

1/2010

STATSREVISORERNE



Beretning om effekten af aktivering af ikke- arbejdsmarkedsparete kontant- hjælpsmodtagere



1/2010

Beretning om effekten af aktivering af ikke- arbejdsmarkedsparate kontant- hjælpsmodtagere

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2010

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i april 2011.

Beskæftigelsesministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2010, som afgives i april 2012.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-343-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM EFFEKTEN AF AKTIVERING AF IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE KONTANTHJÆLPSMODTAGERE

Formålet med aktivering er, at alle kommer i arbejde. Den førte beskæftigelsespolitik 2002-2010 har i forhold til aktivering af gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere haft et mål om at øge den strukturelle beskæftigelse med ca. 11.000 personer.

$\frac{2}{3}$ af alle kontanthjælpsmodtagere – eller ca. 69.000 personer – var ikke arbejdsmarkedsparate i 2009. At være ikke-arbejdsmarkedsparat betyder, at man ud over at være ledig har fx sociale eller helbredsmæssige problemer, som gør, at man ikke kan varetage et arbejde på almindelige vilkår.

De offentlige udgifter til aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere steg fra ca. 1,6 mia. kr. i 2006 til ca. 3,3 mia. kr. i 2008 og udgjorde i 2009 ca. 2,3 mia. kr.

Beretningen viser, at aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i 2006 ikke havde nogen positiv effekt. Der var heller ikke nogen positiv effekt i 2007. De aktiverede kom således hverken mere i selvforsørgelse eller mere i beskæftigelse end de, der ikke blev aktiveret i samme periode.

Statsrevisorerne kritiserer, at Beskæftigelsesministeriet ikke kan dokumentere, at aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate virker efter hensigten.

Statsrevisorerne kritiserer i den forbindelse, at:

- Beskæftigelsesministeriet ikke har fastsat konkrete mål for, hvor mange ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere der skal komme i beskæftigelse som følge af aktivering
- Beskæftigelsesministeriet alene anvender de såkaldte strukturelle mål for beskæftigelseseffekten. De strukturelle mål er skøn, som ikke kan efterprøves
- Beskæftigelsesministeriet flere gange har intensiveret aktiveringsindsatsen uden tilstrækkelig viden om, hvilke indsatser der virker.

Statsrevisorerne finder det nødvendigt, at beskæftigelsesministeren på et område, der er så væsentligt både samfundsøkonomisk og for den enkelte ledige, får sikker viden om, hvilken aktivering der virker – herunder hvordan indsatsen bør koordineres i forhold til de sociale myndigheder og sundhedsmyndighederne.

Statsrevisorerne,
den 13. oktober 2010

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Mogens Lykketoft
Carsten Hansen
Peter Christensen*



Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikke- arbejdsmarkedsparate kontant- hjælpsmodtagere

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	7
	A. Baggrund	7
	B. Formål og metode.....	9
III.	Aktiveringsindsatsen og Beskæftigelsesministeriets initiativer	13
	A. Kontanthjælpsmodtagere i undersøgelsesperioden	13
	B. Kontanthjælpsmodtagerne som målgruppe	16
	C. Formålet med at aktivere kontanthjælpsmodtagerne.....	18
	D. Mål og målopfyldelse for aktiveringsindsatserne	19
	E. Forventet effekt.....	22
IV.	Effekter af indsatserne	26
	A. Indsatser over for kontanthjælpsmodtagerne	26
	B. Effekten af aktivering	28
	Bilag 1. Ordliste.....	36

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Claus Hjort Frederiksen: november 2001 - april 2009
Inger Støjberg: april 2009 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om, hvorvidt aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har en positiv beskæftigelseseffekt.

Rigsrevisionen har gennemført undersøgelsen, fordi der siden 2002 har været øget fokus på, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kommer i beskæftigelse. Samtidig udgør gruppen den største del af kontanthjælpsmodtagerne.

2. Kontanthjælpsmodtagere er i lovgivningen opdelt i 2 grupper. Den ene gruppe er de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der kun har ledighed som problem, og som er registreret som ledige. Den anden gruppe er de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der har problemer ud over ledighed, og som ikke indgår i ledighedsstatistikken. De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtageres problemer kan fx være dårligt helbred, misbrug eller manglende sociale eller faglige kompetencer. Det er den sidste gruppe, beretningen handler om.

3. Den aktive beskæftigelsesindsats er de seneste 9 år blevet ændret flere gange, men formålet med indsatserne – beskæftigelse – er fastholdt i perioden 2002-2009, som denne undersøgelse omfatter. Aktiveringsindsatserne omfatter deltagelse i 1) vejledning og opkvalificering, 2) virksomhedspraktik i offentlig eller privat virksomhed eller 3) ansættelse med løntilskud i offentlig eller privat virksomhed.

4. De offentlige udgifter til aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er steget siden den særlige indsats "Ny chance til alle" i 2006 og den efterfølgende ret og pligt til gentagen aktivering. I 2006 var de samlede offentlige udgifter til aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ca. 1,6 mia. kr., beregnet som den forholdsmæssige andel af totaludgiften til aktivering af alle kontanthjælpsmodtagere. I 2009 var de samlede offentlige udgifter til aktivering af denne gruppe ca. 2,3 mia. kr. Statens udgifter har i perioden udgjort ca. 1/3 af det samlede beløb. I samme periode faldt antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fra godt 73.000 til godt 69.000 fuldtidspersoner.

5. Beskæftigelsesministeriet fastsætter de overordnede rammer for aktiveringsindsatsen, mens kommunerne forestår den praktiske udmøntning, som skal sikre, at indsatsen tilrettelægges individuelt og under hensyn til den enkeltes resurser og behov.

Fra oktober 2005 til 2010 har de kommunale sagsbehandlere indplaceret kontanthjælpsmodtagere i 5 forskellige matchgrupper. De ledige blev indplaceret i matchgrupperne efter deres beskæftigelsespotentiale, dvs. i forhold til faglige og sociale kompetencer og det lokale arbejdsmarked. De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere blev indplaceret i enten matchgruppe 4, hvor sagsbehandleren vurderede, at der var en lav grad af match mellem kompetencer og arbejdsmarked, eller matchgruppe 5, hvor der ingen match var mellem kompetencer og arbejdsmarkedets krav.

Ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er "personer, der modtager kontanthjælp eller start-hjælp efter lov om aktiv socialpolitik ikke alene på grund af ledighed", jf. lov nr. 419 af 10. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 2, stk. 3.

6. Beretningen beskriver aktiveringseffekten af Beskæftigelsesministeriets initiativer til måling af og opfølgning på aktiveringsindsatsen.

Selvforsørgelse

En person, der ikke er i offentlig forsørgelse, er i selvforsørgelse.

Selvforsørgelsesgrad

Hvor stor en procentdel af tiden pr. kvartal personerne er i selvforsørgelse.

Beskæftigelsesgrad

Hvor stor en procentdel af tiden personerne er i beskæftigelse. Udregnes pr. år ved hjælp af ATP-indbetalinger. ATP-indbetalingerne indeholder lønindtægt over en vis minimumsgrænse, men ikke indtægt fra selvstændig virksomhed.

Motivationseffekt

Viser sig ved, at ledige ofte søger og får job umiddelbart før aktiveringstilbud, dvs. at de ikke når at deltage i et aktiveringstilbud.

Sorteringseffekt

Viser sig ved, at ledige afholder sig fra at søge om kontanthjælp for at undgå de medfølgende krav til bl.a. aktivering.

Rigsrevisionen har endvidere fået foretaget en registerundersøgelse, der består af en effektundersøgelse af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere og en beskrivende undersøgelse af gruppen. Deltagergruppen i effektundersøgelsen er de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, der i 1. kvartal 2006 sammen med deres sagsbehandler traf beslutning om at deltage i aktivering. Effekten af aktivering på selvforsørgelsesgrad undersøges for perioden 2006-2009. Effekten af aktivering på beskæftigelsesgrad er alene undersøgt for 2006, da der ikke foreligger data herfor i perioden 2007-2009. Undersøgelsen af effekten på selvforsørgelsesgrad er gentaget for 1. kvartal 2007, men ikke senere end dette, da den efterfølgende dataperiode er for kort til at kunne analysere effekterne.

I effektundersøgelsen analyseres effekterne for de enkelte personer, der deltager i aktivering. Det er aktiveringseffekten, der analyseres, dvs. opkvalificeringseffekten som følge af deltagelse i aktiveringen, herunder fastholdelseeffekten, der viser sig den første tid efter starten af aktiveringsforløbet. Derimod analyseres effekterne ikke på andre end de aktiverede, dvs. at hverken den såkaldte motivationseffekt eller den såkaldte sorteringseffekt indgår i effektundersøgelsen. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i juni 2009.

7. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, hvorvidt aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere har en positiv beskæftigelseseffekt.

Formålet er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Beskæftigelsesministeriet sikret sig viden om effekten af aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere?
- Bringer aktivering de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse i perioden 2006-2009?

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Formålet med aktivering er, at alle kommer i beskæftigelse. Rigsrevisionens effektundersøgelse viser, at aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i 2006 ikke havde en positiv beskæftigelseseffekt på denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere.

Beskæftigelsesministeriet har arbejdet på at tilvejebringe viden om, hvilke aktiveringsindsatser der virker over for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Ministeriet har fået foretaget en lang række både kvalitative og kvantitative undersøgelser af kontanthjælpsområdet.

Beskæftigelsesministeriet har løbende haft et målrettet fokus på at øge kvaliteten af undersøgelserne. Ministeriet har samtidig i højere grad fået mulighed for at igangsætte mere komplicerede analyser, i takt med at der er kommet adgang til mere detaljerede oplysninger om aktivering og forsørgelsesydelse.

Beskæftigelsesministeriet fik i 2009 foretaget en undersøgelse, der dokumenterede, at ugentlige samtaler mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler førte til øget aktivering, men ikke øgede selvforsørgelsesgraden og dermed ikke motiverede de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere til at blive selvforsørgende.

Rigsrevisionen har i effektundersøgelsen analyseret effekten af aktiveringsindsatser på deltagere i aktivering – altså effekten på dem, der rent faktisk bliver aktiveret. Effektundersøgelsen omfatter derfor ikke effekten for dem, der ikke deltager i aktivering, og motivations- og sorteringseffekter indgår ikke i undersøgelsen. Rigsrevisionens effektundersøgelse omfatter således ikke alle aspekter, der kan knyttes til aktivering.

Rigsrevisionen benytter i beretningen betegnelsen "aktiveringseffekten" for effekterne af aktiveringsindsatserne, der er undersøgt i effektundersøgelsen. Aktiveringseffekten omfatter opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne for dem, der deltager i aktivering.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at Rigsrevisionen i analysen ikke har medtaget sorterings- og motivationseffekter, herunder effekter af økonomisk motivation, hvorfor den samlede effekt af aktivering må formodes at være mere positiv, end Rigsrevisionens analyse af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne viser.

Rigsrevisionen finder, uanset rækkevidden af Beskæftigelsesministeriets bemærkninger, at undersøgelsen af effekten af aktiveringsindsatsen på ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere giver så klar en indikation af manglende effekt, at Beskæftigelsesministeriet fortsat bør undersøge og tilvejebringe viden om, hvordan aktiveringsindsatser kan bringe ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

Beskæftigelsesministeriet har sikret sig viden om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Ministeriet har fået foretaget en lang række undersøgelser og har løbende haft et målrettet fokus på at øge kvaliteten af disse. Ministeriet har samtidig i højere grad fået mulighed for at igangsætte mere komplicerede analyser. Det er en væsentlig udfordring for ministeriet at få afklaret, hvilke indsatser der virker, fordi de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har betydelige problemer ud over ledighed.

Kontanthjælpsmodtagere i undersøgelsesperioden

- I perioden 2006-2009 faldt det samlede antal kontanthjælpsmodtagere fra knap 116.000 til knap 103.000 personer. I samme periode faldt antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fra godt 73.000 til godt 69.000 personer.
- Af dem, der var på kontanthjælp primo 2006 og indplaceret i matchgruppe 4, var 16 % selvforsørgende 3 år senere. Af dem, der primo 2006 var i matchgruppe 5, var 7 % selvforsørgende 3 år senere.

- 16 % af dem, der var på kontanthjælp i matchgruppe 4 primo 2006, var på permanent ydelse 3 år senere. 42 % af dem, der var på kontanthjælp i matchgruppe 5 primo 2006, var på permanent ydelse 3 år senere.
- I 2006 havde 70 % af alle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere været på offentlig forsørgelse i mindst 80 % af tiden i hvert af de seneste 3 år forud for 2006. I 2008 var tallet 69 %.

Målgruppen

- Målgruppen de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er klart afgrænset i lovgivningen som en gruppe, der ikke kun har ledighed som problem. Gruppen er dog ikke homogen, da den både omfatter personer, der hurtigt vil kunne blive arbejdsmarkedsparate, og personer med tunge sociale og helbreds-mæssige problemer.

Formål

- Formålet med aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er, at de skal i beskæftigelse. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det er et skridt på vejen til beskæftigelse, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kommer tættere på arbejdsmarkedet.
- Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet ultimo 2007 har igangsat et forskningsbaseret udviklingsprojekt for at udvikle metoder til måling af indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, da det er meget vanskeligt at afgrænse "tættere på arbejdsmarkedet".

Mål og målopfyldelse for aktiveringsindsatserne

- Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet fastsætter i samarbejde strukturelle mål for beskæftigelseseffekter. De strukturelle mål for beskæftigelseseffekter er skønnede tal, der ikke kan efterprøves empirisk, men som årligt revurderes med nye skøn. De strukturelle mål for beskæftigelseseffekter baserer sig på forventninger om de samlede bidrag fra opkvalificeringseffekter, fastholdelseeffekter, motivationseffekter og sorteringseffekter.
- Det var målet med den førte beskæftigelsespolitik i perioden 2002-2010, at initiativer rettet mod ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere medførte et løft i den strukturelle beskæftigelse på ca. 11.000 personer. 11.000 personer udgør mellem 15 % og 17 % af alle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i årene 2006-2009.
- Beskæftigelsesministeriet har ikke fastsat konkrete mål for antal ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der kommer i beskæftigelse som følge af aktivering, som supplement til de skønnede strukturelle mål.
- De samlede offentlige udgifter til aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere udgjorde ca. 1,6 mia. kr. i 2006, ca. 2,2 mia. kr. i 2007, ca. 3,3 mia. kr. i 2008 og ca. 2,3 mia. kr. i 2009, beregnet som den forholdsmæssige andel af totaludgiften til aktivering af alle kontanthjælpsmodtagere. Statens udgifter har i perioden udgjort ca. 1/3 heraf.

Forventet effekt

- Beskæftigelsesministeriet fik i 2001 ressortansvaret for gruppen af ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere. Ministeriet havde positive erfaringer med aktivering af dagpengemodtagere og overførte forventningerne til at gælde for gruppen af kontanthjælpsmodtagere.
- Beskæftigelsesministeriet har siden 2001 fået foretaget en lang række både kvalitative og kvantitative undersøgelser af kontanthjælpsområdet. Undersøgelserne, der ofte har været baseret på før-efter-målinger af aktivering, har vist positiv effekt af aktivering.
- Beskæftigelsesministeriet har løbende haft et målrettet fokus på at øge kvaliteten af undersøgelserne. Ministeriet har samtidig i højere grad fået mulighed for at igangsætte mere komplicerede analyser, i takt med at der er kommet adgang til mere detaljerede oplysninger om aktivering og forsørgelsesydelse.
- Beskæftigelsesministeriet fik i 2009 foretaget en undersøgelse, der dokumenterede, at ugentlige samtaler mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler førte til øget aktivering, men ikke øgede selvforsørgelsesgraden og dermed ikke motiverede de ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere til at blive selvforsørgende.
- Beskæftigelsesministeriet har ikke foretaget en nærmere analyse af hele gruppen af ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere, der på et givet tidspunkt aktiveres, og i forlængelse heraf vurderet effekten på beskæftigelse og over en årrække på selvforsørgelse.

Rigsrevisionens effektundersøgelse viser, at aktivering af de ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere ikke bragte dem i beskæftigelse. Effekten af aktivering var således negativ både på selvforsørgelsesgrad og på beskæftigelsesgrad, dvs. at de aktiverede kom i selvforsørgelse eller beskæftigelse en mindre del af tiden end de ikke-aktiverede i perioden 2006-2009. Beskæftigelsesministeriet bør fortsætte arbejdet med at undersøge og tilvejebringe viden om, hvilke aktiveringsindsatser der virker over for ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Indsatserne

- Aktiveringsindsatserne er i lovgivningen de samme over for alle kontanthjælpsmodtagere, og der er således i lovgivningen ikke angivet specifikke indsatser målrettet de ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere.
- Kommunerne skal ifølge loven foretage en helhedsvurdering af den enkelte kontanthjælpsmodtagers situation og behov. Jobcentret skal henvise til en indsats i den relevante kommunale forvaltning, når der er behov for en kombineret social- og beskæftigelsesindsats.
- Det er de samme hovedkategorier af beskæftigelsesindsatser, der bliver mest brugt til både arbejds-markedsparate og ikke-arbejds-markedsparate kontanthjælpsmodtagere.

- Aktiveringen af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4 steg fra godt 30 % af tiden primo 2006 til godt 40 % af tiden primo 2009. Aktiveringen af matchgruppe 5 steg fra 15 % af tiden primo 2006 til godt 20 % af tiden primo 2009. Stigningen i aktivering kom især efter midten af 2006 under den særlige indsats "Ny chance til alle" og den efterfølgende ret og pligt til gentagen aktivering for denne gruppe.

Effektundersøgelse af aktivering i perioden 2006-2009

- De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere blev i den 3-årige periode 2006-2009 ikke selvforsørgende som følge af aktivering i starten af 2006.
- De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kom ikke i beskæftigelse i 2006 som følge af aktivering i starten af 2006.
- Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at en undersøgelse af effekten af aktiveringsindsatser i starten af 2006 ikke kan sige noget om effekten af aktiveringsindsatser i efterfølgende perioder.
- Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at Rigsrevisionen i analysen ikke har medtaget sorterings- og motivationseffekter, herunder effekter af økonomisk motivation, hvorfor den samlede effekt af aktivering må formodes at være mere positiv, end Rigsrevisionens analyse af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne viser.
- Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet netop har iværksat et forsøg, "På rette vej i job", der har fokus på en koordinerende indsats i forhold til de sociale myndigheder og sundhedssystemet, der hvor det fremmer den enkeltes mulighed for at komme tilbage i job.
- Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Beskæftigelsesministeriet fortsat bør undersøge, hvilke aktiveringsindsatser der virker over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet har iværksat et forsøg, der har fokus på en koordinerende indsats, som fremmer den enkeltes mulighed for at komme tilbage i job.

II. Indledning

A. Baggrund

8. Denne beretning handler om, hvorvidt aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har en positiv beskæftigelseeffekt.

9. Rigsrevisionen har gennemført denne undersøgelse, fordi der siden 2002 har været øget fokus på, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kommer i beskæftigelse. Der er særlige udfordringer i at opnå dette, da gruppen har problemer ud over ledighed og samtidig udgør den største del af kontanthjælpsmodtagerne. Aktivering skal gerne føre til, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere bliver arbejdsmarkedsparate og kommer i arbejde.

Udgifterne til aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er steget efter den særlige indsats "Ny chance til alle" og den efterfølgende ret og pligt til gentagen aktivering. I 2006 var de samlede offentlige udgifter til aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ca. 1,6 mia. kr., beregnet som den forholdsmæssige andel af totaludgiften til aktivering af alle kontanthjælpsmodtagere. I 2009 var de samlede offentlige udgifter til aktivering af denne gruppe ca. 2,3 mia. kr. Statens udgifter har i perioden udgjort ca. $\frac{1}{3}$ af det samlede beløb.

10. Siden 2002 har Beskæftigelsesministeriet udmøntet 3 politiske aftaler om beskæftigelsespolitikken i 3 omfattende lovinitiativer. Der har derudover været mange mindre lovændringer. Tabel 1 viser udmøntningen af de politiske aftaler, der vedrører ændringer i den aktive indsats, i den væsentligste lovgivning i perioden 2002-2007.

Tabel 1. Politiske aftaler og lovgivning i perioden 2002-2007

Politisk aftale	Udmøntet i lov	Hovedændring
Beskæftigelsesforliget "Flere i arbejde – en handlingsplan", regeringen, september 2002	Lov nr. 419 af 10. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov nr. 417 af 10. juni 2003 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, ...	Individuelt kontaktføreløb med ret og pligt til samtaler for alle kontanthjælpsmodtagere. Færre forskellige aktiveringsredskaber.
Integrationsaftalen "Ny chance til alle", regeringen, maj 2005	Lov nr. 239 af 27. marts 2006 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik	Kampagneperiode fra 1. juli 2006 til 30. juni 2008 med aktiveringstilbud til personer, der det seneste år ikke havde modtaget aktivering. Beslutning om ret og pligt til gentagen aktivering for alle kontanthjælpsmodtagere efter 12 måneders ledighed med virkning fra 1. juli 2008.
"Aftale om fremtidens velfærd og velstand og investeringer i fremtiden" (Velfærdsaftalen), regeringen, juni 2006	Lov nr. 176 af 27. februar 2007 om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, ..., lov om aktiv socialpolitik, ...	Fremrykning af tidspunktet for første aktivering fra 12 til 9 måneder og for ret og pligt til gentagen aktivering fra 12 til 6 måneder.

I forbindelse med kommunalreformen blev lov nr. 522 af 24. juni 2005 om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats vedtaget. Der har senere været lovændringer hertil. Loven fastlægger bl.a., at beskæftigelsesindsatserne varetages af kommunerne. Når der i beretningen henvises til love og politiske aftaler, er det til datoerne i tabel 1.

11. Gruppen af kontanthjælpsmodtagere er sammensat af 2 hovedgrupper, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (herefter LAB). § 2, stk. 2, omhandler personer, der modtager kontanthjælp eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik alene på grund af ledighed – de arbejdsmarkedsparete, der indgår i ledighedsstatistikken. Stk. 3 omhandler personer, der modtager kontanthjælp eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik ikke alene på grund af ledighed – de ikke-arbejdsmarkedsparete, der ikke indgår i ledighedsstatistikken.

12. I 2003 blev LAB ændret, så der er 3 aktiveringsværktøjer fælles for beskæftigelsesindsatsen over for både forsikrede (dagpengemodtagere) og ikke-forsikrede ledige (kontanthjælpsmodtagere). Disse 3 værktøjer er: 1) vejledning og opkvalificering, 2) virksomhedspraktik i offentlig eller privat virksomhed og 3) ansættelse med løntilskud i offentlig eller privat virksomhed.

13. Både arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kan blive mødt med krav om aktivering. Indtil 1. juli 2006 var der kun krav om ét tilbud om deltagelse i aktivering til de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Mellem 1. juli 2006 og 1. juli 2008 betød "Ny chance til alle", at personer, der ikke det seneste år havde modtaget aktivering, modtog et aktiveringstilbud. Fra 1. juli 2008 blev der ret og pligt til gentagen aktivering for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere over 30 år, ligesom der indtil da havde været det for dem under 30 år og for arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Kontanthjælpsmodtagere kan fritages fra pligt til aktivering, fx ved sygdom eller barsel, eller hvis helbredet forværres ved aktivering.

14. Siden 2004 har kommunernes sagsbehandlere indplaceret kontanthjælpsmodtagerne i såkaldte matchgrupper efter en vurdering af den enkelte kontanthjælpsmodtagers beskæftigelsespotentiale i forhold til det ordinære arbejdsmarked. Det blev obligatorisk for kommunerne at anvende matchsystemet fra oktober 2005. En arbejdsmarkedsparat kontanthjælps-

modtager indplaceres i matchgruppe 1-3, hvor 1 er umiddelbar match, 2 er høj grad af match, og 3 er delvis match. En ikke-arbejdsmarkedsparat kontanthjælpsmodtager indplaceres i matchgruppe 4-5, hvor 4 er lav grad af match, og 5 er ingen match. Jo længere væk, kontanthjælpsmodtageren er fra arbejdsmarkedet, jo højere en matchindplacering får personen. Vurderingen omfatter 6 perspektiver: eget arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kompetencer, personlige kompetencer, økonomi og netværk, helbredsproblemer og misbrugsproblemer.

Beskæftigelsesministeriet indførte pr. 20. april 2010 en ny matchmodel med 3 matchgrupper: Matchgruppe 1 er jobklar, matchgruppe 2 er indsatsklar, og matchgruppe 3 er midlertidigt passiv.

B. Formål og metode

Formål

15. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, hvorvidt aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har en positiv beskæftigelseeffekt.

Dette er undersøgt ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har Beskæftigelsesministeriet sikret sig viden om effekten af aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere?
- Bringer aktivering de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse i perioden 2006-2009?

Metode og afgrænsning

16. Beretningen vedrører Beskæftigelsesministeriet og dækker perioden 2002-2009.

17. Denne beretning undersøger effekten af beskæftigelsesindsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, men vurderer ikke, om beskæftigelsesindsatsen bliver udført efter gældende regler. Det gjorde derimod Rigsrevisionens beretning nr. 12/2008 om kommunernes beskæftigelsesindsats over for kontanthjælpsmodtagere. Den vurderede, om de kommunale jobcentre på tilfredsstillende vis sikrer, at kontanthjælpsmodtagere får og deltager i den beskæftigelsesindsats, som de har ret og pligt til.

18. Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen holdt møder og brevvekslet med Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen og har gennemgået dokumenter fra ministeriet og styrelsen. Rigsrevisionen har derudover fået foretaget en registerundersøgelse af effekterne på beskæftigelse af aktiveringen af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Registerundersøgelsen er udført af Anvendt Kommunal Forskning (AKF) i 2010: "En mikroøkonomisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats", Lars Skipper, 2010. Det er kun dele af AKF's undersøgelse, der indgår i Rigsrevisionens beretning.

BOKS 1. ANVENDT KOMMUNAL FORSKNING (AKF)

AKF er en uafhængig forskningsinstitution, der forsker i offentlig service og regulering med hovedvægt på de velfærdsopgaver, som kommuner og regioner beskæftiger sig med. AKF kvalitetssikrer sin forskning med en intern forsker, der ikke har været involveret i undersøgelsen, og 2 anerkendte forskere med kendskab til forskningsfeltet, der er uafhængige af AKF. AKF's forskning offentliggøres i danske og internationale videnskabelige tidsskrifter.

Rigsrevisionen har ikke tidligere samarbejdet med en uafhængig forskningsinstitution om at udarbejde en effektundersøgelse til en beretning. Denne beretning adskiller sig således fra tidligere effektberetninger ved at inddrage uafhængige forskningsresultater.

19. Registerundersøgelsen består dels af en beskrivende undersøgelse af målgruppen, dels af en effektundersøgelse af aktivering af kontanthjælpsmodtagere, hvor effekten for deltagerne i aktivering sammenlignes med effekten for en kontrolgruppe, der ikke aktiveres. Den beskrivende undersøgelse indgår i kap. III.A og B og kap. IV.A, mens resultaterne af effektundersøgelsen fremstilles i kap. IV.B.

20. De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere undersøges i registerundersøgelsen. Dog berører undersøgelsen også arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, hvor dette er relevant i sammenligning med de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Alle kontanthjælpsmodtagere – uanset varighed på kontanthjælp – indgår i undersøgelsen. I 1. kvartal 2006 var der godt 73.000 ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Heraf var ca. 40.000 indplaceret i matchgruppe 4 og ca. 15.000 i matchgruppe 5. De øvrige ca. 18.000 ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere var endnu ikke indplaceret i enten matchgruppe 4 eller 5.

21. 2006 anvendes som udgangspunkt for effektanalysen. Dette skyldes, at det først i oktober 2005 blev obligatorisk for kommunerne at anvende matchsystemet, og alle kontanthjælpsmodtagerne herefter skulle være matchindplaceret. Derudover er der med udgangspunkt i 2006 tilstrækkeligt mange år efter dette tidspunkt og frem til de senest tilgængelige data til, at analysen kan vise effekt på mere end blot kort sigt. Deltagergruppen i effektundersøgelsen er de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der i 1. kvartal 2006 sammen med deres sagsbehandler traf beslutning om at deltage i aktivering. Både deltagerne og deres kontrolgrupper kan deltage i aktivering senere end 1. kvartal 2006.

22. AKF har desuden foretaget en tilsvarende analyse af effekten på selvforsørgelsesgrad for de aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i 1. kvartal 2007. Analysen viste samme resultat som for 2006.

23. Formålet med effektundersøgelsen er at måle effekten af deltagelse i aktivering på beskæftigelse. I de benyttede registre er der kun opdaterede oplysninger om lønindkomster og beskæftigelsesgrader (ATP-indbetalinger) til og med 2006. Derfor er effekter på beskæftigelsesgrad kun udregnet for 2006, der er aktiveringsåret. Det er således den kortsigtede effekt, der udregnes for beskæftigelsesgrad. For de øvrige analyser bruges data om selvforsørgelse. Effekten på selvforsørgelse vurderes over den 3-årige periode 2006-2009. Dermed vurderes effekten på selvforsørgelsesgrad også på længere sigt. For de selvforsørgende er det dog ikke muligt at skelne mellem at være kommet i beskæftigelse eller at være helt uden selvstændig indkomst.

24. Arbejdsmarkedsstyrelsen har stillet 2 datasæt til rådighed for registerundersøgelsen: DRV (Det Digitale Registreringsværktøj) med oplysninger om personer, der var ledige og i kontakt med en sagsbehandler i perioden 1. januar 2005 - til 31. august 2008, og DREAM-registret (Dansk Register for Evaluering af Marginalisering) med data om offentlige ydelser og bevægelser mellem ydelser frem til 27. februar 2009. DRV og DREAM er efterfølgende blevet koblet med en lang række registeroplysninger fra Danmarks Statistik, Lægemiddeldatabasen, Landspatientregisteret, Det Centrale Psykiatriske Forskningsregister mfl. Hermed er det muligt at følge de samme personers bevægelser ind og ud af arbejdsmarkedet, sundhedsvæsenet og uddannelses- og aktiveringssystemet over flere årtier. Da der ikke eksisterer registerdata om sociale indsatser, jf. Rigsrevisionens beretning nr. 15/2007 om viden om effekter af de sociale indsatser, indgår sociale indsatser ikke i registerundersøgelsen.

25. Metoden i effektundersøgelsen kaldes matchning. Matchning tilstræber at efterligne et randomiseret, kontrolleret forsøg på den måde, at der for hver observeret deltager i aktivering vælges den person til at indgå i kontrolgruppen, som ikke deltager i aktivering, men som ligner deltageren mest. På denne måde søges systematiske skævheder mellem deltagere og kontrolpersoner minimeret. Data fra alle de benyttede registre bruges til at udvælge personer i kontrolgruppen, så de ligner deltagerpersonerne. Der indgår således en lang række objektive data fra de forskellige registre og sagsbehandlernes faglige vurderinger fra DRV om bl.a. begrundelser for matchindplacering og for beslutning om, hvorvidt personen skal deltage i aktivering. Med den anvendte metode undersøges effekten af at deltage i aktivering efter samtalen med sagsbehandleren i starten af 2006 frem for at udskyde beslutningen om deltagelse til en senere samtale med sagsbehandleren.

26. I effektundersøgelsen analyseres effekterne for de enkelte personer, der deltager i aktivering. I undersøgelsen er det aktiveringseffekten, dvs. opkvalificeringseffekten, herunder fastholdelseeffekten, der analyseres. I undersøgelsen analyseres derimod ikke effekterne på andre end de aktiverede, dvs. at hverken motivationseffekten eller sorteringseffekten analyseres i effektundersøgelsen. De aggregerede effekter på samfundsniveau undersøges ikke i effektundersøgelsen og dermed heller ikke relationen til den samlede beskæftigelsespolitik. Tabel 2 viser mulige effekter af beskæftigelsespolitikken.

I et randomiseret, kontrolleret forsøg afgøres det tilfældigt, hvem der er medlem af deltagergruppen, som deltager i indsatsen, og hvem der er medlem af kontrolgruppen, som ikke deltager i indsatsen. Effekten er forskellen mellem fx selvforsørgelsesgraden for deltagergruppen og selvforsørgelsesgraden for kontrolgruppen.

Derved fås et udtryk for årsags-virknings-forholdet mellem indsats og effekt, dvs. for kausaliteten.

Tabel 2. Mulige effekter af beskæftigelsespolitikken

Aktiveringseffekt	Effekten som følge af aktivering af deltagerne i de aktive beskæftigelsesindsatser . Viser sig ved, at den aktiverede bibringes kvalifikationer, der stiller personen bedre på arbejdsmarkedet end før aktivering. Kaldes derfor også for opkvalificeringseffekten , men den første tid efter starten af aktiveringsforløbet er der oftest en fastholdelseeffekt .
Opkvalificeringseffekt	Den aktiverede bibringes kvalifikationer, der stiller personen bedre på arbejdsmarkedet end før aktiveringen.
Fastholdelseeffekt	En person i aktivering kan ikke samtidig søge arbejde i samme omfang som en person, der ikke er i aktivering, og kan heller ikke være i arbejde i samme omfang. Det er derfor forventeligt, at effekten for den enkelte person i begyndelsen af en aktiveringsperiode er negativ. Det afgørende er, om den efterfølgende opkvalificeringseffekt eksisterer og er stor nok til at modsvare fastholdelseeffekten i begyndelsen af aktiveringsperioden.
Motivationseffekt	Viser sig ved, at ledige ofte søger og får job umiddelbart før aktiveringstilbud, dvs. at de ikke når at deltage i et aktiveringstilbud.
Sorteringseffekt	Viser sig ved, at ledige afholder sig fra at søge om kontanthjælp for at undgå de medfølgende krav om bl.a. aktivering.
Økonomisk motivation	Fx nedsatte ydelser, der betyder, at de ledige foretrækker at arbejde frem for at være på kontanthjælp.

Rigsrevisionen og Beskæftigelsesministeriet er enige om, at betegnelsen "aktiviseringseffekten" omfatter opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne ved aktivering for dem, der deltager i aktivering.

Det er dog Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at "aktiviseringseffekten" gennemgående i beretningen burde kaldes "opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne" og ikke "aktiverings-effekten".

Rigsrevisionen benytter i beretningen betegnelsen "aktiveringseffekten" eller "effekten" for effekterne af aktiveringsindsatserne undersøgt i effektundersøgelsen, dvs. effekten for dem, der deltager i aktivering. Det skyldes, at indsatserne almindeligvis omtales på denne måde.

27. For at kunne måle effekten af en given indsats er det nødvendigt, at der er tilstrækkeligt mange personer, der deltager i indsatsen, for at det giver mening at foretage en undersøgelse af deltagelsen. I effektmålingerne beregnes der derfor udelukkende effekter af de indsatser, hvor der er tilstrækkeligt mange deltagere. I effektundersøgelsen indgår der i alt 4.997 deltagere i aktivering fra matchgruppe 4 og 932 deltagere i aktivering fra matchgruppe 5 foruden deres kontrolgrupper.

28. Selve matchgruppensystemet er ikke genstand for Rigsrevisionens undersøgelse. Matchgrupperne benyttes som en underopdeling af de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

29. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at en undersøgelse af effekten af aktiveringsindsatser i starten af 2006 og 2007 ikke kan sige noget om effekten af aktiveringsindsatser i efterfølgende perioder. Ministeriet vurderer, at undersøgelsen udført af AKF inden for de opstillede rammer er metodisk solid.

30. Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet. Ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Aktiveringsindsatsen og Beskæftigelsesministeriets initiativer

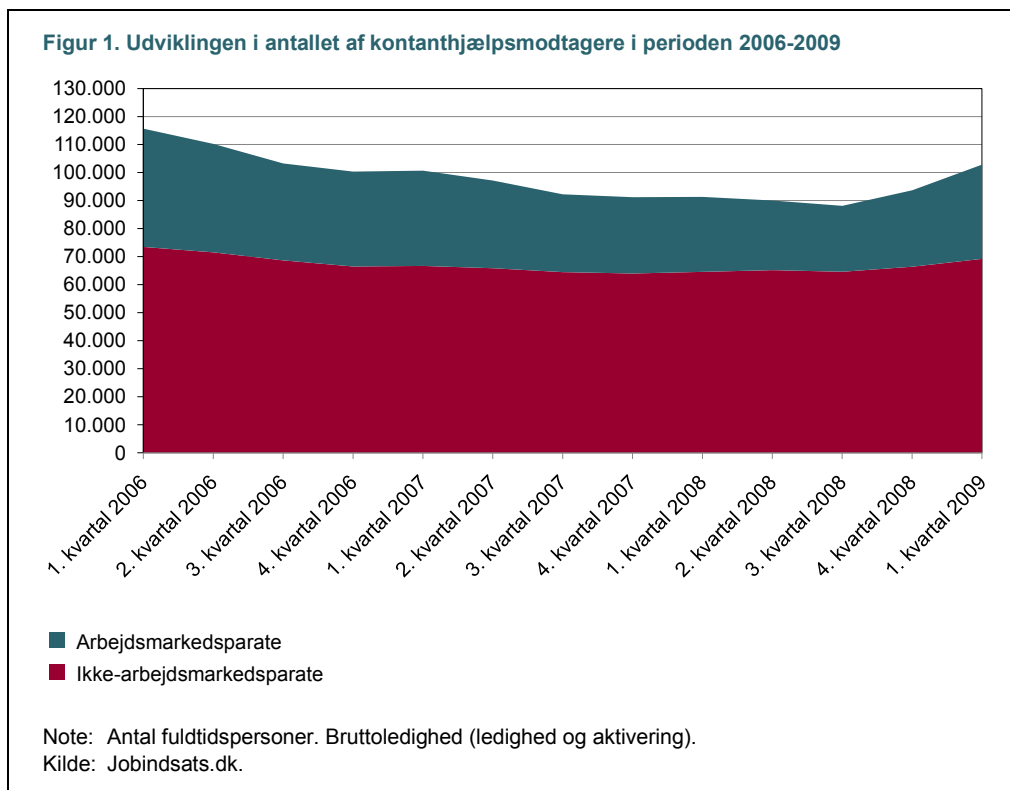
UNDERSØGELSENS RESULTAT

Beskæftigelsesministeriet har sikret sig viden om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Ministeriet har fået foretaget en lang række undersøgelser og har løbende haft et målrettet fokus på at øge kvaliteten af disse. Ministeriet har samtidig i højere grad fået mulighed for at igangsætte mere komplicerede analyser. Det er en væsentlig udfordring for ministeriet at få afklaret, hvilke indsatser der virker, fordi de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har betydelige problemer ud over ledighed.

A. Kontanthjælpsmodtagere i undersøgelsesperioden

Udviklingen i antallet af kontanthjælpsmodtagere

31. Der har i perioden 2006-2009 været ca. 100.000 kontanthjælpsmodtagere. Af figur 1 fremgår udviklingen i antallet af kontanthjælpsmodtagere i perioden 2006-2009.



Antallet af kontanthjælpsmodtagere dækker over antallet af berørte personer i kvartalet omregnet til fuldtidspersoner.

Figur 1 viser, at antallet af kontanthjælpsmodtagere samlet set faldt fra knap 116.000 i 1. kvartal 2006 til knap 103.000 i 1. kvartal 2009, dvs. med knap 13.000 personer. Dog steg antallet med knap 15.000 personer fra 3. kvartal 2008 til 1. kvartal 2009. Antallet af ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere faldt med godt 4.000 personer fra godt 73.000 i 2006 til godt 69.000 i 2009, svarende til 6 %. Dette dækkede over et fald på knap 9.000 personer fra 1. kvartal 2006 til 3. kvartal 2008 og en efterfølgende stigning på knap 4.000 personer fra 3. kvartal 2008 til 1. kvartal 2009. Antallet af arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere faldt med knap 19.000 personer fra godt 42.000 personer i 1. kvartal 2006 frem mod 3. kvartal 2008, hvorefter ledigheden igen steg til knap 34.000 personer i 1. kvartal 2009. For denne gruppe faldt antallet således med 20 % over hele perioden.

Godt 69.000 eller 2 ud af 3 kontanthjælpsmodtagere var således ikke-arbejdsmarkedspare i 2009, og knap halvdelen af alle kontanthjælpsmodtagere, ca. 50.000, var i match-gruppe 4 ved slutningen af 2009.

Historisk og fremtidigt forsørgelsesgrundlag

32. I den første uge af 2006 var der ca. 40.000 personer indplaceret i matchgruppe 4 og ca. 15.000 personer i matchgruppe 5.

33. I tabel 3 er det historiske og det fremtidige forsørgelsesgrundlag forklaret.

Tabel 3. Historisk og fremtidigt forsørgelsesgrundlag

Historisk forsørgelsesgrundlag	Den første uge af 2006 bruges som skæringsdato til at se på, hvordan personerne, der var i matchgruppe 4 den første uge af 2006, blev forsørget i tiden før den første uge af 2006.
Fremtidigt forsørgelsesgrundlag	Den første uge af 2006 bruges som skæringsdato til at se på, hvordan personerne, der var i matchgruppe 4 den første uge af 2006, blev forsørget i tiden efter den første uge af 2006.

Det historiske og det fremtidige forsørgelsesgrundlag for kontanthjælpsmodtagere er enten selvforsørgelse eller offentlig forsørgelse. En person, der ikke er i offentlig forsørgelse, er i selvforsørgelse. Offentlig forsørgelse er kontanthjælp eller andre midlertidige eller permanente ydelser.

34. Rigsrevisionens registerundersøgelse viste, at i perioden fra 1995 til starten af 2006 var en stadig mindre del af dem, der var i matchgruppe 4 i starten af 2006, i selvforsørgelse. I 1997 var ca. halvdelen i forskellige former for offentlig forsørgelse, og halvdelen i selvforsørgelse. I 2003, dvs. 3 år før 2006, var 80 % i forskellige former for offentlig forsørgelse, og 20 % var i selvforsørgelse. I 2009, dvs. 3 år efter 2006, var 16 % i selvforsørgelse, mens resten var i offentlig forsørgelse, heraf hovedparten på kontanthjælp.

Registerundersøgelsen viste endvidere, at i perioden fra 1995 til starten af 2006 var en stadig mindre del af dem, der var i matchgruppe 5 i starten af 2006, i selvforsørgelse. I 1996 var ca. halvdelen i forskellige former for offentlig forsørgelse, og halvdelen i selvforsørgelse. I 2002, dvs. 4 år før 2006, var 80 % i forskellige former for offentlig forsørgelse, og 20 % i selvforsørgelse. I 2009, dvs. 3 år efter 2006, var 7 % i selvforsørgelse, mens resten var i offentlig forsørgelse, heraf hovedparten på kontanthjælp.

I 2009 – 3 år efter 2006 – var der langt flere fra matchgruppe 5 på permanent ydelse, nemlig 42 %, i forhold til kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 4, hvorfra der var 16 % på permanent ydelse.

35. Beskæftigelsesministeriet har siden 2010 defineret "personer på kanten af arbejdsmarkedet" som personer, der i mindst 80 % af tiden i hvert af de seneste 3 år eller mere har modtaget offentlig forsørgelse. I 2006 var 68 % af alle i matchgruppe 4 og 77 % af alle i matchgruppe 5 "personer på kanten af arbejdsmarkedet". I 2008 var andelen for matchgruppe 4 faldet til 65 %, mens andelen i matchgruppe 5 var steget til 81 %. Samlet set havde 70 % af alle de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i 2006 været på offentlig forsørgelse i mindst 80 % af tiden i hvert af de seneste 3 år forud for 2006. I 2008 var tallet 69 %. Der var flere ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere på kanten af arbejdsmarkedet i 2008 (godt 44.000) end i 2006 (godt 38.000), da det totale antal personer i hver af de 2 matchgrupper steg fra 2006 til 2008.

Vurdering

36. I perioden 2006-2009 faldt det samlede antal kontanthjælpsmodtagere fra knap 116.000 til knap 103.000 personer. I samme periode faldt antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fra godt 73.000 til godt 69.000 personer.

37. Af dem, der var på kontanthjælp primo 2006 og indplaceret i matchgruppe 4, var 16 % selvforsørgende 3 år senere. Af dem, der primo 2006 var i matchgruppe 5, var 7 % selvforsørgende 3 år senere.

38. 16 % af dem, der var på kontanthjælp i matchgruppe 4 primo 2006, var på permanent ydelse 3 år senere. 42 % af dem, der var på kontanthjælp i matchgruppe 5 primo 2006, var på permanent ydelse 3 år senere.

39. I 2006 havde 70 % af alle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere været på offentlig forsørgelse i mindst 80 % af tiden i hvert af de seneste 3 år forud for 2006. I 2008 var tallet 69 %.

B. Kontanthjælpsmodtagerne som målgruppe

De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere

40. Kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed er i LAB, § 2, stk. 3, defineret som "personer, der modtager kontanthjælp eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik ikke alene på grund af ledighed".

41. Af bemærkningerne til lovforslaget om en aktiv beskæftigelsesindsats, L 193 af 13. marts 2003, § 15, fremgår det, at kontanthjælpsmodtagere efter § 2, stk. 3, "kan være kendetegnet ved at have særlige sociale, helbreds- og kompetencemæssige problemer, der er til hinder for umiddelbart at kunne varetage et arbejde på ordinære vilkår". Videre i bemærkningerne til § 18 fremgår det, at denne målgruppe "... ikke (er) en homogen gruppe, idet den både omfatter personer, som hurtigt vil kunne blive arbejdsmarkedsparate, og personer, som har tunge sociale problemer".

42. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der ikke er tale om en objektiv konstaterbar afgrænsning mellem målgruppen de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Dette skyldes, at sagsbehandlere har haft forskellig vurdering af, hvor langvarig indsats der skal til, før nogle arbejdsmarkedsparate kan tage et job. Dette er baggrunden for, at der er indført et nyt matchsystem i 2010.

43. Rigsrevisionen skal tilføje, at målgruppen de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere er klart afgrænset i LAB, og at det i henhold til loven er sagsbehandleren, der afgør, hvem der tilhører målgruppen. Gruppen er uhomogen, idet den både omfatter personer, som hurtigt vil kunne blive arbejdsmarkedsparate, og personer, som har tunge sociale problemer, og som ikke er i stand til at varetage et arbejde på ordinære vilkår.

Sagsbehandlerens vurdering af kontanthjælpsmodtagerne

44. Kommunernes sagsbehandlere registrerer deres kontakt med kontanthjælpsmodtagerne i DRV (Det Digitale Registreringsværktøj). DRV indeholder således detaljeret information om kontaktførelsen mellem sagsbehandleren og kontanthjælpsmodtageren og en lang række af sagsbehandlerens faglige vurderinger af den lediges jobsøgningsadfærd, risiko for langtidsledighed, matchgruppeplacering og årsag bag matchindplaceringen. Hvis det vurderes, at en kontanthjælpsmodtager tilhører en anden matchgruppe end matchgruppe 1, der pr. definition ingen problemer har, skal sagsbehandleren angive min. én årsag bag den manglende match med arbejdsmarkedet. Der vælges mellem følgende 6 årsager, som dog ikke er gensidigt udelukkende:

- Klienten har manglende *faglige eller praktiske kompetencer*.
- Klienten har et manglende *arbejdsmarkedsperspektiv*.
- Klienten har *helbredsproblemer*.
- Klienten har *misbrugsproblemer*.
- Klientens *økonomi og netværk* er ikke på plads.
- Klienten mangler *personlige kompetencer*.

45. I tabel 4 er årsagerne til indplaceringen i matchgrupper angivet for kontanthjælpsmodtagere i den første uge af 2006. Sagsbehandlerne vurderer af problemer for matchgrupperne 2 og 3 er medtaget til sammenligning for matchgruppe 4 og 5.

Tabel 4. Årsag bag matchgruppeindplacering i den første uge af 2006 (%)

	Matchgruppe			
	2	3	4	5
Faglige og praktiske kompetencer	64	67	61	58
Arbejdsmarkedsperspektiv	19	30	44	60
Helbred	26	45	74	84
Misbrug	1	5	13	25
Økonomi og netværk	11	17	24	31
Personlige kompetencer	18	35	44	53

Kilde: "En mikroøkonomisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats", AKF, 2010.

Det fremgår af tabel 4, at sagsbehandlerne for de arbejdsmarkedsparete i matchgruppe 2 og 3 især har vurderet, at de faglige og praktiske kompetencer står i vejen for beskæftigelse, mens det for de ikke-arbejdsmarkedsparete i matchgruppe 4 og 5 især er andre typer problemer, der står i vejen for beskæftigelse. Matchgruppe 4 og 5 har således langt højere procentsatser end matchgruppe 2 og 3 for hver af de andre 5 årsager. 84 % af alle i matchgruppe 5 har så alvorlige helbredsproblemer, at sagsbehandleren vurderer, at det står i vejen for beskæftigelse, mens hver 4. har misbrugsproblemer, der vurderes at hindre beskæftigelsesmulighederne. For kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 4 er det 3 ud af 4, som vurderes at have alvorlige helbredsproblemer, mens det for matchgruppe 3 og 2 er henholdsvis lige under halvdelen og hver 4., der har helbredsproblemer.

De arbejdsmarkedsparete adskiller sig således ifølge sagsbehandlerne generelt fra de ikke-arbejdsmarkedsparete ved, at de arbejdsmarkedsparete hovedsageligt har problemer med de faglige og praktiske kompetencer, og at de i et mindre omfang end de ikke-arbejdsmarkedsparete har problemer med helbredet. For de ikke-arbejdsmarkedsparete er der både tale om problemer af faglig og praktisk karakter (6 ud af 10), men der er også helbredsproblemer og problemer med personlige kompetencer.

46. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at man i tolkningen af tabel 4 skal være opmærksom på, at tallene i tabellen alene udtrykker forekomsten af et problem – ikke tyngden af problemet. Ministeriet har tilføjet, at tabel 4 viser, at der er færre resurser, jo højere matchkategorien er. Samtidig fremgår det, at samme problemtype forekommer i stort set alle matchkategorierne 2-5. Det fremgår også, at der er en gradvis stigning i forekomsten af problemer. Ministeriet har peget på, at opgørelsen ikke giver belæg for en skarp afgrænsning mellem arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

47. Beskæftigelsesministeriet fik i 2008 foretaget en evaluering af den særlige indsats "Ny chance til alle". Denne evaluering viste, at 24 % af de arbejdsmarkedspare blev omplaceret til at være ikke-arbejdsmarkedspare, og at 2 % af de ikke-arbejdsmarkedspare blev omplaceret til at være arbejdsmarkedspare under den særlige indsats "Ny chance til alle" fra juli 2006 og juli 2008.

Registerbaseret vurdering af kontanthjælpsmodtagerne

48. Rigsrevisionen har sammenlignet sagsbehandlingens faglige vurderinger af årsagerne til den manglende arbejdsmarkedsparethed med registeroplysningerne. Der kan dog ikke være en direkte korrespondance mellem sagsbehandlingens faglige skøn og registeroplysninger for hver af de 6 årsager, sagsbehandlerne vurderer på, da mange af årsagerne ikke har en analog i registrene. Rigsrevisionen har foretaget sammenligningen ved bl.a. at se på 1) baggrundsdata fra Danmarks Statistik, fx uddannelseslængde og akkumulerede års erhvervs erfaring i forhold til alderen, 2) baggrundsdata om matchgruppernes samlede lønindtægt for hele 2005 og sum af offentlige overførsler i 2005 og 3) sundhedsdata, fx antal diagnoser, antal indlæggelser og antal dage indlagt, antallet af skadestuebesøg og forbrug af receptpligtig medicin i dagsdoser og i kroner.

49. Rigsrevisionens registerundersøgelse underbygger sagsbehandlingens vurderinger. Registerundersøgelsen viser, at en væsentligt større andel af de ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere end af de arbejdsmarkedspare særligt har betydelige helbredsmæssige problemer foruden arbejdsmarkedsrelaterede problemer.

Vurdering

50. Målgruppen de ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtagere er klart afgrænset i lovgivningen som en gruppe, der ikke kun har ledighed som problem. Gruppen er dog ikke homogen, da den både omfatter personer, der hurtigt vil kunne blive arbejdsmarkedspare, og personer med tunge sociale og helbredsmæssige problemer.

C. Formålet med at aktivere kontanthjælpsmodtagerne

51. I LAB fremgår det af § 1, at formålet med loven er at bidrage til et velfungerende arbejdsmarked. Der er beskrevet 4 metoder til at opnå dette:

- bistå arbejdssøgende med at få arbejde
- give service til private og offentlige arbejdsgivere, der søger arbejdskraft, eller som vil fastholde ansatte i beskæftigelse
- bistå kontant- og starthjælpsmodtagere og ledige dagpengemodtagere til så hurtigt og effektivt som muligt at komme i beskæftigelse, så de kan forsørge sig selv og deres familie
- støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for hjælp til at få arbejde.

52. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der findes 2 kontanthjælpsgrupper (§ 2, stk. 2 og 3) i indsatslovgivningen (LAB) på grund af behovet for i lovgivningen at kunne angive forskelle i pligter, omfang og tidspunkter for ret til tilbud samt for at sikre, at der ikke som betingelse for at modtage hjælp stilles krav, som kontanthjælpsmodtagerne ikke kan opfylde. Tidspunkt for samtaler og ret og pligt til tilbud er dog efterhånden blevet ens for de 2 grupper.

53. Personer, der modtager kontanthjælp eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik ikke alene på grund af ledighed, skal deltage i et individuelt kontaktføreløb under hensyn til personens ønsker og forudsætninger samt arbejdsmarkedets behov. Det fremgår således af LAB, § 16, stk. 2, at for kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed skal der tillige ske en vurdering af, om der skal iværksættes beskæftigelsesfremmende aktiviteter for den pågældende, og om personen har opnået en tættere tilknytning til arbejdsmarkedet og dermed skal tilmeldes jobcentret som jobsøgende.

54. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovforslaget til LAB, at tilbuddet til den ledige (vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller løntilskud) kan igangsættes, når tilbuddet er "et klart defineret skridt frem mod job eller hel eller delvis selvforsørgelse". Dog fremgår det også, at hensigten med kontaktførelsen for kontanthjælpsmodtagere, der modtager hjælp på grund af problemer ud over ledighed, er at bringe den enkelte tættere på arbejdsmarkedet. Det kan gøres ved målrettet at sætte ind for at nedbryde de barrierer, der kan gøre sig gældende for den enkelte, og ved at udvikle den enkeltes resurser for derefter at bane vejen til selvforsørgelse.

I forlængelse heraf fremgår det, at princippet om, at tilbud gives med henblik på at bringe modtageren så hurtigt som muligt i beskæftigelse, betyder, at det er en forudsætning for at give tilbud om vejledning og opkvalificering, at der ikke er rimelig udsigt til at få ordinær beskæftigelse i tilbudsperioden.

55. Af lov om aktiv socialpolitik, § 13, stk. 5, fremgår det, at kommunerne skal vurdere, om der er forhold, der kan begrunde, at en kontanthjælpsmodtager med problemer ud over ledighed ikke har pligt til at udnytte sine arbejdsmuligheder ved at tage imod et arbejde eller et aktiveringstilbud.

56. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at "tættere på arbejdsmarkedet" er et skridt på vejen mod beskæftigelse. Ministeriet har videre oplyst, at det er meget vanskeligt at afgrænse "tættere på arbejdsmarkedet". Ministeriet har derfor ultimo 2007 igangsat et forskningsbaseret projekt, der skal udvikle metoder til måling af indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Der foreligger endnu ikke færdige konklusioner fra projektet.

Vurdering

57. Formålet med aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er, at de skal i beskæftigelse. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det er et skridt på vejen til beskæftigelse, at de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere kommer tættere på arbejdsmarkedet.

58. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet ultimo 2007 har igangsat et forskningsbaseret udviklingsprojekt for at udvikle metoder til måling af indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, da det er meget vanskeligt at afgrænse "tættere på arbejdsmarkedet".

D. Mål og målopfyldelse for aktiveringsindsatserne

Effektmålene

59. Beskæftigelsesministeriet har i samarbejde med Finansministeriet for hver af de politiske aftaler i perioden 2003-2006 foretaget et skøn over de strukturelle effekter på den samlede beskæftigelse af initiativerne rettet mod de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Dette er de strukturelle effektmål for den samlede beskæftigelsespolitik i perioden 2003-2010. Beskæftigelsesministeriet har ikke fastsat specifikke effektmål for, hvor mange der forventes i beskæftigelse som følge af de konkrete aktiveringsindsatser.

Strukturelle beskæftigelseseffekter

Den samlede prognose for effekterne af den samlede beskæftigelsespolitik i en given periode.

60. Af tabel 5 fremgår de skønnede effekter på den strukturelle beskæftigelse af initiativer rettet mod kontanthjælpsmodtagere i perioden 2003-2010.

Tabel 5. Personer i varig beskæftigelse som følge af beskæftigelsespolitikken over for kontanthjælpsmodtagere i perioden 2003-2010 (Antal)

	Alle kontanthjælpsmodtagere	Heraf ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere
Flere i arbejde (2003-2010)	10.000	3.000
Ny chance til alle (2006-2010)	7.500	6.000
Velfærdsaftalen (2007-2010)	13.000	2.000
Samlet mål i 2010	30.500	11.000

Kilde: Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet.

Tabel 5 viser, at Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet forventede, at den strukturelle beskæftigelse på sigt blev øget med ca. 11.000 personer som følge af initiativer målrettet ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere under de 3 politiske aftaler.

De ca. 11.000 nye beskæftigede udgør mellem 15 % og 17 % af alle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i årene 2006-2009.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst om effekten for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, at for "Flere i arbejde" forventedes $\frac{2}{3}$ af beskæftigelsen at komme fra aktiveringsindsatsen, dvs. 2.000 personer. Ministeriet har videre oplyst, at for "Ny chance til alle" blev det skønnet, at motivationseffekten bl.a. som følge af ydelsesændringer og refusionsomlægninger forventedes at være den vigtigste dynamiske effekt, dvs. at der ikke blev indregnet en opkvalificeringseffekt af aktiveringsindsatsen. Ministeriet har derudover oplyst, at både motivations- og aktiveringseffekten var grundlag for skønnet for den strukturelle beskæftigelse som følge af "Velfærdsaftalen", dvs. at nettoopkvalificerings- og fastholdelseseffekten forventedes at være på 1.000 personer.

61. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at de beregnede effekter er forbundet med stor usikkerhed. Ofte er det ikke muligt at beregne beskæftigelseseffekterne, hvorfor der typisk foretages en faglig vurdering af, i hvilket omfang et forslag kan tænkes at påvirke arbejdsmarkedet (fx på baggrund af antal berørte personer, som påvirkes af sanktioner mv.). Effekter af aktiveringsforslag er imidlertid beregnet direkte ved at "... gange de berørte personer med en forventet beskæftigelseseffekt af aktiveringen (typisk omkring 20 %.)". Dette er primært som følge af en motivationseffekt.

Beskæftigelsesministeriet har videre oplyst, at det intensive aktiveringsregime med ret og pligt til gentagen aktivering for alle kontanthjælpsmodtagere på sigt forventes at øge det strukturelle arbejdsudbud og dermed også den strukturelle beskæftigelse. Dette sker bl.a. ved, at udsigten til at komme i aktivering på en ydelse, der ikke er højere end kontanthjælpen, og som inddrager dele af fritiden, øger motivationen til at søge arbejde.

Udgifter til aktivering

62. Udgifterne til aktivering af kontanthjælpsmodtagere et givet år kan beregnes som summen af kommunale og statslige udgifter til aktivering fordelt på antallet af aktiverede.

63. Af tabel 6 fremgår de årlige statslige og kommunale udgifter til aktivering af alle kontanthjælpsmodtagere og den beregnede forholdsmæssige andel af udgifterne til aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

**Tabel 6. Udgifter til aktivering af kontanthjælpsmodtagere i perioden 2005-2009 (2010-priser)
(Mio. kr.)**

	2005	2006	2007	2008	2009
A. Offentlige udgifter i alt	3.097	3.113	3.629	5.133	4.101
Heraf kommunale udgifter ¹⁾	2.182	2.146	2.604	3.802	2.760
Heraf statslige udgifter til refusion	915	967	1.025	1.331	1.341
B. Antal aktiverede kontanthjælpsmodtagere i alt	28.340	27.394	23.490	24.965	30.812
C. Antal aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere	- ²⁾	13.865	14.345	16.230	16.943
D. Andel af aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i % af alle aktiverede kontanthjælpsmodtagere	- ²⁾	51 %	61 %	65 %	55 %
E = A x D. Offentlige udgifter til aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere³⁾	- ²⁾	1.576	2.217	3.337	2.255

¹⁾ Beløbet indeholder fra 2007 udgifter til uddannelse af revalidender.

²⁾ Beskæftigelsesministeriet kan ikke opgive antallet af aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere før 2006.

³⁾ Beskæftigelsesministeriet kan ikke oplyse den eksakte andel, der går til henholdsvis arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Der er derfor her udregnet den procentvise andel for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

Tabel 6 viser, at udgifterne til aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, beregnet som den forholdsmæssig andel af totaludgiften til aktivering af alle kontanthjælpsmodtagere, steg fra ca. 1,6 mia. kr. i 2006 til ca. 2,2 mia. kr. i 2007, ca. 3,3 mia. kr. i 2008 og ca. 2,3 mia. kr. i 2009. Antallet af aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere steg fra 13.865 i 2006 til 16.943 i 2009.

Vurdering

64. Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet fastsætter i samarbejde strukturelle mål for beskæftigelseseffekter. De strukturelle mål for beskæftigelseseffekter er skønnede tal, der ikke kan efterprøves empirisk, men som årligt revurderes med nye skøn. De strukturelle mål for beskæftigelseseffekter baserer sig på forventninger om de samlede bidrag fra opkvalificeringseffekter, fastholdelseeffekter, motivationseffekter og sorteringseffekter.

65. Det var målet med den førte beskæftigelsespolitik i perioden 2002-2010, at initiativer rettet mod ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere medførte et løft i den strukturelle beskæftigelse på ca. 11.000 personer. 11.000 personer udgør mellem 15 % og 17 % af alle ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i årene 2006-2009.

66. Beskæftigelsesministeriet har ikke fastsat konkrete mål for antal ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der kommer i beskæftigelse som følge af aktivering, som supplement til de skønnede strukturelle mål.

67. De samlede offentlige udgifter til aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere udgjorde ca. 1,6 mia. kr. i 2006, ca. 2,2 mia. kr. i 2007, ca. 3,3 mia. kr. i 2008 og ca. 2,3 mia. kr. i 2009, beregnet som den forholdsmæssige andel af totaludgiften til aktivering af alle kontanthjælpsmodtagere. Statens udgifter har i perioden udgjort ca. 1/3 heraf.

Forandringsteori

Antagelser om, at input (ressurser) via aktiviteter (indsatser) og output (resultater) fører til de ønskede effekter (outcomes).

E. Forventet effekt

68. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der i lang tid har været et klart og overordnet politisk mål med beskæftigelsesindsatsen. Ledige borgere skal så vidt det overhovedet er muligt i job. Forandringsteorien for beskæftigelsesindsatsen bygger på en forudsætning om, at:

- alle ledige uanset forsørgelsesgruppe motiveres og hjælpes i job via en aktiv beskæftigelsesindsats
- ydelsessystemer skal opbygges på en måde, så det kan betale sig at arbejde i stedet for at modtage offentlig forsørgelse.

69. Beskæftigelsesministeriet har videre oplyst, at den overordnede forandringsteori er ens for arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete ledige, jf. de lovgivningsmæssige rammer. Den består i, at en aktiv indsats virker, og at det skal kunne betale sig at arbejde. Herudover er der i den konkrete udmøntning af beskæftigelsesindsatsen mulighed for at tilpasse denne indsats til den enkelte ledige, fx så der kan tilrettelægges individuelle forløb med anvendelse af flere aktiveringsredskaber, eventuelt kombineret med en parallel social indsats.

70. Beskæftigelsesministeriet har derudover oplyst, at indsatsen for målgruppen i "Flere i arbejde" gik ud på at øge udbuddet af arbejdskraft. Det er u hensigtsmæssigt at betragte kontanthjælpsmodtagere som en statisk gruppe. De bevæger sig ind og ud af kontanthjælpsystemet og op og ned mellem matchgrupper. Personer i matchgruppe 4 og 5 har potentielt samme udbudspotentiale som andre kontanthjælpsmodtagere – eller lønmodtagere generelt. Men gruppen kan have nogle problemer med helbred, misbrug eller blot med at finde et arbejde, de kan klare, som det kræver en indsats for at løse. Der kan næppe peges på erhvervsgrene, hvor kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed er mere eller mindre egnede end andre grupper af kontanthjælpsmodtagere.

71. Beskæftigelsesministeriet har desuden oplyst, at der i beskæftigelseslovgivningen er klart redegjort for samspillet mellem beskæftigelsesindsatsen og de sociale indsatser. I vejledninger til socialrådgiverne henvises der i vid udstrækning til at benytte tilbud i lovgivning under andre ministerier, når det drejer sig om fx behandlingstilbud eller andre tilbud, der ikke er hjemmel til at afholde efter LAB. Ministeriet har videre oplyst, at jobplanen kan indeholde andre aktiviteter, som forbedrer personens fysiske, psykiske og sociale tilstand, og at man i hvert enkelt tilfælde må afgøre, om de forskellige tilbud skal gives sideløbende, eller om der skal fjernes nogle barrierer, før der gives tilbud efter LAB.

72. Beskæftigelsesministeriets strategi har været den samme i de politiske aftaler "Flere i arbejde", "Ny chance til alle" og "Velfærdsaftalen", mens den aktive arbejdsmarkedsrettede linje gradvist blev udvidet fra dagpengemodtagerne til andre ydelsesgrupper, og indsatsen blev fremrykket.

73. Beskæftigelsesministeriet har siden 2002 fået foretaget en række undersøgelser, der analyserer effekterne af konkrete aktiveringsindsatser. I undersøgelserne er før-efter-metoden, også kaldet det simple effektmål, anvendt. I før-efter-analyser benyttes personens egen fortid som kontrolgruppe. Ministeriet har derudover gennemført forsøg, der siden er blevet evalueret. En vurdering af undersøgelserne må ideelt set forholde sig til, om metoden kan sige noget om de kausale effekter af indsatserne, og om resultaterne, der fremgår af evalueringerne, dermed siger noget om effekt.

74. I 2004 gennemførte Beskæftigelsesministeriet analysen "På kanten af arbejdsmarkedet – en analyse af de svageste grupper på arbejdsmarkedet". Det var en beskrivende analyse, som ikke indeholdt en effektmåling. Analysen indgik som grundlag for det videre arbejde med indsatsen for kontanthjælpsmodtagere.

Det simple effektmål (før-efter-metoden)

er baseret på en sammenligning af selvforsørgelsen før og efter aktivering ved en simpel opgørelse af forskellen mellem selvforsørgelsesgraden 1/2 år efter endt aktivering (udslusningsgraden) og selvforsørgelsesgraden 2 år før endt aktivering.

75. Beskæftigelsesministeriet gennemførte i 2005 et "Serviceeftersyn af Flere i arbejde", der evaluerede effekterne af aktiviseringsindsatserne ved hjælp af før-efter-metoden. Analysen viste en forbedring af selvforsørgelsen på 11 procentpoint for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. "Serviceeftersyn af Flere i arbejde" viste først og fremmest, at motivationseffekten var af betydning for, om kontanthjælpsmodtagere kommer i selvforsørgelse. Evalueringen indeholdt henvisning til studier, som dokumenterede effekter af aktiviseringsindsatserne over for forsikrede ledige. Studierne vedrørte ikke effekter af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, og den eventuelle betydning af socialindsatser i forhold til opnåede effekter var ikke medtaget.

76. I 2006 gennemførte Beskæftigelsesministeriet en "Kulegravning af kontanthjælpsområdet" med bidrag fra en række forskere. Ministeriets samlede konklusion var, at aktivering virker. Aktiviseringsindsatserne over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere var dog ikke analyseret i undersøgelsen. Det fremgår af undersøgelsen og af én af bilagsrapporterne, at de adspurgte ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ikke føler sig tvunget i aktivering, dvs. at der ikke er en motivationseffekt af aktiveringen for denne gruppe. Der var således kun ca. 4 % af dem fra matchgruppe 4 og ca. 2 % af dem fra matchgruppe 5, som havde modtaget et tilbud, der tilkendegav, at de havde fundet noget andet at lave, da de modtog tilbuddet.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der i alle matchgrupper – også i matchgruppe 4 og 5 – er personer, der, når de modtager aktiveringstilbud, i stedet finder andet arbejde, dvs. at der tilsyneladende også er positive motivationseffekter for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4 og 5.

77. I 2008 fik Beskæftigelsesministeriet foretaget en afslutningsevaluering af den særlige indsats "Ny chance til alle". Evalueringen var en før-efter-måling af, hvor mange der var kommet i job eller ordinær uddannelse, i selvforsørgelse og i aktivering. Evalueringen viste, at ingen af målsætningerne var blevet nået. For gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere var 10 % i beskæftigelse eller ordinær uddannelse efter 2 år mod 20 % for alle kontanthjælpsmodtagere. Målet var 25 %. Evalueringen angav ikke, hvor mange ikke-arbejdsmarkedsparate der var kommet i selvforsørgelse, men for alle kontanthjælpsmodtagere var det 14 % efter 2 år. Målet var 15 %.

Evalueringen viste endvidere, at det på baggrund af de statistiske undersøgelser ikke var muligt at udpege redskaber, der er særligt virkningsfulde over for matchgruppe 4 og 5. I forhold til denne målgruppe var nøgleordet den tætte, håndholdte indsats, eventuelt forankret i mentorordninger. Derudover viste evalueringen, at der var en positiv sammenhæng mellem både brugen af virksomhedspraktik og behandling af psykiske lidelser og graden af selvforsørgelse, men en negativ sammenhæng mellem øget kontrol og sanktionering, ledighedsanciennitet, andel i matchgruppe 4 og 5 og graden af selvforsørgelse. Endelig viste evalueringen, at der var succes med en centralt initieret indsats med fokus på resultater og tildeling af ekstra midler til sådanne indsatser.

78. I 2009 fik Beskæftigelsesministeriet gennemført en slutevaluering af forsøg med virksomhedscentre som et observationsstudie. Af deltagerne i forsøget var 68 % fra matchgruppe 4, og 2 % fra matchgruppe 5. Evalueringens metode gør det vanskeligt at vurdere resultaterne af forsøget.

79. Beskæftigelsesministeriet fik i 2009 gennemført en kvantitativ evaluering af det kontrollerede forsøg "Alle i gang" baseret på kontrolgrupper. "Alle i gang" blev gennemført som forsøg i 2008 med ugentlige samtaler mellem sagsbehandlere og kontanthjælpsmodtagere over 29 år, der havde en ledighedsanciennitet over 26 uger. Evalueringen viste, at samlet set bidrog det intensiverede samtaleforløb ikke til en øget grad af selvforsørgelse i deltagergruppen, men især ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kom mere i aktivering som følge af indsatsen. Der var således ingen effekt på selvforsørgelse af et intensiveret samtaleforløb og ingen indikation på motivationseffekt for deltagergruppen.

Målgruppe og metode i undersøgelserne

80. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Beskæftigelsesministeriet har fået foretaget flere undersøgelser af gruppen af kontanthjælpsmodtagere i perioden 2002-2009, hvoraf flere vedrører gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Effektevalueringerne af opkvalificeringseffekter er baseret på før-efter-analyser.

81. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at den videnskabelige dokumentation for, at en aktiv indsats specifikt virkede for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, var forholdsvist begrænset forud for indførelsen af "Flere i arbejde". Det skyldes primært, at Danmark på daværende tidspunkt ikke havde en systematisk aktiv beskæftigelsesindsats målrettet denne gruppe af ledige borgere. Der var imidlertid belæg for, at den aktive indsats virkede for dagpengemodtagere, hvilket lå til grund for at udvide den aktive beskæftigelsesindsats til også at gælde hele gruppen af kontanthjælpsmodtagere.

Beskæftigelsesministeriet har videre oplyst, at selv om effekten ikke direkte kan overføres fra dagpengemodtagere til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, er det, at der var positive erfaringer med aktivering af dagpengemodtagerne, med til at sandsynliggøre, at der også kan være en positiv effekt for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

82. Beskæftigelsesministeriet har derudover oplyst, at ministeriet løbende har anvendt simple såvel som mere komplicerede effektmål. Metoderne, der blev anvendt på de forsikrede ledige, er overført til analyser af kontanthjælpsmodtagere, efter at ministeriet i 2001 fik ansvaret også for denne gruppe. Ministeriet har videre oplyst, at muligheden for mere komplicerede analyser er blevet øget, i takt med at der er kommet adgang til mere detaljerede oplysninger om aktivering og forsørgelsesydelse, og at ministeriet derfor nu også benytter ganske komplicerede analyser.

Den simple metode indeholder erkendte problemer i forbindelse med korrektion i forhold til konjunkturudviklingen, og generelt viser metoden ikke, hvad der ville være sket i fravær af aktivering. Således opfanger metoden ifølge ministeriet ikke effekten af aktivering, idet der ikke tages højde for, at en del af de aktiverede også ville have fundet beskæftigelse uden aktivering.

83. Beskæftigelsesministeriet har om metoden til beregning af effekter af aktivering anført, at effektberegningen ideelt set bør foretages ved at sammenligne afgangsmønstret fra ledighed mellem 2 grupper, hvor den eneste forskel er deltagelse i aktivering eller ej. I praksis er det imidlertid ikke muligt at korrigere for alle forskelle i personlige karakteristika. Hertil kommer, at aktivering normalt falder på nogenlunde samme tidspunkt i ledighedsforløbet, hvorfor det er vanskeligt at finde en sammenlignelig gruppe, der ikke er i aktivering.

Beskæftigelsesministeriet har herudover anført, at der kan være betydelige vanskeligheder ved at måle sorterings- og motivationseffekter.

84. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der er en række indikatorer på, at beskæftigelsesindsatsen rettet mod kontanthjælpsmodtagere langt fra arbejdsmarkedet virker. Der er en række indikatorer, der samlet set peger i retning af, at aktiveringsindsatsen har en effekt. Antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate faldt i perioden 2004-2009. Også antallet af personer på kanten af arbejdsmarkedet faldt i perioden 2006-2009. Effekten af særlige indsatser, herunder særlige programindsatser, peger ligeledes på, at der er effekt af aktiveringsindsatsen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at bevægelser i antallet af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og i antallet af personer på kanten af arbejdsmarkedet (ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere og andre på offentlig forsørgelse) ikke i sig selv giver evidens for effekten af aktiveringsindsatser, da der bl.a. ikke tages højde for konjunkturforskelle.

Det komplicerede effektmål efterligner et randomiseret, kontrolleret forsøg med etablering af en kontrolgruppe i datamaterialet, der ligner deltagergruppen mest.

Evidens

Sandsynliggøre med dokumentation fra fx effektstudier, at noget er, som det er.

Selvforsørgelsesgrad og beskæftigelsesgrad

85. Beskæftigelsesministeriet anvender selvforsørgelsesgrad som mål for effekten af aktivering. Der kan ikke sættes lighedstegn mellem selvforsørgelse og beskæftigelse. Selvforsørgelse betyder blot, at den pågældende ikke er forsørget af en offentlig overførsel. Dette kan ske ved, at den pågældende er i beskæftigelse, men også ved, at den pågældende er uden selvstændig indtægt, fx ved at være forsørget af ægtefælle. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at selvforsørgelsesgrad er det bedste mål, der findes i dag, på grund af dataforsinkelsen på tal for beskæftigelsesgrader (ATP-tal).

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at målinger på selvforsørgelsesgrad især er anvendelige til at sige noget om antallet, der forlader offentlig forsørgelse som følge af aktivering, mens målinger på beskæftigelsesgrad derudover er anvendelige til at sige noget om antallet, der overgår til beskæftigelse som følge af aktivering.

Vurdering

86. Beskæftigelsesministeriet fik i 2001 ressortansvaret for gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Ministeriet havde positive erfaringer med aktivering af dagpengemodtagere og overførte forventningerne til at gælde for gruppen af kontanthjælpsmodtagere.

87. Beskæftigelsesministeriet har siden 2001 fået foretaget en lang række både kvalitative og kvantitative undersøgelser af kontanthjælpsområdet. Undersøgelserne, der ofte har været baseret på før-efter-målinger af aktivering, har vist positiv effekt af aktivering.

88. Beskæftigelsesministeriet har løbende haft et målrettet fokus på at øge kvaliteten af undersøgelserne. Ministeriet har samtidig i højere grad fået mulighed for at igangsætte mere komplicerede analyser, i takt med at der er kommet adgang til mere detaljerede oplysninger om aktivering og forsørgelsesydelse.

89. Beskæftigelsesministeriet fik i 2009 foretaget en undersøgelse, der dokumenterede, at ugentlige samtaler mellem kontanthjælpsmodtager og sagsbehandler førte til øget aktivering, men ikke øgede selvforsørgelsesgraden og dermed ikke motiverede de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere til at blive selvforsørgende.

90. Beskæftigelsesministeriet har ikke foretaget en nærmere analyse af hele gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der på et givet tidspunkt aktiveres, og i forlængelse heraf vurderet effekten på beskæftigelse og over en årrække på selvforsørgelse.

IV. Effekter af indsatserne

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Rigsrevisionens effektundersøgelse viser, at aktivering af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere ikke bragte dem i beskæftigelse. Effekten af aktivering var således negativ både på selvforsørgelsesgrad og på beskæftigelsesgrad, dvs. at de aktiverede kom i selvforsørgelse eller beskæftigelse en mindre del af tiden end de ikke-aktiverede i perioden 2006-2009. Beskæftigelsesministeriet bør fortsætte arbejdet med at undersøge og tilvejebringe viden om, hvilke aktiveringsindsatser der virker over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

A. Indsatser over for kontanthjælpsmodtagerne

Aktiveringsindsatserne over for kontanthjælpsmodtagerne

91. Kommunen skal tilbyde aktivering eller andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger for gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Det er en betingelse for at modtage kontanthjælp, at både ansøgeren og dennes eventuelle ægtefælle tager imod tilbud om enten arbejde eller aktivering.

92. Lovgivningen skelner ikke mellem arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i beskrivelsen af, hvilke indsatser der er mulige. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at der ikke er særlige indsatser, som er forbeholdt personer, der har problemer ud over ledighed. Hvilken indsats den enkelte modtager, er tilrettelagt ud fra den enkeltes individuelle behov.

93. Kommunen kan give tilbud inden for følgende 3 overordnede kategorier, jf. LAB, § 22:

- vejledning og opkvalificering
- virksomhedspraktik i offentlig eller privat virksomhed
- ansættelse med løntilskud i offentlig eller privat virksomhed.

I boks 2 er de 3 overordnede kategorier af aktiveringsindsatser beskrevet.

BOKS 2. AKTIVERINGSINDSATSERNE

Indsatsen *vejledning og opkvalificering* underopdeles, jf. LAB, § 32, i en række mere specifikke indsatser:

- korte vejlednings- og afklaringsforløb
- særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb
- ordinære uddannelsesforløb.

Indsatsen kan således bl.a. indeholde særligt tilrettelagte projekter, som er skræddersyet til ledige med særlige behov, og afklaringsforløb, hvori der fx kan indgå samtaler med psykolog, behandling for misbrug m.m. Indholdet af disse indsatser afgøres af de enkelte kommuner. I tilbuddet modtager deltageren kontanthjælp af samme størrelse, som personen var berettiget til inden forløbets start.

Personer med behov for en afklaring af beskæftigelsesmål, eller som på grund af mangelfulde faglige, sproglige eller sociale kompetencer kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller med løntilskud, kan komme i *virksomhedspraktik* i en offentlig eller privat virksomhed. Deltagere i virksomhedspraktik er ikke omfattet af de gældende kollektive overenskomster o.l., men modtager kontanthjælp af samme størrelse, som personen var berettiget til inden forløbets start.

Kontanthjælpsmodtagere kan endvidere få tilbud om *ansættelse med løntilskud* i offentlige eller private virksomheder. Ved ansættelse med løntilskud skal løn- og arbejdsvilkår følge de gældende overenskomster e.l., dog med visse justeringer af lønniveauet.

94. Det fremgår af bemærkninger til forslag til lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, lov nr. 522 af 24. juni 2005, at i de tilfælde, hvor borgeren har behov for en kombineret social- og beskæftigelsesrettet indsats, skal borgeren fra jobcentret henvises til en indsats i den relevante kommunale forvaltning. I sådanne sager vil ansvaret for den beskæftigelsesrettede indsats fortsat ligge i jobcentret, mens fx socialforvaltningen har ansvaret for den sociale indsats efter lov om social service mv. Parallelt med en social indsats kan jobcentret igangsætte et beskæftigelsesrettet tilbud, fx virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. Kommunen har således pligt til at foretage en helhedsvurdering efter retssikkerhedsloven. Det fremgår endvidere af retssikkerhedsloven, § 6, at hvis en borger har brug for at få hjælp i en længere tid, skal kommunen tidligt i forløbet tilstræbe at tilrettelægge hjælpen ud fra en samlet vurdering af pågældendes situation og behov på længere sigt.

Omfanget af aktivering

95. Kommunerne indberetter til Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvilke aktiveringsindsatser den enkelte kontanthjælpsmodtager er aktiveret i. På baggrund heraf har Rigsrevisionen undersøgt, hvilke indsatser hver af matchgrupperne er aktiveret i.

96. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet finder den eksisterende redskabsvifte både enkel og tilpas rummelig til, at kommunerne kan tilrettelægge den indsats, der bedst hjælper den enkelte i beskæftigelse.

97. Registerundersøgelsen viste, at det er de samme hovedkategorier af aktiveringsindsatser, der bliver mest brugt til alle matchgrupper, først og fremmest særligt tilrettelagte projekter og korte vejlednings- og afklaringsforløb efterfulgt af virksomhedspraktik.

98. Registerundersøgelsen viste endvidere, at de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4 i 1. kvartal 2006 var aktiveret i godt 30 % af tiden, og i matchgruppe 5 i 15 % af tiden. For 1. kvartal 2009 var matchgruppe 4 samlet set aktiveret godt 40 % af tiden, og matchgruppe 5 godt 20 % af tiden. Under den særlige indsats "Ny chance til alle" fra midten af 2006 til midten af 2008 med aktivering af alle kontanthjælpsmodtagere, der havde gået passive 1 år, steg omfanget af aktivering for matchgruppe 4 og 5. Niveauet faldt igen fra 4. kvartal 2008. Til sammenligning var matchgruppe 1-3 aktiveret 40-50 % af tiden i 1. kvartal 2006 og ca. 50 % i 1. kvartal 2009.

Vurdering

99. Aktiveringsindsatserne er i lovgivningen de samme over for alle kontanthjælpsmodtagere, og der er således i lovgivningen ikke angivet specifikke indsatser målrettet de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

100. Kommunerne skal ifølge loven foretage en helhedsvurdering af den enkelte kontanthjælpsmodtagers situation og behov. Jobcentret skal henvise til en indsats i den relevante kommunale forvaltning, når der er behov for en kombineret social- og beskæftigelsesindsats.

101. Det er de samme hovedkategorier af beskæftigelsesindsatser, der bliver mest brugt til både arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

102. Aktiveringen af de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4 steg fra godt 30 % af tiden primo 2006 til godt 40 % af tiden primo 2009. Aktiveringen af matchgruppe 5 steg fra 15 % af tiden primo 2006 til godt 20 % af tiden primo 2009. Stigningen i aktivering kom især efter midten af 2006 under den særlige indsats "Ny chance til alle" og den efterfølgende ret og pligt til gentagen aktivering for denne gruppe.

B. Effekten af aktivering

Effekten på selvforsørgelsesgraden

103. I 1. kvartal 2006 var der 40.000 personer i matchgruppe 4 og 15.000 personer i matchgruppe 5. I effektanalysen beregnes der effekter af de indsatser, hvor der er tilstrækkeligt mange deltagere. Der indgår således 4.997 deltagere fra matchgruppe 4 og 932 deltagere fra matchgruppe 5 i de undersøgte aktiveringsindsatser. Effekten analyseres for de enkelte personer, der deltager i en aktiveringsindsats, og præsenteres som et gennemsnit for hele gruppen af deltagere.

De personer fra matchgruppe 4 og 5, der deltog i aktivering i 1. kvartal 2006, var gennem hele perioden 2006-2009 aktiveret i en større del af tiden end deres kontrolgrupper. Efter "Ny chance til alle" blev indført, blev personerne i disse kontrolgrupper således ikke aktiveret mere end personerne, der deltog i aktivering i 1. kvartal 2006.

Tabel 7 viser begreber i effektundersøgelsen.

Selvforsørgelse

En person, der ikke er i offentlig forsørgelse, er i selvforsørgelse.

Selvforsørgelsesgrad

Hvor stor en procentdel af tiden pr. kvartal personerne er i selvforsørgelse.

Tabel 7. Begreber i effektundersøgelsen

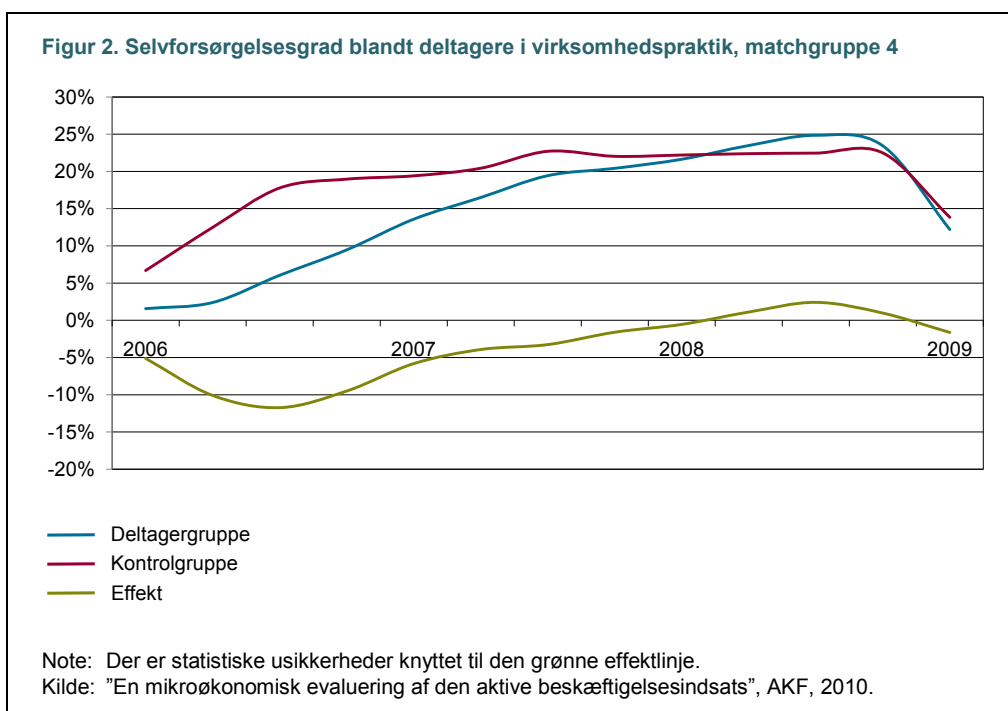
Positiv effekt	Effekten er positiv, hvis deltagergruppen har en højere selvforsørgelsesgrad end kontrolgruppen – effekten er større end nul.
Negativ effekt	Effekten er negativ, hvis deltagergruppen har en lavere selvforsørgelsesgrad end kontrolgruppen – effekten er mindre end nul.
Fastholdelseeffekt	En person i aktivering kan ikke samtidig søge arbejde i samme omfang som en person, der ikke er i aktivering, og kan heller ikke være i arbejde i samme omfang. Det er derfor forventeligt, at effekten for den enkelte person i begyndelsen af en aktiveringsperiode er negativ. Det afgørende er, om den efterfølgende opkvalificeringseffekt eksisterer og er stor nok til at modsvare fastholdelseeffekten i begyndelsen af aktiveringsperioden.
Høj eller lav selvforsørgelsesgrad	En selvforsørgelsesgrad på 20 % er lav sammenlignet med matchgruppe 1, der har en selvforsørgelsesgrad på 60 %.
Usikkerhedsberegning	Der kan beregnes 95 % usikkerhedsintervaller for effekten, der viser statistisk usikkerhed på hver side af effekten. Når usikkerhedsintervallet inkluderer nul, er effekten ikke statistisk signifikant forskellig fra nul. Dvs. at den lige så godt kunne være nul.

Rigsrevisionen og Beskæftigelsesministeriet er enige om, at betegnelsen "aktiveringseffekten" omfatter opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne ved aktivering for dem, der deltager i aktivering. Det er dog Beskæftigelsesministeriets opfattelse, at "aktiveringseffekten" burde kaldes "opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne" og ikke "aktiveringseffekten". Rigsrevisionen benytter betegnelsen "aktiveringseffekten" eller "effekten" for effekterne af aktiveringsindsatserne undersøgt i effektundersøgelsen, dvs. effekten for dem, der deltager i aktivering. Det skyldes, at indsatserne almindeligvis omtales på denne måde.

Matchgruppe 4

104. For matchgruppe 4 er effekten på selvforsørgelsesgraden evalueret for 4 indsatser: virksomhedspraktik, særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, særligt tilrettelagte projekter og korte afklaringsforløb. Effekten er ikke evalueret for ordinær uddannelse eller jobtræning med løntilskud, fordi der stort set ikke var nogen deltagere fra matchgruppe 4 i disse aktiveringsindsatser. Effekten for særligt tilrettelagte uddannelsesforløb indgår ikke i den efterfølgende omtale af evalueringen, da disse forløb ligner særligt tilrettelagte projekter, der tillige har et højere antal deltagere end uddannelsesforløbene.

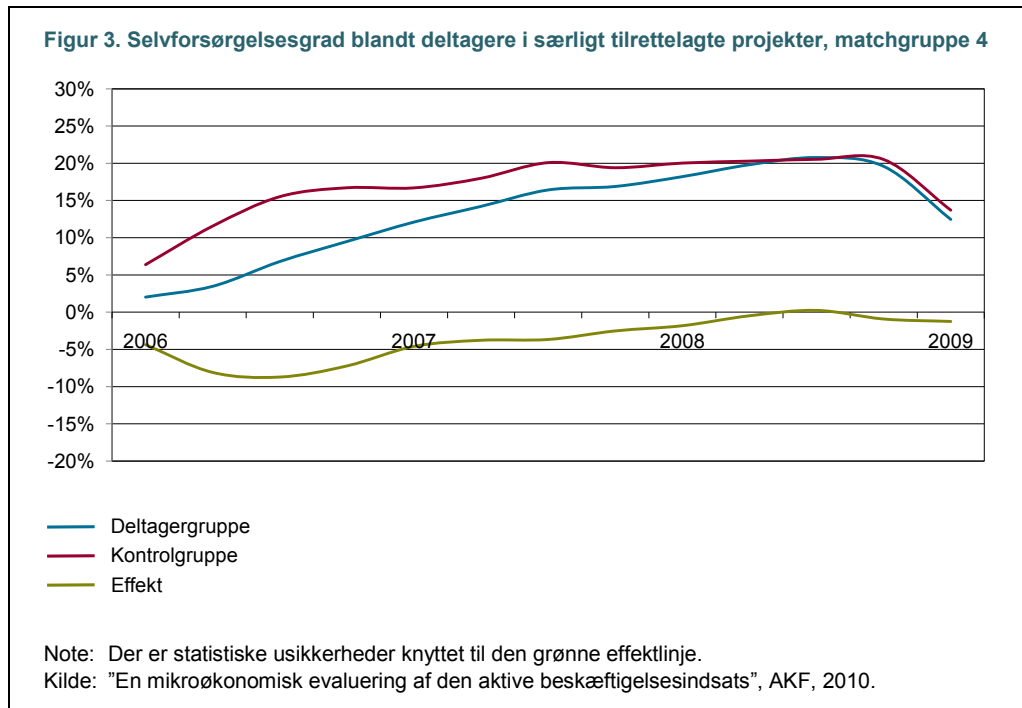
105. Af figur 2 fremgår effekten på selvforsørgelse af deltagelse i virksomhedspraktik for matchgruppe 4 i 1. kvartal 2006 for 957 deltagere. Den blå linje viser selvforsørgelsesgraden for deltagerne i aktivering, den røde linje selvforsørgelsesgraden for deres kontrolgruppe og den grønne linje effekten på selvforsørgelsesgrad, dvs. forskellen mellem den blå og den røde linje.



Figur 2 viser, at selvforsørgelsesgraden for kontrolgruppen (den røde linje) er større end selvforsørgelsesgraden for deltagergruppen (den blå linje) i perioden fra 2006 til slutningen af 2007. I resten af perioden er selvforsørgelsesgraden i al væsentlighed den samme for de 2 grupper.

Figur 2 viser derudover, at hovedbilledet for effekten (den grønne linje) af virksomhedspraktik for matchgruppe 4 er, at effekten i perioden fra 2006 til slutningen af 2007 var negativ. I resten af perioden lå effekten i al væsentlighed omkring nul.

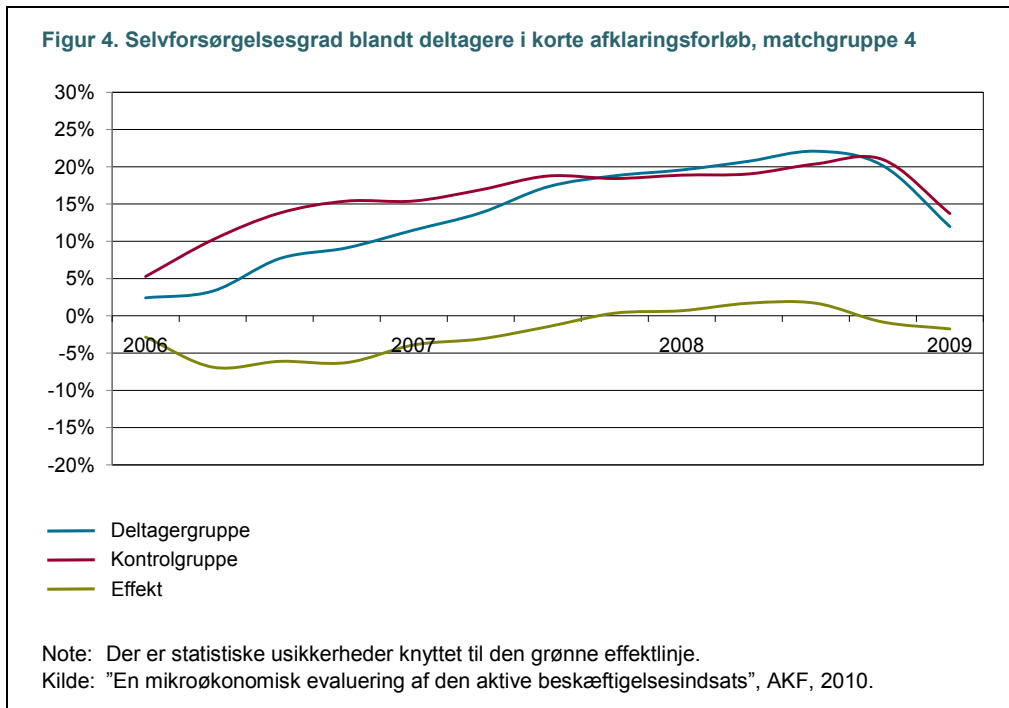
106. Af figur 3 fremgår effekten på selvforsørgelse af deltagelse i særligt tilrettelagte projekter for matchgruppe 4 i 1. kvartal 2006 for 2.134 deltagere.



Figur 3 viser, at selvforsørgelsesgraden for kontrolgruppen (den røde linje) er større end selvforsørgelsesgraden for deltagergruppen (den blå linje) i perioden fra 2006 til begyndelsen af 2008. I resten af perioden er selvforsørgelsesgraden i al væsentlighed den samme for de 2 grupper.

Figur 3 viser derudover, at hovedbilledet for effekten (den grønne linje) af særligt tilrettelagte projekter for matchgruppe 4 er, at effekten i hele perioden i al væsentlighed var negativ.

107. Af figur 4 fremgår effekten på selvforsørgelse af deltagelse i korte afklaringsforløb for matchgruppe 4 i 1. kvartal 2006 for 1.078 deltagere.



Figur 4 viser, at selvforsørgelsesgraden for kontrolgruppen (den røde linje) er større end selvforsørgelsesgraden for deltagergruppen (den blå linje) i perioden fra 2006 til midten af 2007. I resten af perioden er selvforsørgelsesgraden i al væsentlighed den samme for de 2 grupper.

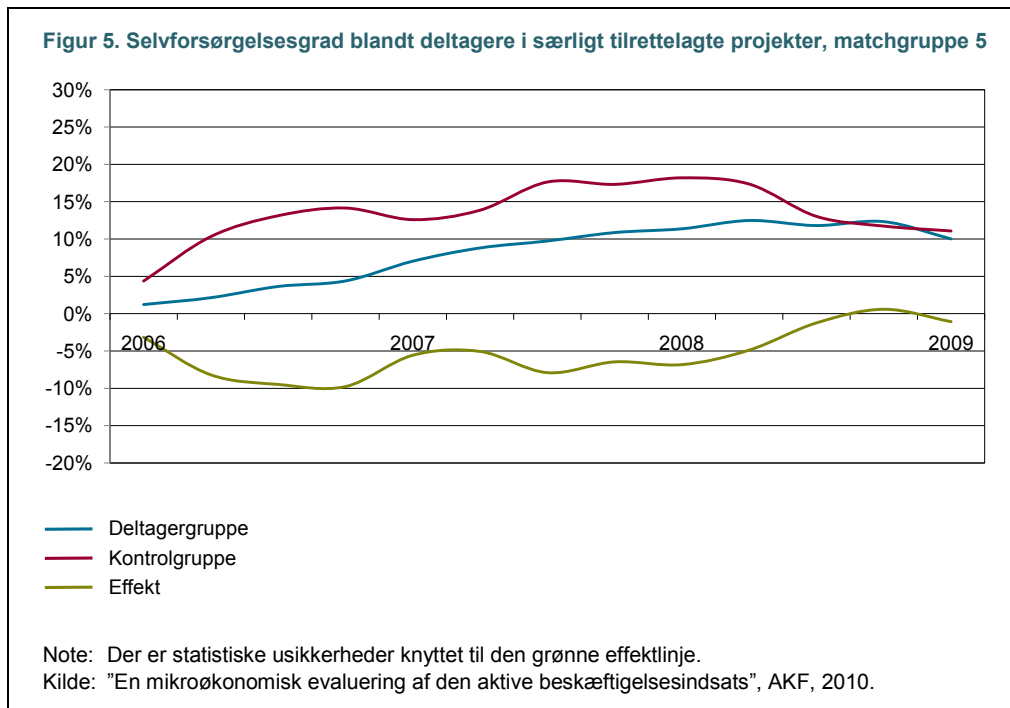
Figur 4 viser derudover, at hovedbilledet for effekten (den grønne linje) af korte afklaringsforløb for matchgruppe 4 er, at effekten i perioden fra 2006 til midten af 2007 var negativ. I resten af perioden lå effekten i al væsentlighed omkring nul.

Opsummering af effekten for matchgruppe 4

108. Virksomhedspraktik er den aktiveringsform, hvor matchgruppe 4 har den højeste selvforsørgelsesgrad. Således kommer deltagerne i særligt tilrettelagte projekter eller i korte afklaringsforløb ikke op på selvforsørgelsesgrader over 20 %. Analyserne af aktivering af matchgruppe 4 viser således, at hvis målsætningen med deltagelse i indsatserne var at gøre deltagerne selvforsørgende, er dette ikke opnået. Derudover viser effektanalysen, at selvforsørgelsesgraderne ikke kan tilskrives de aktive beskæftigelsesindsatser, da effekten ikke på noget tidspunkt er positivt signifikant forskellig fra nul, dvs. over nul, når usikkerhedsintervallerne medregnes.

Matchgruppe 5

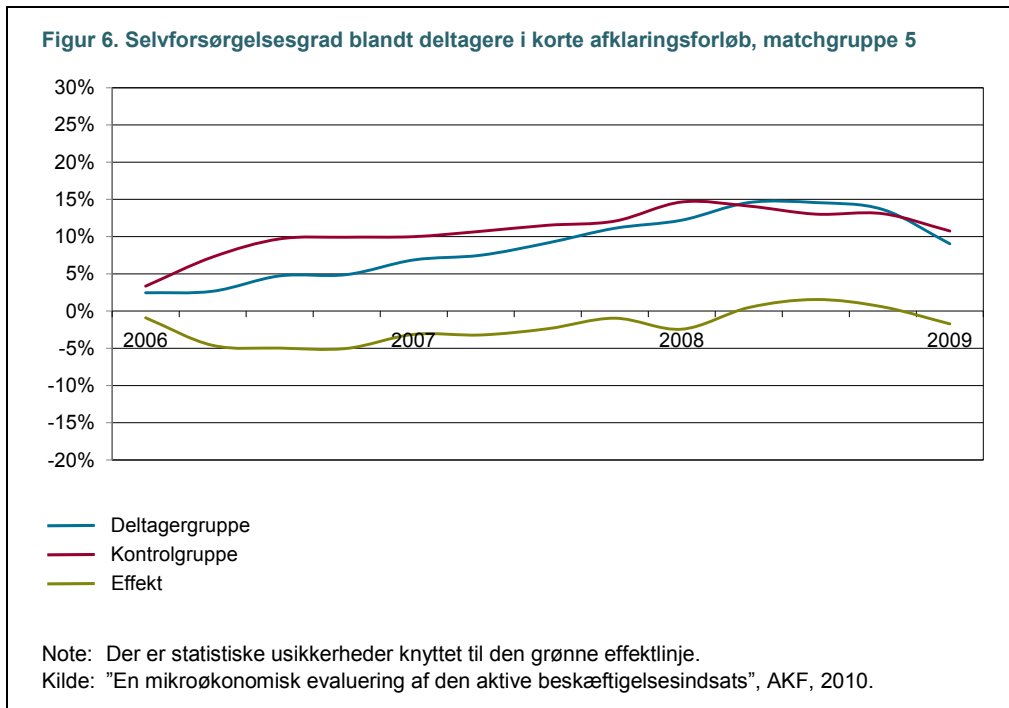
109. Aktiveringsintensiteten for matchgruppe 5 er mindre end for matchgruppe 4. Kun særligt tilrettelagte projekter og korte afklaringsforløb har deltagere nok til at kunne analyseres. Af figur 5 fremgår effekten på selvforsørgelse af deltagelse i særligt tilrettelagte projekter for 450 deltagere.



Figur 5 viser, at selvforsørgelsesgraden for kontrolgruppen (den røde linje) er større end selvforsørgelsesgraden for deltagergruppen (den blå linje) i perioden fra 2006 til midten af 2008. I resten af perioden er selvforsørgelsesgraden i al væsentlighed den samme for de 2 grupper.

Figur 5 viser derudover, at hovedbilledet for effekten (den grønne linje) af særligt tilrettelagte projekter for matchgruppe 5 er, at effekten i perioden fra 2006 til midten af 2008 var negativ. I resten af perioden lå effekten i al væsentlighed omkring nul.

110. Af figur 6 fremgår effekten på selvforsørgelse af deltagelse i korte afklaringsforløb for matchgruppe 5 i 1. kvartal 2006 for 482 deltagere.



Figur 6 viser, at selvforsørgelsesgraden for kontrolgruppen (den røde linje) er større end selvforsørgelsesgraden for deltagergruppen (den blå linje) i perioden fra 2006 til begyndelsen af 2008. I resten af perioden er selvforsørgelsesgraden i al væsentlighed den samme for de 2 grupper.

Figur 6 viser derudover, at hovedbilledet for effekten (den grønne linje) af korte afklaringsforløb for matchgruppe 5 er, at effekten i perioden fra 2006 til begyndelsen af 2008 var negativ. I resten af perioden lå effekten i al væsentlighed omkring nul.

Opsummering af effekten for matchgruppe 5

111. For hverken særligt tilrettelagte projekter eller korte afklaringsforløb er der således positiv effekt af aktiveringsindsatserne på selvforsørgelsesgraden for matchgruppe 5.

Opsummering af effekten for matchgruppe 4 og 5

112. For både matchgruppe 4 og 5 og for deltagerne i alle typer indsatser stiger selvforsørgelsesgraden således i begyndelsen mindre, end den ville have gjort uden aktivering (den røde kontrolgruppelinje ligger over den blå deltagergruppelinje). Den efterfølgende opkvalificeringseffekt er ikke tilstrækkelig til at modsvare den indledende fastholdelseeffekt. Under de økonomisk gunstige konjunkturer i 2006 og 2007 var selvforsørgelsesgraden for både deltager- og kontrolgruppen således højst ca. 20 %. I nedgangsperioden i 4. kvartal 2008 og 1. kvartal 2009 faldt selvforsørgelsesgraden for både deltager- og kontrolgruppen.

113. AKF har foretaget en tilsvarende analyse af effekten på selvforsørgelsesgraden for de aktiverede ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i 1. kvartal 2007. Analysen viste samme resultat som for 2006, dvs. at aktivering havde en negativ effekt på selvforsørgelsesgraden.

Effekten på beskæftigelsesgraden

114. Effekten på beskæftigelsesgraden af de aktive beskæftigelsesindsatser er beregnet med ATP-data fra 2006. Da 2006 er aktiveringsåret, er det den meget kortsigtede effekt, der her vurderes. Effekten på beskæftigelsesgraden er undersøgt for de samme aktive beskæftigelsesindsatser som i undersøgelsen af effekten på selvforsørgelsesgraden.

115. Tabel 8 indeholder oplysninger om beskæftigelsesgraden for både deltager- og kontrolgruppen i 2006 (beregnet på baggrund af ATP-indbetalinger i 2006).

Tabel 8. Effekten på beskæftigelsesgrad i 2006 (%)

	Matchgruppe 4 Indsatstype				Matchgruppe 5 Indsatstype	
	Virksomhedspraktik	Særligt tilrettelagte uddannelser	Særligt tilrettelagte projekter	Korte afklaringsforløb	Særligt tilrettelagte projekter	Korte afklaringsforløb
Deltagergruppe	7	4	5	5	2	2
Kontrolgruppe	11	9	9	8	2	3
Effekt	÷4¹⁾	+5¹⁾	+4¹⁾	+3¹⁾	+1	0

¹⁾ Effekten er signifikant forskellig fra nul.

Note: Summen for effekt er afrundet til nærmeste hele tal.

Kilde: "En mikroøkonomisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats", AKF, 2010.

Beskæftigelsesgrad

Hvor stor en procentdel af tiden personerne er i beskæftigelse. Udregnes pr. år ved hjælp af ATP-indbetalinger. ATP-indbetalingerne indeholder lønindtægt over en vis minimumsgrænse, men ikke indtægt fra selvstændig virksomhed.

Tabel 8 viser, at for alle indsatstyper over for matchgruppe 4 ligger beskæftigelsesgraden for deltagerne på mellem 4 % og 7 %. Forskellen mellem beskæftigelsesgraderne for deltagergruppen og kontrolgruppen – effekten – er på mellem ÷3 % og ÷5 %. Den negative effekt svarer til, at deltagerne er i beskæftigelse et par uger mindre på 1 år end kontrolgruppen.

For matchgruppe 4 er den negative effekt på beskæftigelsesgraden omkring halvdelen af den forskel, der var i selvforsørgelsesgraden mellem de 2 grupper det første år.

Tabel 8 viser endvidere, at for matchgruppe 5 er der ikke nogen forskel mellem beskæftigelsesgraderne for deltagergruppen og kontrolgruppen, der for begge vedkommende er på ca. 2 %. Der er således ikke nogen effekt på beskæftigelsesgraden.

For matchgruppe 5 skal forskellen i selvforsørgelsesgraderne det første år, hvor kontrolgruppen var mere selvforsørgende, således for hovedpartens vedkommende forklares ved, at kontrolgruppen i et større omfang helt har forladt "systemet" og ikke har hverken offentlig forsørgelse eller selvstændig indtægt.

Opsummering af undersøgelsen af effekt

116. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at en undersøgelse af effekten af aktiveringsindsatser i starten af 2006 ikke kan sige noget om effekten af aktiveringsindsatser i efterfølgende perioder.

Beskæftigelsesministeriet har videre oplyst, at Rigsrevisionen i analysen ikke har medtaget sorterings- og motivationseffekter, herunder effekter af økonomisk motivation, hvorfor den samlede effekt af aktivering må formodes at være mere positiv, end Rigsrevisionens analyse af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne viser.

Beskæftigelsesministeriet har endelig oplyst, at ministeriet netop har iværksat pilotfasen af et forsøg, "På rette vej i job". I forsøget afprøves en hurtig og virksomhedsrettet indsats for den lidt svagere gruppe af kontanthjælpsmodtagere. Samtidig er der i forsøget eksplicit fokus på en koordinerende indsats i forhold til de sociale myndigheder og sundhedssystemet, der hvor det fremmer den enkeltes mulighed for at komme tilbage i job.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Beskæftigelsesministeriet i forsøget "På rette vej i job" har fokus på en koordinerende indsats i forhold til de sociale myndigheder og sundhedssystemet, som fremmer den enkeltes mulighed for at komme tilbage i job.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Beskæftigelsesministeriet fortsat bør undersøge, hvilke aktiveringsindsatser der virker over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, herunder hvordan aktiveringsindsatser bedst virker i kombination med andre indsatser, fx social- og sundhedsindsatser.

Vurdering

117. De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere blev i den 3-årige periode 2006-2009 ikke selvforsørgende som følge af aktivering i starten af 2006.

118. De ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere kom ikke i beskæftigelse i 2006 som følge af aktivering i starten af 2006.

119. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at en undersøgelse af effekten af aktiveringsindsatser i starten af 2006 ikke kan sige noget om effekten af aktiveringsindsatser i efterfølgende perioder.

120. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at Rigsrevisionen i analysen ikke har medtaget sorterings- og motivationseffekter, herunder effekter af økonomisk motivation, hvorfor den samlede effekt af aktivering må formodes at være mere positiv, end Rigsrevisionens analyse af opkvalificerings- og fastholdelseeffekterne viser.

121. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet netop har iværksat et forsøg, "På rette vej i job", der har fokus på en koordinerende indsats i forhold til de sociale myndigheder og sundhedssystemet, der hvor det fremmer den enkeltes mulighed for at komme tilbage i job.

122. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Beskæftigelsesministeriet fortsat bør undersøge, hvilke aktiveringsindsatser der virker over for de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet har iværksat et forsøg, der har fokus på en koordinerende indsats, som fremmer den enkeltes mulighed for at komme tilbage i job.

Rigsrevisionen, den 6. oktober 2010

Henrik Otbo

/Claus Vejøl Thomsen

Bilag 1. Ordliste

AKF	Anvendt Kommunal Forskning.
Aktiveringseffekt	Effekten som følge af aktivering af deltagerne i de aktive beskæftigelsesindsatser. Viser sig ved, at den aktiverede bibringes kvalifikationer, der stiller personen bedre på arbejdsmarkedet end før aktivering. Kaldes derfor også for opkvalificeringseffekten, men den første tid efter starten af aktiveringsforløbet er der oftest en fastholdelseeffekt.
Aktiveringsindsats	Aktive beskæftigelsesindsatser, der kan være 1) vejledning og opkvalificering, 2) virksomhedspraktik i offentlig eller privat virksomhed og 3) ansættelse med løntilskud i offentlig eller privat virksomhed.
Antal kontanthjælpsmodtagere	Dækker over antallet af berørte personer i kvartalet omregnet til fuldtidspersoner.
Arbejdsmarkedsparat	Personer, der ifølge LAB, § 2, stk. 2, modtager kontanthjælp eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik alene på grund af ledighed. De indgår i ledighedsstatistikken.
ATP	Arbejdsmarkedets Tillægs Pension.
Beskæftigelsesgrad	Hvor stor en procentdel af tiden personerne er i beskæftigelse. Udregnes pr. år ved hjælp af ATP-indbetalinger. ATP-indbetalingerne indeholder lønindtægt over en vis minimumsgrænse, men ikke indtægt fra selvstændig virksomhed.
Det komplicerede effektmål	Efterligner et randomiseret, kontrolleret forsøg med etablering af en kontrolgruppe i datamaterialet, der ligner deltagergruppen mest.
Det simple effektmål	Beskæftigelsesministeriets simple effektmål er baseret på en sammenligning af selvforsørgelsen før og efter aktivering ved en simpel opgørelse af forskellen mellem selvforsørgelsesgraden ½ år efter endt aktivering (udslusningsgraden) og selvforsørgelsesgraden 2 år før endt aktivering. Også kaldet før-efter-metoden.
DREAM	Dansk Register for Evaluering af Marginalisering.
DRV	Det Digitale Registreringsværktøj.
Effekt	Effekt er den tilstand, der opnås gennem en indsats, umiddelbart efter indsatsen er gennemført (resultater), på lidt længere sigt (virkning på mellemlangt sigt) og på langt sigt (virkning).
Effekten af beskæftigelsespolitik	Kommer fra de aktive beskæftigelsesindsatser – også kaldet aktivering – og andre beskæftigelsesindsatser, fx motivationseffekten ved udsigt til aktivering og økonomisk motivation, fx ved nedsatte ydelser.
Evidens	Sandsynliggøre med dokumentation, at noget er, som det er.
Fastholdelseeffekt	En person i aktivering kan ikke samtidig søge arbejde i samme omfang som en person, der ikke er i aktivering, og kan heller ikke være i arbejde i samme omfang. Det er derfor forventeligt, at effekten for den enkelte person i begyndelsen af en aktiveringsperiode er negativ. Det afgørende er, om den efterfølgende opkvalificeringseffekt eksisterer og er stor nok til at modsvare fastholdelseeffekten i begyndelsen af aktiveringsperioden.
Forandringsteori	Antagelser om, at input (ressurser) via aktiviteter (indsatser) og output (resultater) fører til de ønskede effekter (outcomes).
Fremtidigt forsørgelsesgrundlag	Den første uge af 2006 bruges som skæringsdato til at se på, hvordan personerne, der var i matchgruppe 4 den første uge af 2006, blev forsørget i tiden efter den første uge af 2006.
Før-efter-metoden	Se "Det simple effektmål".

Historisk forsørgelsesgrundlag	Den første uge af 2006 bruges som skæringsdato til at se på, hvordan personer, der var i matchgruppe 4 den første uge af 2006, blev forsørgt i tiden før den første uge af 2006.
Høj eller lav selvforsørgelsesgrad	En selvforsørgelsesgrad på 20 % er lav sammenlignet med matchgruppe 1, der har en selvforsørgelsesgrad på 60 %.
Ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere	Personer, der modtager kontanthjælp eller starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik ikke alene på grund af ledighed, jf. lov nr. 419 af 10. juni 2003 om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 2, stk. 3. De indgår ikke i ledighedsstatistikken.
LAB	Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
Matchgrupper	Vurderer den enkelte lediges beskæftigelsespotentiale i forhold til det ordinære arbejdsmarked på en skala fra 1-5, med 5 længst væk fra arbejdsmarkedet. Skalaen er ændret pr. 20. april 2010, så der nu kun er 3 trin.
Matchningmetoden	Et forsøg på at efterligne et randomiseret, kontrolleret forsøg på den måde, at der for hver observeret deltager i aktivering vælges den person til at indgå i kontrolgruppen, som ikke deltager i aktivering, men som ligner deltageren mest. På denne måde søges systematiske skævheder mellem deltagere og kontrolpersoner minimeret.
Motivationseffekt	Viser sig ved, at ledige ofte søger og får job umiddelbart før aktiveringstilbud, dvs. at de ikke når at deltage i et aktiveringstilbud.
Målopfyldelse	En vurdering af det specifikt opstillede mål i forhold til det opnåede resultat.
Negativ effekt	Effekten er negativ, hvis deltagergruppen har en lavere selvforsørgelsesgrad end kontrolgruppen – effekten er mindre end nul.
Opkvalificeringseffekt	Den aktiverede bibringes kvalifikationer, der stiller personen bedre på arbejdsmarkedet end før aktiveringen.
Positiv effekt	Effekten er positiv, hvis deltagergruppen har en højere selvforsørgelsesgrad end kontrolgruppen – effekten er større end nul.
Randomiseret, kontrolleret forsøg	I et randomiseret, kontrolleret forsøg afgøres det tilfældigt, hvem der er medlem af deltagergruppen, som deltager i indsatsen, og hvem der er medlem af kontrolgruppen, som ikke deltager i indsatsen. Effekten er forskellen mellem fx selvforsørgelsesgraden for deltagergruppen og kontrolgruppen. Derved fås et udtryk for årsags-virknings-forholdet mellem indsats og effekt, dvs. for kausaliteten.
Selvforsørgelse	En person, der ikke er i offentlig forsørgelse, er i selvforsørgelse.
Selvforsørgelsesgrad	Hvor stor en procentdel af tiden pr. kvartal personerne er i selvforsørgelse.
Sorteringseffekt	Viser sig ved, at ledige afholder sig fra at søge om kontanthjælp for at undgå de medfølgende krav om bl.a. aktivering.
Strukturelle beskæftigelses-effekter	Den samlede prognose for effekterne af den samlede beskæftigelsespolitik i en given periode.
Usikkerhedsberegning	Der kan beregnes 95 % usikkerhedsintervaller for effekten, der viser statistisk usikkerhed på hver side af effekten. Når usikkerhedsintervallet inkluderer nul, er effekten ikke statistisk signifikant forskellig fra nul. Dvs. at den lige så godt kunne være nul.
Økonomisk motivation	Fx nedsatte ydelser, der betyder, at de ledige foretrækker at arbejde frem for at være på kontanthjælp.