad er gearret til at agere i overensstemmelse med de økonomiske incitamenters.

Vi finder ingen forskel i økonomiske effekter mellem gruppen af kommuner med høj versus lav sagsstamme. De overordnede mønstre beskrevet i kapitel 6 genfindes for både kommuner med højt såvel som lavt niveau af sagsstammer. Som eksempel vises her reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på dagpenge, opdelt på kommuner med høj henholdsvis lav sagsstamme i 2016, se Figur 7.1. Det fremgår, at der ikke er nogen nævneværdig forskel mellem de to grupper af kommuner. Analyser af resultaterne for diverse undergrupper af kontanthjælpsmodtagere osv. er også udført, men vises ikke her. En tilsvarende analyse af niveauet for brugen af business cases i udgangsåret viser heller ingen forskel i de økonomiske konsekvenser i 2016 mellem de kommuner, der i største grad angiver at bruge business cases, og de kommuner, der i mindre grad angiver dette.

Figur 7.1 Reformens effekt på afgang til selvforsørgelse for personer på dagpenge opdelt på kommuner med høj henholdsvis lav sagsstamme i 2016



Anm.: Kontrolvariable inkluderet. De lodrette stiplede linjer indikerer 4, 26 henholdsvis 52 uger. Effektlinje og konfidensbånd trun-keret ved grænserne 0 og 2.

Det skal dog igen understreges, at vi her alene ser på de økonomiske effekter i reformens første år, og at denne del af analysen alene bygger på 2016-dataene fra kommunernes survey-svar. Beregningerne forlader sig dermed på variationen mellem kommunerne i det år – ikke på om ændringer i organiseringen har haft betydning for de økonomiske konsekvenser. Som beskrevet i kapitel 5 er der tegn på, at refusionsomlægningen faktisk kan have påvirket kommunernes adfærd, fx i retning af reduceret sagsstamme (uden vi dog kan etablere en egentlig kausal sammenhæng). Denne udvikling betyder, at en analyse af betydningen af business case- og sagsstamme-udviklingen inden for kommunen over tid kunne tænkes at vise et andet billede, hvor sagsstamme og business cases reelt betyder noget.

7.2 Tidshorisontens mulige betydning

Estimationen af reformens økonomiske konsekvenser er baseret på effekten i det første år efter reformens implementering, i 2016. Der er med andre ord tale om en vurdering af reformens økonomiske konsekvenser på kort sigt, og det er ikke muligt på grundlag af analysen at sige noget om reformens langsigtede virkninger. En længere tidshorisont vil kunne tegne et billede af større eller mindre økonomiske effekter end de her estimerede korttidseffekter.

Vi ved dog fra analyserne i kapitel 5, at sagsstammen pr. sagsbehandler faldt betragteligt fra 2016 til 2018, ligesom brugen af business cases blev øget. En eventuel effekt på selvforsørgelse af disse organisationsændringer – med rødder i investeringstankegangen – kan ikke forventes at være slået igennem fuldt ud på de økonomiske effekter i 2016. Dette indikerer, at reformen kan have en betydeligt større effekt på lidt længere sigt, end vi har været i stand til at indregne i registeranalysen af reformens økonomiske konsekvenser. Omvendt har reformens implementeringsår været tilsmilet af

forbedrede økonomiske konjunkturer, og kommunerne synes især i reformens første år at have rettet en investeringstankegang mod de målgrupper, hvor de har vurderet, at der var størst sandsynlighed for at reducere ydelsesvarigheden og få borgere til at opnå selvforsørgelse. Dette indikerer, at de 'lavest hængende frugter' med hensyn til økonomiske gevinster kan være indhøstet i reformens første år, og at de økonomiske effekter vil kunne være mindre og mere usikre på længere sigt og/eller kræve større og længerevarende investeringer. Samlet indikerer de organisatoriske ændringer fra 2016 til 2018 sammen med de kvalitative tilbagemeldinger fra kommunerne dog, at de økonomiske konsekvenser af reformen ikke var fuldt realiserede i 2016, og at de estimerede korttidseffekter dermed er et skøn i underkanten i forhold til de økonomiske konsekvenser på lidt længere sigt.

7.3 Skøn over betydningen på makroniveau

De økonomiske konsekvensberegninger er foretaget på individniveau. I dette afsnit omregnes effekterne til nogle beregninger af effekterne omsat til en reduktion (eller forlængelse) af tid på overførsel for alle under ét, dvs. for hele Danmark. Disse effekter er som tidligere omtalt estimeret med betydelig usikkerhed, og de kan således ikke danne grundlag for en egentlig cost-benefit-analyse. Givet denne begrænsning er det alligevel nyttigt at få et billede af størrelsesordenen af effekterne omregnet til forventet ændring i tid på overførsel for borgerne under ét. Denne beregning er illustreret i Tabel 7.1.

De estimerede effekter fra varighedsmodelberegningerne er anvendt til at beregne den forventede gennemsnitlige ændring i tid på overførsel (dagpenge, kontanthjælp eller sygedagpenge) på tværs af alle modtagere af den pågældende ydelse. Disse forventede ændringer i varigheden er således baseret på hele fordelingen af effekter, herunder også de insignifikante effekter.

Tabel 7.1 Forventede ændringer i tid på overførsel beregnet for hele Danmark samlet

Gruppe	Gennemsnitlig reduktion i tid på overførsel (uger)
Dagpengemodtagere	1,75
Kontanthjælpsmodtagere	
Jobparate	4,43
Ikke-jobparate	-4,88
Sygedagpengemodtagere	0,42
Total	0,60

Anm.: Tabellen gælder alle kommuner i Danmark under ét. Overførsel pr. uge er beregnet som et vægtet gennemsnit ud fra oplysninger i e-Indkomst-registret (ILME-registeret). Den gennemsnitlige tidsreduktion i uger er beregnet ud fra den forventede varighed i antal uger.

Kilde: Ikke-lønmodtagerdata fra e-Indkomst (ILME-registeret) samt egne beregninger.

For dagpengemodtagere beregnes en reduktion i tiden på overførsel, der svarer til omkring 20 % over mange uger. Omsat til forventet reduktion i tid på overførsel svarer dette til 1,75 uge mindre på overførsel i gennemsnit. For kontanthjælpsmodtagere forventes i gennemsnit en stigning i varigheden på kontanthjælp for ikke jobparate på 4,88 uger, og det indgår dermed som en "negativ reduktion". Til gengæld findes en reduktion for de jobparate kontanthjælpsmodtagere – den forventede ændring her er et fald på 4,43 uger. Slutteligt findes for sygedagpengemodtagere en gennemsnitlig reduktion i forventet tid på overførsel på 0,42 uger. Totalt set findes en reduktion på 0,6 uge.

Litteratur

- Andersen, L.B. (2012): *Incitamenter, motivation og normer. Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*. København: Produktivitetskommissionen.
- Andersen, L.B. & L.H. Pedersen (2014): *Styring og motivation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersen, L.B. & S. Serritzlew (2012): Does public sector motivation affect the behavior of professionals? *International Journal of Public Administration*, 35(1), 19-29.
- Andersen, L.B., M. Leth Jakobsen, S. Serritslew & Thomas Pallesen (2010): *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*, 1. udg.. Aarhus: Systime.
- Andersen, L.B., Søren Serritslew, Thomas Pallesen, Mads Leth Felsager Jakobsen & Christian Bøtcher (2017): *Økonomiske incitamenter i den offentlige sektor*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, N.A. & F. Larsen (2018): *Beskæftigelse for alle? Den kommunale beskæftigelsespolitik på kontanthjælpsområdet siden 2000*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Arbejdsmarkedskommissionen (2009): *Velfærd kræver arbejde. Arbejdsmarkedskommissionens forslag til, hvordan de offentlige finanser kan styrkes gennem en større arbejdsindsats*. København: Arbejdsmarkedskommissionen.
- Arendt, J.N. (2012): *Frikommuneforsøget - Hvordan opnås en brugbar effektmåling*. AKF Notat. København: AKF.
- Bækgaard, M., J. Blom-Hansen & S. Serritzlew (2015): When Politics Matters: The Impact of Politicians' and Bureaucrats' Preferences on Salient and Non-salient Policy Areas. *Governance*, 28(4), 459-474.
- Bech, M. (2008): Hvad ved vi om økonomiske incitamenter? *Ugeskrift for Læger*, 170(47), 3874-3875.
- Bech, M. & K. M. Pedersen (2006): *Not Just for the Money. Optimal incitamentsstyring er at bruge de typer af økonomiske og ikke-økonomiske incitamenter, som bidrager mest til medarbejderens motivation*. *Tidsskrift for Sundhedsvæsen*, 82(4), 147-150.
- Beskæftigelsesministeriet (2014a): *Forlig om reform af beskæftigelsesindsatsen. Forlig mellem Regeringen (Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre) og Venstre, Dansk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti*. 18. juni 2014. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2014b): L 183. Lovforslag nr. 183, fremsat d. 8. april 2015: *Forslag til lov om kommunernes finansiering af visse offentlige ydelser udbetalt af kommunerne, Udbetaling Danmark og arbejdsløsheds-kasserne*. Genfremsat som Lovforslag L 4, fremsat 3. juli 2015 og ændringsforslag 24. august 2014. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Beskæftigelsesministeriet (2016): Bekendtgørelse af lov om aktiv beskæftigelsesindsats. nr. 1342 af 21/11-2016 med senere ændringer.
- Beskæftigelsesministeriet (2018): *Reformer af beskæftigelsesindsatsen*. <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler-reformer/reformer/>. København: Beskæftigelsesministeriet.

- Boadway, R. & A. Shah (2009): *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiple Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boyne, G.A. (2002): Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Bregm, K. (2003): Økonomiske incitamenter på det offentlige arbejdsmarked gennem nye lønformer, in: K. Bregm (ed.): *Økonomiske incitamenter & markeder – i offentlig organisation og regulering*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Brennan, G. & J.M. Buchanan, X. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (The Collected Works of James M. Buchanan, vol. 9). Cambridge: Cambridge University Press.
- Cameron, A.C. & P.K. Trivedi (2005): *Microeconometrics: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christiansen, F. (2000): Førtidspension: Økonomiske incitamenter og tilkendelser. *Samfundsøkonomen*, 2000(2), 19-25.
- Christensen, T.Q. (2009): *De fleste kommuner yder ringere indsats*. DI Indsigt. Marts 2009. København: DI – Dansk Industri.
- Dagpengekommissionen (2015): *Dagpengemodellen*. Teknisk Analyserapport, Oktober 2015.
- Det Økonomiske Råd (2014): *Dansk økonomi, efteråret 2014. Kapitel II, Dagpengesystemet*.
- Dixit, A. (2002): Incentives and Organizations in Public Sector Interpretative Review. *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.
- Dørken, R., H.S. Pedersen & S.R. Kristensen (2008): *Styring kræver styring. Refusionsreformen på kontanthjælpsområdet – om statslig styring med økonomiske incitamenter*. Aarhus: KREVI.
- Eskelinen, L. (2008): *Jobcentrenes ledelse og organisering – erfaringer fra det første år med fællesjobcentre*. AKF Workingpaper. København: AKF.
- Finansieringsudvalget (2012): *Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål*. Betænkning 1533. Økonomi- og Indenrigsministeriets Finansieringsudvalg, marts 2012. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Frandsen, M.F. & N.J.M. Pedersen (2017): Decentralisation at sectoral level: Developing the role of local government on labour market oriented benefits in Denmark, in: J. Kim & N.J. Mau (eds.): *Decentralisation of education, health and social protection: issues and challenges*. The Copenhagen Workshop 2015. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Frey, B.S. (1997): *Not Just for money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gamkhar, S. & A. Shah (2007): The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of Conceptual and Empirical Literature, in: R. Boadway & A. Shah (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Washington, DC: The World Bank.
- Gibbons, R. (1998): Incentives in Organisations. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 115-132.

- Greve, C. & N. Ejersbo (2013): *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor. Baggrundsrapport til Produktivitetskommissionen*. København.
- Håkonsen, L. & K. Løyland (2011): *Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring*. TF rapport nr. 290. Bø: Telemarksforskning.
- Jacobsen, C.B. (2012): *Management interventions and motivation crowding effects in public service provision*. PhD-afhandling. Aarhus: Politica.
- Jensen, S.D. (2016): *Er du klar til at arbejde? PhD-afhandling*. Aalborg: Væksthusets Forskningscenter, Aalborg Universitetsforlag.
- Jonassen, A.B. (2014): *Konsekvenser af dagpengeperiodens halvering. En kvantitativ undersøgelse af effekten for de ledige*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kruse, M., S.R. Kristensen & M. Bech (2015): Straffet på pengepungen: Virker økonomiske incitamenter til at dæmpe aktiviteten på sygehusene? *Økonomistyring & Informatik*, 30(5), 407-422.
- Laffont, J.-J. & D. Martimort (2002): *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press.
- Larsen, T. & N.J.M. Pedersen (2015): *Den offentlige sektor*. København: Handelshøjskolens Forlag.
- Lipsky, M. (1980): *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mouritzen, P.E. (1991): *Den politiske cyklus. En undersøgelse af vælgere, politikere og bureaukrater i kommunalpolitik under stigende ressourceknaphed*. Politicas ph.d.-serie, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Aarhus: Politica.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*. Florida: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (1999): An essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Olsen, J.P. (2006): Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24.
- Pallesen, T. (2003): *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Pedersen, K.M., M. Bech & M.B. Hansen (2006): Incitamentsstyring i sygehusvæsenet: Virkningen af øget takststyring og tilhørende incitamenter. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Pedersen, N.J.M. (2007): *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

- Pedersen, N.J.M. (2018): *Statens styring af kommuner. Sammenligning af alternative modeller for finanspolitisk styring af kommuner i Danmark og Sverige. Rapport*. København: VIVE -Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Pedersen, N.J.M. & M.F. Frandsen (2017): Decentralisation at sectoral level: developing the role of local governments on labour market oriented social benefits, in: J. Kim & N.J. Mau (eds.): *Decentralisation of education, health and social protection: issues and challenges*. The Copenhagen Workshop 2015. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Phillips, L. (2017): *Improving the Performance of Sub-National Governments Through Benchmarking and Performance Reporting*. Paper prepared for meeting in OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. OECD. Nov. 2017. Paris: OECD.
- Rotger, G.P. & S.B. Andrade (2018): *Kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. Analyser af offentlige forsørgelsesydelse i 2016*. København: VIVE.
- Svarer, M. & Rosholm, M. (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*. For Arbejdsmarkedsstyrelsen. København: Slotsholm A/S.
- Thuesen, F. & R. Bille (2017): *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet. Et litteraturstudie med fokus på statslig styring af forvaltninger*. København: SFI.
- Thuesen, F., R. Bille & J. Pedersen (2017): *Styring af den kommunale beskæftigelsesindsats, instrumenter, motivation og præstationer*. København: SFI.
- Tiebout, C.M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Public Economy*, 64(5), 416-424.
- Weingast, B.R. (2009): Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.
- Williamson, O.E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Winter, S. & P.E. Mouritzen (2001): Why People Want Something for Nothing: The Role of Asymmetrical Illusions. *European Journal of Political Research*, 39(1), 109-143.
- Winter, S.C. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2013): *Evaluering af kommunalreformen*. Marts 2013. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2015): *Aftale om reform af refusionssystemet og tilpasninger i udligningssystemet med bilag 1-3*. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Bilag 1 Liste over forklarende variable

Bilagstabel 1.1 Liste over forklarende variable anvendt i varighedsmodel-beregningerne, deres kilde samt mulige værdier

Variabel	Kilde	Værdier
Indikator for reform	Egne beregninger	0: Før reformen 1: Efter reformen
Anciennitet	Egne beregninger på baggrund af DREAM	0-2 uger
Alder	DSTs register BEF. Opgjort ved starten af året, hvor forløb starter	16 <= alder < 20 20 <= alder < 25 25 <= alder < 30 30 <= alder < 35 35 <= alder < 40 40 <= alder < 45 45 <= alder < 50 50 <= alder < 55 55 <= alder < 60 60 <= alder < 65
Har 0-2 årige børn	DSTs register FAM. Opgjort start af året, hvor forløb starter	0-1 variabel
Har 3-6 årige børn	DSTs register FAM. Opgjort start af året, hvor forløb starter	0-1 variabel
Har 7-9 årige børn	DSTs register FAM. Opgjort start af året, hvor forløb starter	0-1 variabel
Har 10-14 årige børn	DSTs register FAM. Opgjort start af året, hvor forløb starter	0-1 variabel
Har 15-17 årige børn	DSTs register FAM. Opgjort start af året, hvor forløb starter	0-1 variabel
Har 18-20 årige børn	DSTs register FAM. Opgjort start af året, hvor forløb starter	0-1 variabel
Har 21-24 årige børn	DSTs register FAM. Opgjort start af året, hvor forløb starter	0-1 variabel
Har en partner?	DSTs register BEF. Opgjort start af året, hvor forløb starter	0-1 variabel
Kvinde	DSTs register BEF	0-1 variabel
Oprindelse	DREAM (på baggrund af CPR-registret)	Dansker Fra vestligt land Fra ikke-vestligt land
Uddannelse	DSTs register BUE. Opgjort ved starten af året, hvor forløbet starter	Uddannelse ikke oplyst Grundskole Erhvervsfaglig Gymnasium Kort videregående Mellem lang videregående Lang videregående

Variabel	Kilde	Værdier
Antal indlæggelser sidste 3 år	Landspatientregister. Opgjort ved starten af året, hvor forløb starter. Antal af stationære indlæggelser på somatiske afdelinger i løbet i des sidste tre år før forløbets start.	Ingen indlæggelser 1 indlæggelse 2 Indlæggelser 3 eller flere indlæggelser
Antal besøg almen praktiserende læger (i de sidste 3 år?)	Sygesikringsregister. Opgjort start af året, hvor forløb starter	# Besøg læge: 0 # Besøg læge: 1-2 # Besøg læge: 3-4 # Besøg læge: 5-8 # Besøg læge: 9-14 # Besøg læge >= 15
Antal besøg almen specialist-læger	Sygesikringsregister. Opgjort start af året, hvor forløb starter	# Besøg specialist: 0 # Besøg specialist: 1-3 # Besøg specialist: 5-8 # Besøg specialist: 9-14
Kommunens ressourcepres	VIVEs ECO-nøgletal	Kontinuert. Indeks
Ledighedsprocent i landsdelen kvartal før start af forløb	Statistikbanken (serienummer). Sæsonkorrigeret	Kontinuert
Antal år erhvervs erfaring	DSTs register IDAP	Kontinuert
Beskæftigelsesgrad	DREAM: Andel af uger i beskæftigelse 3 år før start af forløb.	Kontinuert
Forløbstype	DREAM. Type af forløb baseret på den første kode, der optræder i forløbet	2-Arbejdsløshedsdagpenge 4-Kontanthjælpssystem 5-Revalidering m.v. 7-Sygedagpenge
Landsdele	DSTs register BEF. Baseret på bopælskommunen. Opgjort primo året, hvor forløbet starter	1 Byen København 10 Vestjylland 11 Nordjylland 2 Københavns omegn 3 Nordsjælland 4 Bornholm 5 Østsjælland 6 Vest- og Sydsjælland 7 Fyn 8 Sydjylland 9 Østjylland

Bilagstabel 1.2 Gennemsnitlig værdi af forklarende variable før reformen og forskellen mellem før og efter opdelt på udgiftsområde

Variabel	Dagpenge		Kontanthjælp		Revalidering		Sygedagpenge	
	Gns. pre-reform	Forskel pre/post-reform	Gns. pre-reform	Forskel pre/post-reform	Gns. pre-reform	Forskel pre/post-reform	Gns. pre-reform	Forskel pre/post-reform
16 <= alder < 20	0,006	-0,001	0,167	-0,005	0,071	-0,014	0,007	-0,000
20 <= alder < 25	0,109	0,003	0,246	0,007	0,054	0,007	0,048	0,002
25 <= alder < 30	0,162	0,017	0,139	0,013	0,080	0,018	0,075	0,003
30 <= alder < 35	0,118	-0,001	0,107	0,005	0,090	0,005	0,096	-0,002
35 <= alder < 40	0,109	-0,007	0,086	-0,002	0,126	-0,009	0,130	-0,007
40 <= alder < 45	0,106	-0,002	0,077	-0,008	0,123	-0,004	0,141	-0,000
45 <= alder < 50	0,117	-0,009	0,071	-0,007	0,141	-0,005	0,153	-0,003
50 <= alder < 55	0,115	-0,001	0,053	0,000	0,133	0,004	0,147	0,002
55 <= alder < 60	0,118	-0,004	0,035	-0,000	0,125	-0,008	0,143	-0,002
60 <= alder < 65	0,041	0,006	0,020	-0,002	0,055	0,007	0,059	0,007
0-2-årige børn	0,080	0,002	0,097	0,003	0,055	0,007	0,070	-0,002
3-6-årige børn	0,117	-0,005	0,091	0,001	0,105	0,004	0,138	-0,005
7-9-årige børn	0,088	-0,004	0,065	0,000	0,099	-0,003	0,122	-0,000
10-14-årige børn	0,118	-0,006	0,095	-0,007	0,170	-0,002	0,176	-0,004
15-17-årige børn	0,080	-0,004	0,065	-0,003	0,120	-0,001	0,120	-0,001
18-20-årige børn	0,070	-0,005	0,111	-0,004	0,134	-0,017	0,100	-0,001
21-24-årige børn	0,053	-0,001	0,053	-0,000	0,052	-0,000	0,047	0,002
Har en partner? 0/1	0,576	-0,003	0,263	0,006	0,612	-0,002	0,662	-0,001
Kvinde	0,500	0,012	0,423	0,006	0,625	-0,015	0,589	-0,002
Dansker	0,831	-0,011	0,772	-0,000	0,873	-0,031	0,903	0,001
Fra vestligt land	0,063	0,009	0,041	-0,001	0,025	0,007	0,034	0,001
Fra ikke-vestligt land	0,106	0,002	0,187	0,001	0,102	0,025	0,063	-0,002
Uddannelse ikke oplyst	0,154	0,009	0,200	-0,002	0,120	0,032	0,092	-0,002
Grundskole	0,168	-0,009	0,526	-0,005	0,329	-0,026	0,185	-0,009
Erhvervsfaglig	0,365	-0,013	0,133	-0,004	0,311	0,005	0,406	0,006
Gymnasium	0,040	-0,000	0,095	0,010	0,069	0,009	0,044	0,003
Kort videregående udd.	0,067	0,008	0,019	0,001	0,044	-0,003	0,047	0,001
Mellemlang videreg.	0,111	-0,001	0,017	-0,001	0,103	-0,016	0,176	-0,001
Lang videregående udd.	0,094	0,004	0,009	0,000	0,023	-0,002	0,050	0,003
Ingen indlæggelser	0,572	-0,014	0,510	-0,005	0,312	-0,007	0,331	-0,001
1 indlæggelse	0,267	0,003	0,269	-0,000	0,284	-0,001	0,322	-0,005
2 Indlæggelser	0,106	0,004	0,128	0,001	0,202	-0,008	0,191	0,001
3 eller flere indlæggelser	0,055	0,007	0,093	0,005	0,203	0,016	0,156	0,005
# Besøg læge: 0	0,141	0,002	0,139	0,003	0,036	0,009	0,018	0,002
# Besøg læge: 1-2	0,190	-0,003	0,173	-0,001	0,086	-0,008	0,059	-0,000
# Besøg læge: 3-4	0,160	-0,002	0,143	-0,002	0,109	0,004	0,089	0,000
# Besøg læge: 5-8	0,226	-0,002	0,206	0,002	0,180	0,020	0,212	-0,001
# Besøg læge: 9-14	0,169	0,003	0,178	-0,001	0,248	-0,003	0,285	-0,001
# Besøg læge >= 15	0,113	0,001	0,160	-0,001	0,341	-0,022	0,336	-0,001
# Besøg specialist: 0	0,327	-0,002	0,551	-0,005	0,245	0,003	0,203	0,000
# Besøg specialist: 1-3	0,240	-0,031	0,188	-0,006	0,203	-0,031	0,198	-0,023

Variabel	Dagpenge		Kontanthjælp		Revalidering		Sygedagpenge	
# Besøg specialist: 5-8	0,254	0,013	0,156	0,007	0,240	0,016	0,265	0,004
# Besøg specialist: 9-14	0,179	0,020	0,105	0,004	0,312	0,012	0,334	0,019
Beskæftigelsesgrad	0,579	-0,010	0,160	-0,009	0,119	0,018	0,733	0,003
Andel uger på sygedagpenge sidste 3 år	0,041	-0,003	0,028	-0,007	0,183	-0,027	0,066	-0,000
Andel uger på dagpenge sidste 3 år	0,146	-0,012	0,038	-0,011	0,022	0,000	0,055	-0,006
Andel uger på kontanthjælp sidste 3 år	0,008	0,002	0,261	0,001	0,080	0,015	0,013	0,001
Andel uger på revalidering sidste 3 år	0,004	-0,000	0,005	-0,001	0,104	-0,015	0,003	-0,000
Antal observationer	206.339		113.477		4.957		158.096	

Note: Den eneste kommunevariabel, vi anvender som kontrolvariabel, er ressourcepres. Andre kommunevariabler bliver ikke brugt, da de med stor sandsynlighed enten er endogene eller alternativt vurderes til at være mindre relevante. Ledighedsprocent er målt på landsdelsniveau.

Bilag 2 Økonometrisk metode

De økonometriske modelberegninger bygger på en trinvis-konstant varighedsmodel (piecewise constant duration model, se Cameron & Trivedi, 2005), der bygges op omkring reformen, der starter 1. januar 2016. Den analyseperiode, vi ser på, er 2015 og 2016 med opdeling i året før og året efter reformen.

Før reformperioden vælger vi forløb på offentlig forsørgelse, som er påbegyndt eller i gang i uge 1, 2015. Efter reformperioden inkluderer vi personer på overførsel i uge 1, 2016.

Inden for disse perioder har vi nogle observationsperioder (tidsvinduer), der benyttes til at afgrænse, hvilke forløb for de enkelte overførselsmodtagere vi betragter.

Et forløb er betragtet som påbegyndt, hvis man i en given uge modtager overførselsindkomster, som giver refusion, og man i den forrige måned har været selvforsørgende, på SU (uden refusion) eller uden for Danmark.

Et forløb kan være afsluttet, dvs. individet er overgået til selvforsørgelse eller SU (uden ydelser) i løbet af observationsperioden. Et forløb betragtes som ikke-afsluttet (højre-censureret) hvis

- a. forløbet stadig er i gang 104 uger efter starten af selektionsvinduet
- b. individet overgår til en permanent ydelse (fx pension eller udvandring).

Et ikke afsluttet forløb betyder således, at der ikke bliver observeret en overgang til selvforsørgelse i observationsperioden. Yderligere ved vi kun, at forløbet har været et vist antal uger, og at det muligvis fortsat varer i et stykke tid. Et forløb er "i gang" (venstrecensureret), hvis individet var i gang med sit forløb i starten af tidsvinduerne. Vi beregner i dette tilfælde forløbets varighed indtil start af tidsvinduet. Nogle individer kan blive observeret flere gange i en given periode, og det samme forløb kan opstå både i før- og efter-perioden – dog med forskellige varigheder.

Beregning af refusionsanciennitet

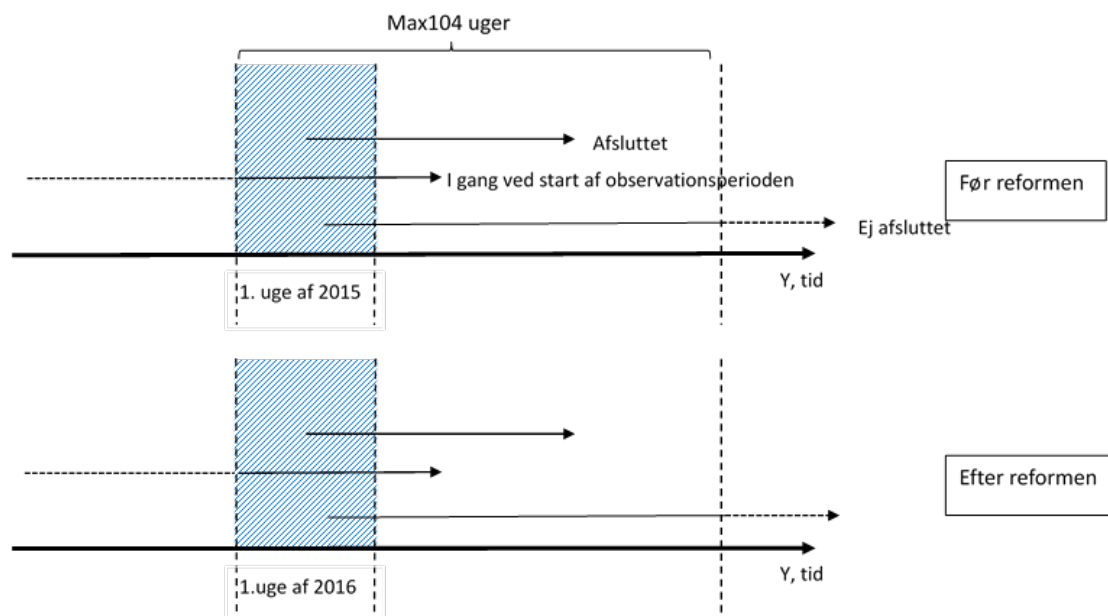
Refusionsancienniteten beregnes efter de nye regler. Til efter-perioden starter vi med at beregne refusionsanciennitet ved det første halvår af 2014 (ca. 1½ år, før reformen starter). Tilsvarende for før-perioden starter vi beregningen af anciennitet ved det første halvår af 2013. Refusionstælleren bliver nulstillet, hvis individet har haft 52 ugers selvforsørgelse i løbet af en treårig periode. Kun nogle af ydelserne er omfattet af refusionsregler og indgår derfor i refusionstrappeberegningen. Dette er forklaret nærmere i lovforslaget (jf. Lovforslag L 4, Beskæftigelsesministeriet (2014b)). Det fremgår også af lovforslaget, at der ved selvforsørgelse forstås, at den pågældende har været i beskæftigelse eller ikke har modtaget offentlig forsørgelse. Offentlig forsørgelse er bl.a. kontanthjælp, arbejdsløshedsdagpenge, SU samt støttet beskæftigelse, fx ansættelse med løntilskud efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats ("LAB-loven", jf. Beskæftigelsesministeriet (2016)).

Refusionsanciennitet beregnes således ved påbegyndelse og afslutning af vores forløb. Hvis forløbet er højrecensureret, så angives refusionsancienniteten ved censureringspunktet. Beregningen af refusionsanciennitet tager højde for de eventuelle tidligere forløb, som har været omfattet af refusion.

Bilagsfigur 2.1 illustrerer vores design. Designet opretter to perioder – den ene før reformen og den anden efter, hvor vi vælger alle igangværende forløb i uge 1 af 2015/2016 (tidsvinduerne). Figuren

viser således de forskellige forløb (afsluttet, ikke afsluttet, i gang ved start af observationsperioden). Antallet af ydelser er sat til nul, 1½ år før starten af perioden, både i før- og efter-perioden. Dette er for at matche STAR's beregning af refusionsanciennitet efter reformen.

Bilagsfigur 2.1 Før-/efter-design: Dannelse af offentlige forsørgelsesforløb



Økonometrisk model og identifikation af effekten på afgangsrater til selvfor-sørgelse

Vi ønsker at analysere forskellen i afgangsraten mellem de to perioder før og efter. Afgangsraten oplyser, hvor mange der forlader den offentlige forsørgelse på et givet tidspunkt. Den kan fortolkes som en hastighed, idet den måler, hvor hurtigt en gruppe af personer forlader en given tilstand – givet, at de har været i denne tilstand indtil da. Desuden er afgangsraten en byggesten til at beregne overlevelsesfunktioner og den forventede varighed af et forløb. Vi vil således sammenligne afgangsraten mellem de to perioder (før-/efter-reformen) og på forskellige tidspunkter i løbet af forløbet.

Da afgangsraten er vores hovedgenstand, vil opsætningen af en varighedsmodel egne sig til at beregne effekten af reformen på længden af offentlig forsørgelse. Med denne tilgang kan vi tage højde for andre faktorer, der påvirker afgangsraten – både individkarakteristika og karakteristika på landsdelsniveau, som er uafhængige af reformen.

Vi tager udgangspunkt i **trappemodellen**. Under de nye regler ændrer refusionsprocenten sig markant på bestemte intervaller for refusionsancienniteten sammenlignet med de tidligere regler (jf. Figur 2.1 og Figur 2.2). Refusionsprocenten ændrer sig på følgende tidspunkter: 0-4 uger, 5-26 uger, 27-52 uger og >52 uger. Det giver i teorien kommunerne økonomiske incitamenter til at øge deres indsats for at få individer ud af forsørgelse. På grund af ændringen i incitamenterne kan man forvente, at afgangsraten under de to regimer ændrer sig på de forskellige tidspunkter. Vi definerer $h(t|R,x)$ som det individs-afgangsrate på tidspunktet t givet karakteristika x og regimet, hvor individet befinder sig i ($R=0$ før-reformen, $R=1$ efter-reformen). Vi antager at ændringen i afgangsrater på grund af en ændring i en af de forklarende faktorer er proportional. Det leder til en specifikation, hvor logaritmen af afgangsraten er lineær.

$$\log h(t|R, x) = a_1(t \leq 4) + a_2(4 < t \leq 26) + a_3(26 < t \leq 52) + a_4(t > 52) + a_{r,1}(t \leq 4)R + a_{r,2}(4 < t \leq 26)R + a_{r,3}(26 < t \leq 52)R + a_{r,4}(t > 52)R + x\beta$$

Variablen t måler refusionsanciennitet, R en indikator for post-reformperioden og x inkluderer andre forklarende faktorer.

Modellen inkluderer indikatorer for, hvor den individuelle refusionsanciennitet befinder sig i forhold til trappemodellen. For at undersøge, om afgangsrater i disse forskellige intervaller har ændret sig mellem de to perioder, inkluderes interaktionsled mellem disse indikatorer og indikatoren for efter-reformperioden. Efterfølgende testes, om parametrene for interaktionsleddene $a_{r,1}$, $a_{r,2}$, $a_{r,3}$, $a_{r,4}$ er statistisk forskellige fra 0.

Resultaterne er i rapporten præsenteret i form af hazard-ratioer (eller afgangsrateratioer)

$$HR = \frac{h(t|x, R = 1)}{h(t|x, R = 0)}$$

som angiver ændringen i afgangsraten som en ratio. Hvis HR ligger over 1, fortolkes det som en positiv effekt, hvorimod hvis HR ligger under 1, bliver det fortolket som et negativt effekt. HR-1 angiver ændring i procent.

I analyserne anvendes en finere opdeling af refusionsanciennitet, men stadig med brug af trappemodellen (ugerne 3-4, 5-6, 24-25, 26-27, 51-52 og 53-54 for at afspejle trappemodellen).

Følgende variable inkluderes på individniveau: alder, køn, oprindelse, familie, civilstatus og antal børn, uddannelse, erhvervs erfaring og arbejdsmarkedshistorik. Tillige indgår oplysninger om helbred med mål for antallet af indlæggelser og lægekontakter, både hos alment praktiserende læger og speciallæger, samt en indikator for, hvilken landsdel individet bor i for at kontrollere for den regionale variation i ledighed. Sluttelig inkluderes en indikator for kommunens ressourcepres (indeks).

**VIDEN I
VELFÆRD**

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD