

14/2012

STATSREVISORERNE



Beretning om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats



14/2012

Beretning om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats

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 2013

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 i december 2013.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2012, som afgives i april 2014.

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 2245-3008
ISBN 978-87-7434-410-0

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM EFFEKTEN OG KVALITETEN AF ANDRE AKTØRERS BESKÆFTIGELSESINDSATS

Formålet med kommunernes beskæftigelsesindsats er at bistå de ledige med at få et arbejde gennem fx samtaler og aktivering. Beskæftigelsesindsatsen udføres af kommunernes jobcentre og er igennem mange år også udført af andre aktører, fx private virksomheder, a-kasser eller organisationer.

I denne beretning sammenlignes effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats med effekten af jobcentrenes indsats i en registerundersøgelse. Undersøgelsen omfatter ledige, der har været henvist til andre aktører under serviceudbuddet, dvs. dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere med undtagelse af ledige med lang videregående uddannelse.

Beretningen viser, at effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats er ringere end effekten af jobcentrenes indsats.

Ledige, der er henvist til andre aktører, arbejder således i gennemsnit 10 dage mindre i det første halvår efter, at de er henvist. Herefter er de ledige lige meget i arbejde, uanset om de er hos andre aktører eller hos jobcentrene.

Statsrevisorerne konstaterer, at der er samfundsøkonomiske omkostninger ved at henvise ledige til andre aktører. Selv om andre aktører har lavere omkostninger til beskæftigelsesindsatsen end jobcentrene, kan det ikke opveje, at hver ledig henvist til andre aktører taber ca. 11.200 kr. i lønindkomst pr. år.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende:

- at kommunerne i mindre grad har fulgt op på, om andre aktørers beskæftigelsesindsats virker efter hensigten, fx om de ledige kommer i arbejde eller under uddannelse
- at Beskæftigelsesministeriet, herunder Arbejdsmarkedsstyrelsen, ikke i tilstrækkelig grad har understøttet kommunernes tilsyn med andre aktører, herunder landsdækkende og opdaterede data om andre aktørers resultater.

Statsrevisorerne,
den 21. august 2013

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Magnus Heunicke*



Beretning til Statsrevisorerne om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	5
	A. Baggrund	5
	B. Formål, afgrænsning og metode.....	8
III.	Andre aktørers og jobcentrenes beskæftigelsesindsats	10
	A. Effekten af andre aktørers og jobcentrenes beskæftigelsesindsats	10
	B. Omkostninger og effekt hos andre aktører og jobcentrene.....	13
IV.	Arbejdsmarkedsstyrelsens understøttelse af kommunernes opfølgning på andre aktørers beskæftigelsesindsats	16
	A. Arbejdsmarkedsstyrelsens understøttelse af de landsdækkende rammeaftaler	17
	B. Kommunernes opfølgning på lokale aftaler	20
	C. Enhedsomkostninger	22
	Bilag 1. Metode	24
	Bilag 2. Ordliste.....	26

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Inger Støjberg: april 2009 - oktober 2011

Mette Frederiksen: oktober 2011 -

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats. Andre aktører er fx private virksomheder, organisationer eller a-kasser, der som led i beskæftigelsesindsatsen udfører opgaver for kommunernes jobcentre. Formålet med at inddrage andre aktører er at give de ledige en individuel og målrettet indsats, der kan hjælpe dem i arbejde så hurtigt og effektivt som muligt.

2. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen på eget initiativ i september 2012.

3. Beskæftigelsesministeriet er den øverste myndighed på området, mens kommunerne har ansvaret for at gennemføre beskæftigelsesindsatsen. Beskæftigelsesindsatsen består bl.a. af en række samtaler med de ledige og aktivering i fx virksomhedspraktik. Målet med beskæftigelsesindsatsen er bl.a. at bistå de ledige med at få et arbejde.

4. Baggrunden for Rigsrevisionens undersøgelse er, at kommunerne igennem mange år har gjort brug af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, uden at effekten er undersøgt for andre end ledige med lang videregående uddannelse. Arbejdsmarkedsstyrelsen undersøgte dette i 2011, og undersøgelsen viste (offentliggjort i marts 2013), at de ledige med lang videregående uddannelse kom lige meget i arbejde, uanset om de havde været i forløb hos jobcentre eller andre aktører.

5. Kommunerne kan indgå samarbejde med andre aktører under enten landsdækkende rammeaftaler eller lokale aftaler. De landsdækkende rammeaftaler har Arbejdsmarkedsstyrelsen og beskæftigelsesregionerne indgået med udvalgte andre aktører. Rammeaftalerne fastsætter, hvilke grupper af ledige der er omfattet af aftalerne og indholdet af beskæftigelsesindsatsen.

Kommunerne har fra 2007 haft mulighed for at bruge 3 forskellige rammeaftaler, herunder serviceudbuddet og LVU-udbuddet (for ledige med lang videregående uddannelse). LVU-udbuddet har fra 2007 til 2011 været obligatorisk at anvende for kommunerne, og kommunerne har således i denne periode skullet henvise alle ledige med lang videregående uddannelse til andre aktører. Serviceudbuddet, hvor målgruppen er dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontant- og starthjælpsmodtagere med undtagelse af ledige med lang videregående uddannelse, har været frivilligt at anvende for kommunerne.

I de lokale aftaler forhandler kommunerne selv indhold, målgruppe, pris og varighed med de andre aktører.

6. Arbejdsmarkedsstyrelsen har i februar 2013 oplyst Rigsrevisionen om, at de landsdækkende rammeaftaler ophører. Kommunerne kan derfor ikke efter udgangen af april 2013 henvise flere ledige til andre aktører under rammeaftalerne. Kommunerne kan fortsat indgå lokale aftaler med andre aktører.

Effekten af beskæftigelsesindsatsen undersøges ud fra, om de ledige kommer i beskæftigelse.

Kvaliteten i beskæftigelsesindsatsen undersøges bl.a. ud fra, om der er sammenhæng mellem jobplaner og aktivering samt indholdet af de lediges aktivering.

Aktivering er vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller job med løntilskud.

Rigsrevisionen har tidligere undersøgt andre aktører – dels i beretningen om Arbejdsformidlingens inddragelse af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen fra 2006, dels i beretningen om statens overførsler til kommuner og regioner fra 2011.

7. I 2010 var ca. 80.000 ledige henvist til andre aktører under landsdækkende rammeaftaler, svarende til 15,6 % af alle ledige. I 2012 var ca. 53.000 ledige henvist, svarende til 9,9 %. Arbejdsmarkedsstyrelsen kender ikke omfanget af ledige, der henvises til andre aktører under lokale aftaler.

8. Formålet med denne beretning er at sammenligne effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats under serviceudbuddet med effekten af jobcentrenes indsats og at undersøge, hvordan Arbejdsmarkedsstyrelsen understøtter kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats under serviceudbuddet på niveau med jobcentrenes beskæftigelsesindsats?
- Understøtter Arbejdsmarkedsstyrelsen kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats?

9. I beretningen indgår en registerundersøgelse, hvor effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats sammenlignes med effekten af jobcentrenes indsats. Registerundersøgelsen omfatter de ledige, der har været henvist til andre aktører under serviceudbuddet. Der er desuden gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt 50 kommuner.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

Rigsrevisionens registerundersøgelse viser for ledige henvist til andre aktører under serviceudbuddet, at effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats er mindre end effekten af jobcentrenes indsats. Forskellen svarer til, at de ledige henvist til andre aktører i gennemsnit er 10 dage mindre i arbejde i første halvår efter, at de er henvist til andre aktører. De ledige henvist til andre aktører indhenter ikke senere den tabte arbejdstid. Rigsrevisionen finder på baggrund af registerundersøgelsen, at effekten af beskæftigelsesindsatsen kan afhænge af, om det er jobcentrene eller andre aktører, der varetager indsatsen.

Rigsrevisionens undersøgelse viser videre, at det langt fra er alle kommuner, der følger op på andre aktørers resultater og kvalitet. Opfølgningen er væsentlig for at sikre den rigtige sammenhæng mellem pris, resultater og kvalitet.

Arbejdsmarkedsstyrelsen stiller data om andre aktørers resultater under landsdækkende rammeaftaler til rådighed for kommunerne på Jobindsats.dk. Data på Jobindsats.dk om andre aktører har imidlertid ikke været opdateret i perioden ultimo 2011 - juni 2013, hvorfor kommunerne ikke har haft adgang til data om andre aktører under de landsdækkede rammeaftaler. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder, at Beskæftigelsesministeriet, herunder Arbejdsmarkedsstyrelsen, også fremadrettet bør understøtte kommunernes tilsyn med andre aktørers beskæftigelsesindsats under lokale aftaler, fx i form af vejledning til kommunerne og tværgående undersøgelser af andre aktører, der kan bidrage til at udbrede god praksis.

Jobindsats.dk er en portal, hvor der kan trækkes data om fx antal personer, udgifter til forsørgelse og indsatsen for at få ledige i arbejde.

Jobindsats.dk indeholder oplysninger om andre aktører under landsdækkende rammeaftaler, ikke under lokale aftaler.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende delkonklusioner:

Er effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats under serviceudbuddet på niveau med jobcentrenes beskæftigelsesindsats?

Registerundersøgelsen viser, at effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats for ledige under serviceudbuddet er mindre end effekten af jobcentrenes indsats. Forskellen svarer til, at ledige henvist til andre aktører i gennemsnit arbejder 10 dage mindre i første halvår efter, at de er henvist til andre aktører. Det skyldes navnlig, at de ledige fra jobcentrene enten kommer hurtigere i arbejde og/eller har flere arbejdstimer end ledige henvist til andre aktører.

Efter første halvår er de ledige hos andre aktører og jobcentrene lige meget i arbejde. De ledige henvist til andre aktører indhenter dog ikke den tabte arbejdstid fra første halvår.

De 10 arbejdsdage betyder, at hver ledig henvist til anden aktør i gennemsnit taber ca. 11.200 kr. i lønindkomst på årsbasis. De andre aktører har dog lavere driftsomkostninger til beskæftigelsesindsatsen end jobcentrene, men de lavere omkostninger kan ikke opveje den tabte lønindkomst pr. ledig. Registerundersøgelsen viser således, at der er samfundsøkonomiske omkostninger ved at henvise de ledige til andre aktører.

Understøtter Arbejdsmarkedsstyrelsen kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats?

Arbejdsmarkedsstyrelsen har kun delvist understøttet kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats.

Arbejdsmarkedsstyrelsen stiller data om andre aktørers resultater under landsdækkende rammeaftaler til rådighed for kommunerne på Jobindsats.dk. Jobindsats.dk indeholder ikke data om andre aktører under lokale aftaler. Data på Jobindsats.dk om andre aktører har imidlertid ikke været opdateret i perioden ultimo 2011 - juni 2013. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har udarbejdet en vejledning til brug for kommunernes tilsyn med andre aktører under landsdækkende rammeaftaler. Vejledningen er ifølge styrelsen tænkt som en service til kommunerne og indeholder en række anbefalinger til kommunerne. Styrelsen fremhæver i vejledningen, at kommunerne, uanset om der er tale om landsdækkende rammeaftaler eller lokale aftaler, skal føre tilsyn med andre aktører.

For de landsdækkende rammeaftaler følger 10 % af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen hverken årligt eller oftere op på, om ledige henvist til andre aktører kommer i arbejde eller uddannelse, og 20 % af kommunerne følger ikke op på andre aktørers jobplaner. Derudover følger 24 % af kommunerne ikke op på indholdet af den aktivering, som andre aktører tilbyder.

For de lokale aftaler følger 16 % af kommunerne ikke op på, om ledige henvist til andre aktører kommer i arbejde eller uddannelse, og omkring 30 % af kommunerne fører ikke tilsyn med andre aktørers jobplaner. Derudover følger 10 % af kommunerne ikke op på indholdet af den aktivering, som andre aktører tilbyder.

Jobplanen er en aftale om aktivering, der udarbejdes i samarbejde mellem den ledige og jobcentret eller anden aktør.

Jobplanen beskriver den lediges aktivering og jobmål og indeholder derudover formelle oplysninger om fx:

- ansvar for tilmelding til aktiverings-tilbud
- starttidspunkt
- ansvar og dato for opfølgning.

Endelig skal kommunerne ifølge loven offentliggøre egne enhedsomkostninger for kommunens beskæftigelsesindsats for at gøre konkurrencevilkår gennemsikkelige for andre aktører. 44 af kommunerne i undersøgelsen, svarende til 88 %, har i perioden 2010-2012 ikke offentliggjort deres enhedsomkostninger. Beskæftigelsesministeriet har aftalt med Finansministeriet og KL, at regeringen vil arbejde for at afskaffe kravet om, at kommunerne skal offentliggøre egne enhedsomkostninger for beskæftigelsesindsatsen. Rigsrevisionen finder dog generelt, at det er væsentligt, at kommunerne kender egne enhedsomkostninger for at kunne vurdere, om prisen er konkurrencedygtig, når eksterne leverandører bliver inddraget i opgavevaretagelsen.

Rigsrevisionen finder, at der også fremover er et behov for, at Arbejdsmarkedsstyrelsen understøtter kommunernes tilsyn med andre aktører under lokale aftaler.

II. Indledning

A. Baggrund

Beskæftigelsesindsatsen og andre aktører

10. Kommunerne har siden 1999 haft mulighed for at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. I forbindelse med reformen "Flere i arbejde" fra 2002 blev det aftalt, at andre aktører i højere grad kunne inddrages i beskæftigelsesindsatsen. Baggrunden var, at partierne bag reformen vurderede, at den daværende Arbejdsformidling ikke alene kunne opnå fuld indsigt i hele det danske arbejdsmarked, og det var derfor nødvendigt i langt større omfang at inddrage andre aktører, som havde speciale i de rigtige tilbud til særlige grupper af ledige.

11. Det er kommunerne, som har ansvaret for at gennemføre beskæftigelsesindsatsen og for at tilrettelægge denne for de ledige i jobcentrene. Kommunerne kan lægge dele af beskæftigelsesindsatsen ud til andre aktører. Ansvar for indsatsen bliver dog i kommunerne, og kommunerne har pligt til at føre tilsyn med opgavevaretagelsen, også når indsatsen varetages af andre aktører.

Formålet med at inddrage andre aktører i beskæftigelsesindsatsen er at give de ledige en individuel og målrettet indsats, der kan hjælpe dem i arbejde så hurtigt og effektivt som muligt.

12. Jobcentrenes indsats omfatter en række lovpligtige opgaver i relation til den ledige, bl.a. kontaktførelse, jobplan og aktivering, jf. boks 1. Andre aktører har siden 2008 kunnet varetage de samme opgaver som jobcentrene. Den eneste undtagelse er, at andre aktører ikke kan træffe afgørelse om de lediges ret til forsørgelsesydelse, fx kontanthjælp eller dagpenge.

Arbejdsformidlingen var tidligere kernen i den statslige beskæftigelsesindsats og varetog indsats for de forsikrede ledige, mens kommunerne varetog indsats for de ikke-forsikrede ledige.

Arbejdsformidlingen blev nedlagt i 2007 i forbindelse med Strukturreformen, og frem til 2009 varetog stat og kommuner beskæftigelsesindsatsen i fælles jobcentre.

Fra 2009 har de kommunale jobcentre alene varetaget indsatsen.

BOKS 1. BESKÆFTIGELSESIINDSATSEN

Kontaktførelse er en række samtaler mellem den ledige og jobcentret/anden aktør, der sigter mod at få den ledige i arbejde så hurtigt som muligt. Er dette ikke realistisk på kort sigt, skal kontakten sigte mod at bringe den ledige tættere på arbejdsmarkedet.

Jobplanen er en skriftlig aftale mellem den ledige og jobcentret/anden aktør, som den ledige kan få udarbejdet. Jobplanen beskriver den lediges beskæftigelsesmål og planer for aktivering og skal forbedre den lediges muligheder for at komme i arbejde.

Aktivering er vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller job med løntilskud hos offentlige arbejdsgivere eller private virksomheder.

Kilde: Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 415 af 24. april 2013.

13. Andre aktører skal overholde de samme regler, som gælder for jobcentrene med hensyn til at indkalde ledige til samtaler, lediges deltagelse i aktivering, afgivelse af aktiveringstilbud og underretninger til de lediges arbejdsløshedskasser mv. De ledige er forpligtet til at møde op til samtaler hos andre aktører og deltage i den aktivering, som andre aktører tilbyder – på samme måde, som havde de ledige været i forløb hos et jobcenter.

Beskæftigelsesregionerne følger på vegne af staten op på resultaterne af jobcentrenes indsats.

Beskæftigelsesministeriet er øverste administrative myndighed for regionerne, mens Arbejdsmarkedsstyrelsen varetager den daglige ledelse på landsplan.

Beskæftigelsesregionerne har ingen særlige opgaver i relation til andre aktører.

14. Arbejdsmarkedsstyrelsen har det overordnede ansvar for at administrere og implementere beskæftigelsesindsatsen og ansvaret for at følge op på kommunernes beskæftigelsesindsats. Arbejdsmarkedsstyrelsen har 4 beskæftigelsesregioner, hvis opgave bl.a. er at følge op på resultater og effekter af jobcentrenes indsats og støtte jobcentrene i at opnå gode resultater. Beskæftigelsesregionerne kan pålægge kommunerne at benytte andre aktører i beskæftigelsesindsatsen, hvis et jobcenters resultater afviger væsentligt fra sammenlignelige jobcentre. Beskæftigelsesregionerne indgår i denne undersøgelse som en del af Arbejdsmarkedsstyrelsen og omtales kun selvstændigt få steder i beretningen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen er en del af Beskæftigelsesministeriet, som er den øverste myndighed på beskæftigelsesområdet.

Landsdækkende rammeaftaler og lokale aftaler

15. Kommunerne kan indgå samarbejde med andre aktører under enten landsdækkende rammeaftaler eller lokale aftaler.

Landsdækkende rammeaftaler er aftaler, som Arbejdsmarkedsstyrelsen og beskæftigelsesregionerne har indgået med udvalgte andre aktører. Rammeaftalerne fastsætter rammer og vilkår for aftalerne mellem jobcentrene og andre aktører, og jobcentrene har benyttet disse rammeaftaler, når de har indgået aftaler med andre aktører. I rammeaftalerne omfatter de lediges forløb hos andre aktører altid både kontaktføreløb og aktivering, og dette kan der ikke afviges fra.

De lokale aftaler indgår kommunerne på egen hånd med andre aktører. Lokale aftaler kan indeholde ét eller flere elementer af kontaktføreløbet, aktivering og/eller enkeltstående kurser. Ved at indgå lokale aftaler med andre aktører kan kommunen således vælge, om andre aktører skal varetage hele eller dele af indsatsen.

Ud over indholdet af beskæftigelsesindsatsen er målgruppen af ledige, varigheden af forløbet hos anden aktør og betalingsmodellen fastsat i de landsdækkende rammeaftaler. I de lokale aftaler forhandler kommunerne ud over indholdet selv målgruppe, pris og varighed med anden aktør. Lokale aftaler kan være meget forskellige, men kommunerne har også indgået lokale aftaler, som har været næsten identiske med rammeaftalerne.

16. Kommunerne har siden 2007 haft mulighed for at bruge 3 forskellige landsdækkende rammeaftaler: serviceudbuddet, LVU-udbuddet og HIG-udbuddet (Hurtigt i gang), jf. boks 2. Arbejdsmarkedsstyrelsen og beskæftigelsesregionerne har forud for disse rammeaftaler gennemført landsdækkende udbud af beskæftigelsesindsatsen rettet mod de forskellige grupper af arbejdsmarkedsparete ledige og har efterfølgende indgået rammeaftaler med udvalgte andre aktører.

I rammeaftalerne afløner kommunerne andre aktører ud fra en fast betalingsmodel.

75 % af betalingen afhænger af andre aktørers resultater, dvs. om den ledige fx kommer i arbejde. Dette kaldes bonus.

25 % af betalingen får andre aktører for at have den ledige i forløb. Dette kaldes driftsomkostninger.

BOKS 2. LANDSDÆKKENDE UDBUD AF BESKÆFTIGELSESIKTSATS

Serviceudbud er rettet mod modtagere af dagpenge og arbejdsmarkedsparete kontant- og start-hjælpsmodtagere med undtagelse af ledige med lang videregående uddannelse.

LVU-udbud er rettet mod ledige med lang videregående uddannelse.

HIG-udbud er rettet mod nyledige, som tilbydes en tidlig indsats.

Starthjælp var en særlig ydelse til personer uden ret til kontanthjælp. Den blev afskaffet med aftalen om finansloven for 2012.

17. De landsdækkende HIG-udbud og LVU-udbud udløb i henholdsvis juli og december 2011. Arbejdsmarkedsstyrelsen har i februar 2013 oplyst Rigsrevisionen om, at de landsdækkende rammeaftaler ophører. Den sidste rammeaftale, serviceudbuddet, udløb ved udgangen af april 2013, og kommunerne kan således ikke længere henvise ledige til andre aktører under landsdækkende rammeaftaler. Da de lediges forløb under rammeaftalerne er på 52 uger, kan der frem til ultimo april 2014 være henvist ledige til andre aktører under serviceudbuddet. Kommunerne har fortsat mulighed for at indgå lokale aftaler med andre aktører.

18. I 2010 var ca. 80.000 ledige henvist til andre aktører under landsdækkende rammeaftaler, svarende til 15,6 % af alle ledige. I 2012 var ca. 53.000 ledige henvist, svarende til 9,9 %. Arbejdsmarkedsstyrelsen kender ikke omfanget af ledige i forløb hos andre aktører under lokale aftaler. Langt de fleste af de 50 kommuner i Rigsrevisionens undersøgelse oplyser, at de vil bruge lokale aftaler i 2013.

Årsagen til rammeaftalernes ophør er ifølge Arbejdsmarkedsstyrelsen, at der ikke fremadrettet er brug for landsdækkende rammeaftaler, da kommunerne nu selvstændigt varetager beskæftigelsesindsatsen.

Politiske og retlige rammer

19. Der er siden 2002 indgået en række politiske aftaler og lovændringer, som på forskellig måde har tilskyndet kommunerne til at bruge andre aktører. Tabel 1 viser udvalgte politiske aftaler og lovændringer i perioden 2002-2011.

Tabel 1. Udvalgte politiske aftaler og lovændringer om andre aktører i perioden 2002-2011

		Ændring
2002	Aftale om flere i arbejde	Andre aktører skal i højere grad inddrages i beskæftigelsesindsatsen. Arbejdsformidlingen skal for at sikre dette inddrage andre aktører i mindst 15 % af kontaktforsøbene, og kommunerne skal opstille mål for, hvor stor en del af indsatsen andre aktører skal varetage.
2005	Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats	Obligatorisk brug af andre aktører til ledige med lang videregående uddannelse træder i kraft pr. 1. januar 2007.
2008	Finansloven for 2009	Hele beskæftigelsesindsatsen overgår til kommunerne den 1. august 2009, og der indføres statslig refusion for administrative opgaver hos andre aktører.
2011	Aftale om bedre vilkår for ledige	Kravet om obligatorisk brug af andre aktører til ledige med lang videregående uddannelse afskaffes ultimo 2011.
2011	Aftale om forenkling af beskæftigelsesindsatsen	Kravet om kommunale mål for brugen af andre aktører afskaffes fra februar 2012.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 1, at der i 2002 blev åbnet op for, at andre aktører i højere grad skulle inddrages i de lediges kontaktføreløb og aktivering. For at fremme dette blev der stillet krav om, at Arbejdsformidlingen skulle inddrage andre aktører i mindst 15 % af kontaktføreløbene, og kommunerne skulle opstille mål for, hvor stor en del af indsatsen andre aktører skulle varetage.

Fra 2007 blev det obligatorisk for jobcentrene at bruge andre aktører til alle ledige med lang videregående uddannelse.

I 2009 blev ansvaret for ledige dagpengemodtagere overdraget fra staten til kommunerne. I den forbindelse blev der indført statslig refusion til kommunerne, når de brugte andre aktører til administrative opgaver i beskæftigelsesindsatsen (fx vejledning, sagsbehandling og udarbejdelse af jobplaner). Kommunerne fik ikke refusion, når de selv varetog de administrative opgaver. Refusionsordningen blev ændret i 2011, og efterfølgende har kommunernes mulighed for at få refusion været den samme, uanset om indsatsen bliver gennemført af andre aktører eller af jobcentrene.

Det fremgår videre af tabel 1, at den obligatoriske brug af andre aktører til ledige med lang videregående uddannelse afskaffes. Endelig skal kommunerne fra februar 2012 ikke længe fastsætte mål for, hvor stor en del af beskæftigelsesindsatsen der skal varetages af andre aktører.

B. Formål, afgrænsning og metode

Formål

20. Formålet med denne beretning er at sammenligne effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats under serviceudbuddet med effekten af jobcentrenes indsats og at undersøge, hvordan Arbejdsmarkedsstyrelsen understøtter kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Er effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats under serviceudbuddet på niveau med jobcentrenes beskæftigelsesindsats?
- Understøtter Arbejdsmarkedsstyrelsen kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats?

21. De mål for effekt og kvalitet i beskæftigelsesindsatsen, som vi bruger i undersøgelsen, er vist i tabel 2.

Tabel 2. Undersøgelsens effekt- og kvalitetsmål

Effektmål

Beskæftigelse:

at den ledige kommer i beskæftigelse.

Kvalitetsmål

Aktivering:

at aktivering udvikler eller afdækker den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på at opkvalificere den ledige til arbejdsmarkedet.

Rettidighed:

at de ledige får jobsamtaler og aktivering til tiden.

Jobplaner:

at der er sammenhæng mellem jobplanens beskæftigelsesmål og valg af aktivering.

Kilde: Rigsrevisionen.

De 2 kvalitetsmål om aktivering og rettidighed fremgår af bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats nr. 415 af 24. april 2013. Aktivering skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet. Rettidighed handler om, at de ledige skal have jobsamtaler og i aktivering inden for bestemte tidsfrister. Målet om sammenhæng mellem jobplanens beskæftigelsesmål og valg af aktivering er valgt af Rigsrevisionen.

Afgrænsning

22. Beretningen handler om andre aktørers beskæftigelsesindsats og dækker perioden 2010-2012.

23. Undersøgelsen omfatter alle de ledige, som kan henvises til andre aktører, bl.a. dagpengemodtagere, kontant- og starthjælpsmodtagere samt ledige på sygedagpenge og revalidering. Kommunerne kan henvise ledige til andre aktører efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats, lov om sygedagpenge og lov om aktiv socialpolitik.

Metode

24. Undersøgelsen bygger på interviews med Arbejdsmarkedsstyrelsen, Beskæftigelsesregion Hovedstaden & Sjælland samt Beskæftigelsesregion Nordjylland. Undersøgelsen bygger desuden på gennemgang af rapporter og love samt en lang række notater, redegørelser og undersøgelser modtaget fra Arbejdsmarkedsstyrelsen og beskæftigelsesregionerne. Undersøgelsen inddrager også oplysninger fra Jobindsats.dk, som indeholder data om andre aktører under landsdækkende rammeaftaler.

Vi har derudover gennemført en registerundersøgelse sammen med Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA), som sammenligner effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats med effekten af jobcentrenes indsats. Registerundersøgelsen er baseret på samme metode som registerundersøgelsen i beretning om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, som Rigsrevisionen udarbejdede i oktober 2010.

Registerundersøgelsen omfatter de ledige, der har været henvist til andre aktører under det landsdækkende serviceudbud – dvs. dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontant- og starthjælpsmodtagere med undtagelse af ledige med lang videregående uddannelse. Mere end halvdelen af de ledige henvist til andre aktører har været henvist under serviceudbudet. I undersøgelsen matches de ledige henvist til andre aktører med ledige fra jobcentre på over 200 variabler, fx længden af ledighed, uddannelse, erhvervs erfaring og aktivering, og derved bliver de 2 grupper af ledige sammenlignelige.

Registerundersøgelsen er gennemgået og vurderet af 3 eksterne forskere, der har fundet, at undersøgelsen er metodisk velfunderet. En uddybende beskrivelse af registerundersøgelses metode og forbehold findes i bilag 1.

Endelig har vi gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt 50 kommuner. I spørgeskemaundersøgelsen indgår alle ledige henvist til andre aktører i modsætning til registerundersøgelsen, der alene omfatter ledige under serviceudbudet.

De 50 kommuner er udvalgt til spørgeskemaundersøgelsen ud fra deres brug af andre aktører i 2011, kommunestørrelse og geografisk placering. Vi har fulgt op på spørgeskemaundersøgelsen med dybdegående interviews i 5 kommuner og har desuden modtaget en række dokumenter fra de 5 kommuner. Kommunernes besvarelse af spørgeskemaet er baseret på deres egne vurderinger. En uddybende beskrivelse af spørgeskemaundersøgelsen findes i bilag 1.

25. Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet, herunder Arbejdsmarkedsstyrelsen, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet i beretningen.

26. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

Rettidighed betyder, at de ledige skal have jobsamtaler og i aktivering inden for bestemte tidsfrister.

Fx skal første jobsamtale for unge under 30 år være afholdt senest inden for én måned. For ledige over 30 år skal samtalen holdes senest efter 13 uger.

III. Andre aktørers og jobcentrenes beskæftigelsesindsats

Registerundersøgelsen viser, at effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats for ledige under serviceudbuddet er mindre end effekten af jobcentrenes indsats. Forskellen svarer til, at ledige henvist til andre aktører i gennemsnit arbejder 10 dage mindre i første halvår efter, at de er henvist til andre aktører. Det skyldes navnlig, at de ledige fra jobcentrene enten kommer hurtigere i arbejde og/eller har flere arbejdstimer end ledige henvist til andre aktører.

Efter første halvår er de ledige hos andre aktører og jobcentrene lige meget i arbejde. De ledige henvist til andre aktører indhenter dog ikke den tabte arbejdstid fra første halvår.

De 10 arbejdsdage betyder, at hver ledig henvist til anden aktør i gennemsnit taber ca. 11.200 kr. i lønindkomst på årsbasis. De andre aktører har dog lavere driftsomkostninger til beskæftigelsesindsatsen end jobcentrene, men de lavere omkostninger kan ikke opveje den tabte lønindkomst pr. ledig. Registerundersøgelsen viser således, at der er samfundsøkonomiske omkostninger ved at henvise de ledige til andre aktører.

27. I dette kapitel undersøger vi effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats for ledige under serviceudbuddet. Vi undersøger også omkostningerne set i forhold til effekten hos andre aktører og jobcentrene.

A. Effekten af andre aktørers og jobcentrenes beskæftigelsesindsats

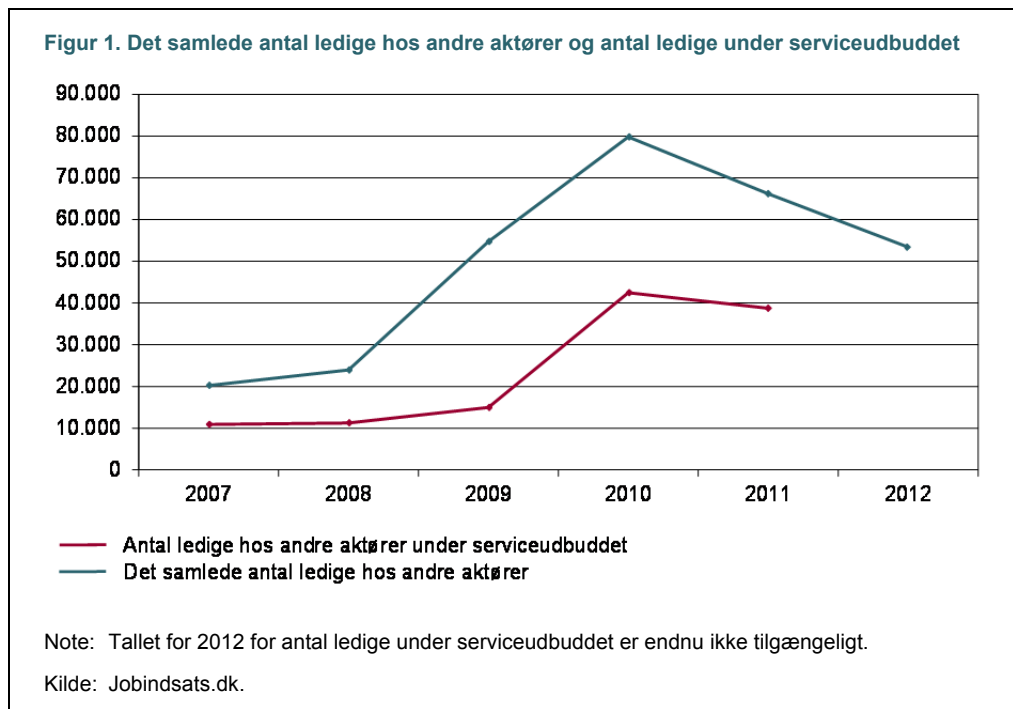
28. Rigsrevisionens undersøgelse af effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats under serviceudbuddet har vist følgende:

- De ledige henvist til andre aktører er i gennemsnit 10 dage mindre i arbejde end de ledige fra jobcentrene i 1. og 2. kvartal efter, at de er blevet henvist. De ledige henvist til andre aktører indhenter ikke på et senere tidspunkt den tabte arbejdstid.
- Efter 2. kvartal efter henvisning er der ingen forskel på effekten af andre aktørers og jobcentrenes beskæftigelsesindsats. Her er de ledige lige meget i arbejde, uanset hvem der har varetaget de lediges beskæftigelsesindsats.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen har i 2011 undersøgt effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats for ledige med lang videregående uddannelse. Undersøgelsen viste, at de ledige havde samme beskæftigelsesomfang, uanset om de havde været i forløb i jobcentrene eller hos andre aktører.

De ledige under serviceudbuddet

29. Serviceudbuddet omfatter dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontant- og starthjælpsmodtagere med undtagelse af ledige med lang videregående uddannelse.

30. Antallet af ledige henvist til andre aktører under de landsdækkende rammeaftaler har frem til 2010 været stigende, herunder også for serviceudbuddet, hvilket er vist i figur 1.



Af figur 1 fremgår antallet af ledige henvist til andre aktører under serviceudbuddet og det samlede antal ledige henvist til andre aktører. Antallet af ledige under serviceudbuddet faldt fra 42.500 i 2010 til 38.700 i 2011.

31. Ledige henvist til andre aktører under de landsdækkende rammeaftaler kan være i forløb hos andre aktører i op til 52 uger, hvis de ikke kommer i arbejde undervejs. Efter de 52 uger vil de ledige, som fortsat eller igen er ledige, blive tilknyttet et jobcenter eller genhenvist til andre aktører.

Effekten af andre aktørers og jobcentrenes beskæftigelsesindsats

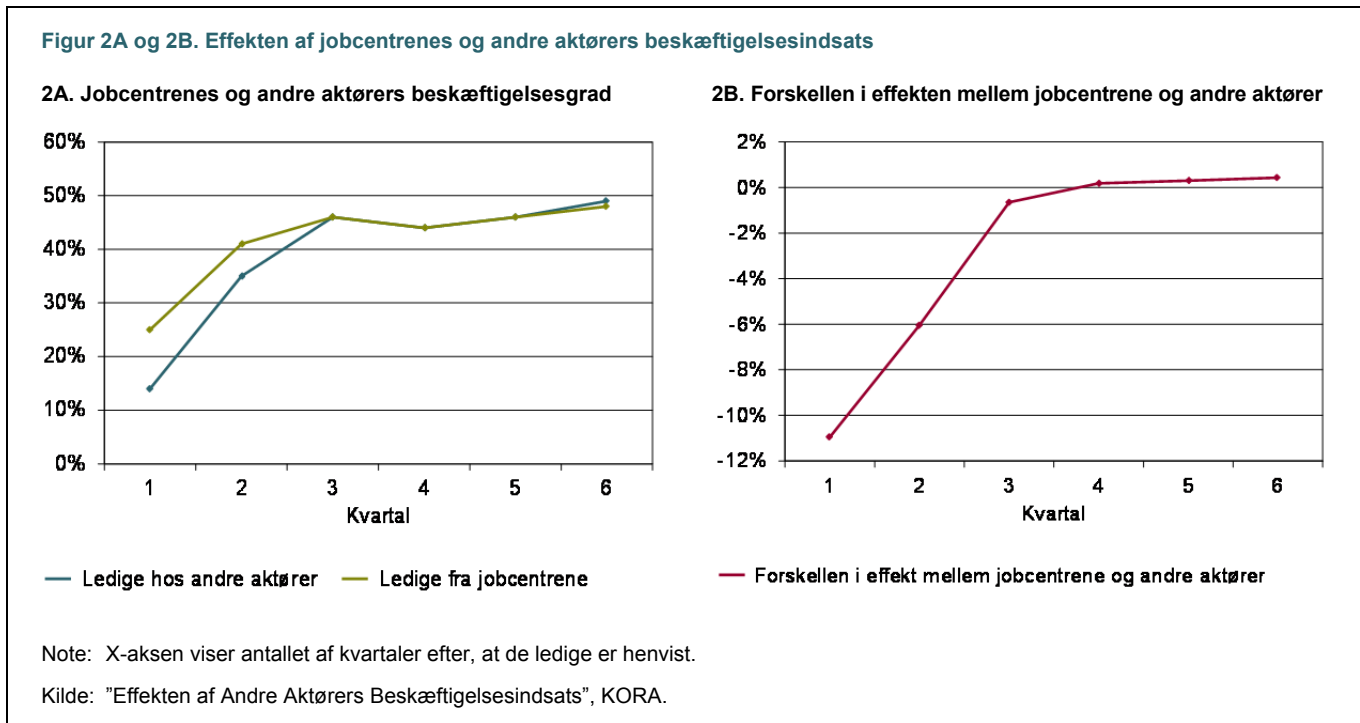
32. Registerundersøgelsen sammenligner effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats under serviceudbuddet med effekten af jobcentrenes indsats. Undersøgelsen følger den gruppe af ledige, der henvises til andre aktører under serviceudbuddet i 1. kvartal 2010, og de ledige følges i 1½ år. I alt følges 7.103 ledige henvist til andre aktører.

33. Effekten måles som tid i beskæftigelse, også kaldet beskæftigelsesgrad. Vi sammenligner, om andre aktører er bedre end jobcentrene eller omvendt til at få de ledige i arbejde. Det gør vi ved at matche de ledige henvist til andre aktører med ledige fra jobcentrene på over 200 variabler, fx matchgruppe, længden af ledighed, uddannelse, erhvervs erfaring og tidligere aktivering. Derved bliver de 2 grupper af ledige sammenlignelige. Efterfølgende undersøger vi, om der er forskel i beskæftigelsesgraden mellem de ledige henvist til andre aktører og den sammenlignelige gruppe af ledige fra jobcentrene. Effekten vises samlet for henholdsvis alle andre aktører og alle jobcentre.

Om ledige kommer i arbejde, måles ud fra beskæftigelsesgraden.

Beskæftigelsesgraden er den procentdel af tiden, som en person er i beskæftigelse.

34. Registerundersøgelsen viser, at de ledige henvist til andre aktører har en lavere beskæftigelsesgrad end de ledige fra jobcentrene. De ledige henvist til andre aktører er således mindre i arbejde end de ledige fra jobcentrene. Dette fremgår også af figur 2A og 2B.



Figur 2A viser jobcentrenes og andre aktørers beskæftigelsesgrad – dvs. hvor meget de ledige hos jobcentrene og andre aktører er i arbejde.

Som det ses af figur 2A, er de ledige fra jobcentrene mere i arbejde end de ledige hos andre aktører i 1. og 2. kvartal efter, at de ledige er blevet henvist. Det skyldes navnlig, at de ledige fra jobcentrene enten kommer hurtigere i arbejde og/eller har flere arbejdstimer end ledige henvist til andre aktører.

Figur 2B viser forskellen i effekten mellem jobcentrene og andre aktører – dvs. forskellen mellem jobcentrenes og andre aktørers beskæftigelsesgrad.

Som det ses af figur 2B, arbejder de ledige henvist til andre aktører i gennemsnit 11 % mindre end de ledige fra jobcentrene i 1. kvartal efter henvisning. Omregnes de 11 % til arbejdsdage, arbejder hver ledig henvist til anden aktør 6,6 dage mindre end ledige fra jobcentrene.

I 2. kvartal er forskellen 6 %, hvilket svarer til, at hver ledig henvist til anden aktør arbejder 3,6 dage mindre end de ledige fra jobcentrene. I løbet af 1. og 2. kvartal er hver ledig henvist til anden aktør således i gennemsnit 10 dage mindre i arbejde end ledige fra jobcentrene.

Efter 2. kvartal er der ingen statistisk sikker forskel på effekten af andre aktørers og jobcentrenes indsats. Efter 2. kvartal er de ledige hos andre aktører og jobcentrene således lige meget i arbejde. De ledige henvist til andre aktører indhenter dog ikke på et senere tidspunkt de tabte 10 arbejdsdage fra 1. og 2. kvartal.

35. Rigsrevisionen har desuden undersøgt forskellen i omfanget af de lediges arbejde for 3 aldersgrupper: de 18-29 årige, de 30-54 årige og dem på 55 år og derover. I alle 3 aldersgrupper er de ledige henvist til andre aktører mindre i arbejde end de ledige fra jobcentrene.

Antallet af arbejdsdage er udregnet som 11 % af 60 arbejdsdage i kvartalet = 6,6 arbejdsdage.

Arbejdsmarkedsstyrelsens effektundersøgelse af andre aktører

36. Arbejdsmarkedsstyrelsen har i 2011 undersøgt effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats ved hjælp af et randomiseret, kontrolleret forsøg af indsatsen over for ledige med lang videregående uddannelse. I undersøgelsen sammenlignes effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats med effekten af jobcentrenes indsats.

Det var som nævnt fra 2007 til 2011 obligatorisk for kommunerne at henvise alle ledige med lang videregående uddannelse til andre aktører. Udvalgte jobcentre har dog i forbindelse med forsøget haft adgang til at varetage indsatsen for disse ledige. Undersøgelsen er nærmere beskrevet i boks 3.

BOKS 3. ARBEJDSMARKEDSSTYRELSENS UNDERSØGELSE AF INDSATSEN FOR LEDIGE MED LANG VIDEREGÅENDE UDDANNELSE

Arbejdsmarkedsstyrelsen har ved hjælp af et randomiseret, kontrolleret forsøg undersøgt, om andre aktører er bedre end jobcentrene til at varetage indsatsen for ledige med lang videregående uddannelse. Styrelsens undersøgelse vedrører således en anden målgruppe end den, der indgår i Rigsrevisionens registerundersøgelse.

I undersøgelsen varetog en række jobcentre indsatsen for halvdelen af de ledige med lang videregående uddannelse, mens den anden halvdel blev henvist til andre aktører. Undersøgelsen blev gennemført i perioden august 2011 - november 2011, og resultaterne blev offentliggjort i marts 2013.

Undersøgelsen viste, at jobcentrene og andre aktører var lige gode til at bringe de ledige med lang videregående uddannelse i arbejde.

Kilde: Rigsrevisionen.

I et randomiseret, kontrolleret forsøg fordeles de ledige mellem andre aktører og jobcentrene sådan, at effekten af andre aktørers og jobcentrenes beskæftigelsesindsats efterfølgende kan sammenlignes, jf. bilag 1.

37. Der er i Tyskland og Frankrig gennemført lignende kontrollerede forsøg, hvor effekten af jobcentrenes og andre aktørers beskæftigelsesindsats sammenlignes. Disse 2 undersøgelser viser, at jobcentrene er bedre end andre aktører til at hjælpe de ledige i arbejde – ligesom Rigsrevisionens registerundersøgelse viser. I modsætning hertil viste et svensk forsøg i 2007 for alle ledige ingen forskel mellem jobcentrene og andre aktører.

Det kontrollerede forsøg i Frankrig har både sammenlignet andre aktører og jobcentrene for alle ledige og alene for de ledige med lang videregående uddannelse. For de ledige med lang videregående uddannelse viser undersøgelsen, at jobcentrene og andre aktører er lige gode – ligesom Arbejdsmarkedsstyrelsens undersøgelse viser.

B. Omkostninger og effekt hos jobcentrene og andre aktører

38. Rigsrevisionens analyse af omkostninger i forhold til effekten hos jobcentrene og andre aktører har vist følgende:

- De ledige fra jobcentrene har årligt i gennemsnit en lønindkomst, der er ca. 11.200 kr. højere end de ledige henvist til andre aktører. Det skyldes navnlig, at de ledige fra jobcentrene enten kommer hurtigere i arbejde og/eller har flere arbejdstimer end ledige henvist til andre aktører.
- Andre aktørers omkostninger til beskæftigelsesindsatsen er i gennemsnit ca. 1.500 kr. lavere pr. ledig end jobcentrenes. Registerundersøgelsen peger således på, at de lediges forløb hos andre aktører er billigere, end hvis jobcentrene havde varetaget et tilsvarende forløb.

- De samfundsøkonomiske omkostninger ved at henvise ledige til andre aktører er i gennemsnit ca. 9.700 kr. pr. ledig i undersøgelsen. Selv om andre aktører har lavere omkostninger til beskæftigelsesindsatsen end jobcentrene, er der dog samfundsøkonomiske omkostninger ved at henvise de ledige til andre aktører, da de ledige fra jobcentrene får en højere lønindkomst.

39. En analyse af omkostninger og effekt sammenholder de lediges lønindkomst (som følge af, at de kommer i arbejde) med de omkostninger, som enten jobcentrene eller andre aktører har til de lediges beskæftigelsesindsats, jf. boks 4. Formålet med analysen er at vurdere, hvad det betyder samfundsøkonomisk, når der bruges midler – i dette tilfælde til beskæftigelsesindsatsen hos andre aktører under serviceudbuddet.

Kommunerne betaler driftsomkostninger til andre aktører, så længe de ledige er i forløb hos andre aktører og ikke er kommet i arbejde.

For de ledige i undersøgelsen, som kommunerne har betalt drift for, har kommunerne i gennemsnit betalt 2.701 kr. pr. ledig til andre aktører.

For 25 % af de ledige, som kommunerne har betalt drift for, er der betalt under 1.000 kr. pr. ledig til andre aktører.

Kommunerne har betalt både driftsomkostninger og bonus til andre aktører for 47 % af de ledige i undersøgelsen.

Kommunerne har i gennemsnit betalt 18.158 kr. i bonus pr. ledig til andre aktører.

Kommunerne betaler bonus til andre aktører, når den ledige kommer i beskæftigelse, privat løntilskud eller uddannelse.

BOKS 4. ANALYSE AF FORHOLDET MELLEM OMKOSTNINGER OG EFFEKT

Analysen af forholdet mellem omkostninger og effekt ser på forskellen mellem *indtægter* og *omkostninger* i beskæftigelsesindsatsen og sammenligner disse for ledige hos jobcentrene og andre aktører.

Indtægter er lig med lønindkomst. En større lønindkomst blandt de ledige fra jobcentrene skyldes, at de ledige fra jobcentrene enten kommer hurtigere i arbejde og/eller har flere arbejdstimer end ledige henvist til andre aktører.

Omkostninger er lig med kommunernes omkostninger til andre aktører og egen indsats i jobcentrene. Kommunernes omkostninger til de ledige henvist til andre aktører er udregnet ud fra kommunernes drifts- og bonusudbetalinger til andre aktører. Kommunernes omkostninger til de ledige i jobcentrene opgøres ud fra Arbejdsmarkedsstyrelsens enhedsomkostninger for kommunernes samtaler med og aktivering af de ledige.

Kommunerne har derudover omkostninger til fx tilsyn med andre aktører, som ikke er medtaget i analysen, da kommunernes omkostninger hertil ikke kendes. Kommunernes udbetaling af forsørgelsesudgifter, fx dagpenge og kontanthjælp, er heller ikke medtaget.

Kilde: Rigsrevisionen.

40. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der er samfundsøkonomiske omkostninger ved at henvise ledige til andre aktører på i gennemsnit ca. 9.700 kr. pr. ledig, jf. tabel 3. Tabellen viser lønindkomsten og driftsomkostningerne til beskæftigelsesindsatsen for ledige hos andre aktører og jobcentrene.

Tabel 3. Lønindkomst og omkostninger til beskæftigelsesindsatsen (Kr.)

	Ledige henvist til andre aktører	Ledige fra jobcentrene	Forskel
Lønindkomst ¹⁾	93.928	105.124	+11.196
Driftsomkostninger ²⁾	13.145	14.649	+1.504
Forskel	80.783	90.475	+9.692

¹⁾ Indeholder alle skattepligtige lønindkomster.

²⁾ Er baseret på drifts- og bonusudbetalinger til andre aktører og kommunernes enhedsomkostninger for samtaler med og aktivering af de ledige, jf. boks 5. Omkostningerne er opgjort i 2010-priser. Driftsomkostningerne er inkl. et forvridningstab på 20 %, hvilket er standard i samfundsøkonomiske analyser.

Kilde: "Effekten af Andre Aktørers Beskæftigelsesindsats", KORA.

Det fremgår af tabel 3, at ledige henvist til andre aktører i gennemsnit har tjent ca. 93.900 kr. i forbindelse med, at de er kommet i arbejde. De 93.900 kr. er opgjort 1 år efter, at de er blevet henvist. De ledige fra jobcentrene har i samme periode tjent ca. 105.100 kr. De ledige henvist til andre aktører har således i gennemsnit tjent ca. 11.200 kr. mindre end de ledige fra jobcentrene. Det skyldes navnlig, at de ledige fra jobcentrene enten kommer hurtigere i arbejde og/eller har flere arbejdstimer end ledige henvist til andre aktører.

Kommunerne betaler i gennemsnit ca. 13.100 kr. pr. ledig henvist til andre aktører, mens jobcentrenes egne driftsomkostninger er ca. 14.600 kr. pr. ledig. Andre aktører har således driftsomkostninger, der er ca. 1.500 kr. lavere pr. ledig. Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at styrelsens enhedsomkostninger er behæftet med usikkerhed, jf. boks 5.

BOKS 5. ENHEDSOMKOSTNINGER

Kommunernes enhedsomkostninger for samtaler med og aktivering af de ledige, der er tilknyttet jobcentrene, er fastsat af Arbejdsmarkedsstyrelsen og udgør i 2010-priser 350 kr. for en samtale og 1.456 kr. for hver uge, den ledige modtager vejledning og opkvalificering.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at styrelsens enhedsomkostninger er behæftet med usikkerhed. Samtidig kan kommunernes enhedsomkostninger i nogle tilfælde være højere end de fastsatte. Fx kan kommuner, som ved spidsbelastning ikke har kapacitet til at varetage alle ledige og derfor bruger andre aktører, have højere enhedsomkostninger end dem, der er fastsat af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Det skyldes, at der kan være ekstra omkostninger for kommunen forbundet med selv at varetage disse ledige, da det måske vil kræve overarbejde, ansættelse af flere sagsbehandlere, nye lokaler osv. I disse tilfælde vil kommunens enhedsomkostninger være højere og andre aktører derfor endnu billigere end jobcentrene.

Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen og Rigsrevisionen.

41. Selv om andre aktører har lavere omkostninger til beskæftigelsesindsatsen end jobcentrene, er der dog samfundsøkonomiske omkostninger ved at henvise de ledige til andre aktører, da de ledige fra jobcentrene får en højere lønindkomst. De samfundsøkonomiske omkostninger beløber sig til ca. 9.700 kr. pr. ledig, jf. tabel 3.

Kommunerne henviste 7.103 ledige til andre aktører i 1. kvartal 2010. Et skøn for de samfundsøkonomiske omkostninger ved at henvise disse 7.103 ledige til andre aktører beløber sig til knap 70 mio. kr.

Antager vi, at de samfundsøkonomiske omkostninger også i 2., 3. og 4. kvartal 2010 beløber sig til 9.700 kr. pr. ledig, vil et skøn for de samfundsøkonomiske omkostninger for alle ledige henvist til andre aktører under serviceudbuddet i 2010 beløbe sig til ca. 350 mio. kr. De samfundsøkonomiske omkostninger er dog behæftet med usikkerhed. Desuden har Arbejdsmarkedsstyrelsen som nævnt fremhævet, at de enhedsomkostninger, der indgår i beregningen, er usikre.

IV. Arbejdsmarkedsstyrelsens understøttelse af kommunernes opfølgning på andre aktørers beskæftigelsesindsats

Arbejdsmarkedsstyrelsen har kun delvist understøttet kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats.

Arbejdsmarkedsstyrelsen stiller data om andre aktørers resultater under landsdækkende rammeaftaler til rådighed for kommunerne på Jobindsats.dk. Jobindsats.dk indeholder ikke data om andre aktører under lokale aftaler. Data på Jobindsats.dk om andre aktører har imidlertid ikke været opdateret i perioden ultimo 2011 - juni 2013. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har udarbejdet en vejledning til brug for kommunernes tilsyn med andre aktører under landsdækkende rammeaftaler. Vejledningen er ifølge styrelsen tænkt som en service til kommunerne og indeholder en række anbefalinger til kommunerne. Styrelsen fremhæver i vejledningen, at kommunerne, uanset om der er tale om landsdækkende rammeaftaler eller lokale aftaler, skal føre tilsyn med andre aktører.

For de landsdækkende rammeaftaler følger 10 % af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen hverken årligt eller oftere op på, om ledige henvist til andre aktører kommer i arbejde eller uddannelse, og 20 % af kommunerne følger ikke op på andre aktørers jobplaner. Derudover følger 24 % af kommunerne ikke op på indholdet af den aktivering, som andre aktører tilbyder.

For de lokale aftaler følger 16 % af kommunerne ikke op på, om ledige henvist til andre aktører kommer i arbejde eller uddannelse, og omkring 30 % af kommunerne fører ikke tilsyn med andre aktørers jobplaner. Derudover følger 10 % af kommunerne ikke op på indholdet af den aktivering, som andre aktører tilbyder.

Endelig skal kommunerne ifølge loven offentliggøre egne enhedsomkostninger for kommunens beskæftigelsesindsats for at gøre konkurrencevilkår gennemsikkelige for andre aktører. 44 af kommunerne i undersøgelsen, svarende til 88 %, har i perioden 2010-2012 ikke offentliggjort deres enhedsomkostninger. Beskæftigelsesministeriet har aftalt med Finansministeriet og KL, at regeringen vil arbejde for at afskaffe kravet om, at kommunerne skal offentliggøre egne enhedsomkostninger for beskæftigelsesindsatsen. Rigsrevisionen finder dog generelt, at det er væsentligt, at kommunerne kender egne enhedsomkostninger for at kunne vurdere, om prisen er konkurrencedygtig, når eksterne leverandører bliver inddraget i opgavevaretagelsen.

Rigsrevisionen finder, at der også fremover er et behov for, at Arbejdsmarkedsstyrelsen understøtter kommunernes tilsyn med andre aktører under lokale aftaler.

42. I dette kapitel undersøger vi, hvordan Arbejdsmarkedsstyrelsen understøtter kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats. Vi undersøger også, i hvilket omfang kommunerne i praksis følger op på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats.

A. Arbejdsmarkedsstyrelsens understøttelse af de landsdækkende rammeaftaler

43. Rigsrevisionens undersøgelse af, hvordan Arbejdsmarkedsstyrelsen understøtter kommunernes opfølgning på effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats, har vist følgende:

- Arbejdsmarkedsstyrelsen har udarbejdet en vejledning til kommunerne med anbefalinger til kommunernes tilsyn med andre aktører under landsdækkende rammeaftaler. I vejledningen anbefaler styrelsen bl.a., at kommunerne følger andre aktørers resultater i form af bonusandele og rettidighed. Kommunerne anbefales også halvårligt og efter behov at gennemføre tilsyn med andre aktørers jobplaner.
- 10 % af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen følger hverken årligt eller oftere op på resultaterne af andre aktørers indsats, dvs. om de ledige henvist til andre aktører kommer i arbejde eller uddannelse. 20 % af kommunerne har i 2012 ikke ført tilsyn med jobplaner udarbejdet af andre aktører. 24 % af kommunerne har i 2012 ikke fulgt op på indholdet af den aktivering, som andre aktører tilbyder.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen stiller data om andre aktørers resultater under landsdækkende rammeaftaler i form af bonusandele og rettidighed til rådighed for kommunerne på Jobindsats.dk. Bonusandele giver kommunerne mulighed for at følge, om de ledige henvist til andre aktører kommer i beskæftigelse, privat løntilskud eller uddannelse. Ud fra data om rettidighed kan kommunerne følge, om andre aktører sikrer de ledige samtaler og aktivering til tiden.
- Jobindsats.dk har i perioden ultimo 2011 - juni 2013 ikke været opdateret. Data er nu til rådighed for kommunerne, men kan ikke sammenholdes med data fra før 2012 på grund af databrud. Arbejdsmarkedsstyrelsen har derudover oplyst, at data om bonusandele er tidsmæssigt forskudt og derfor ikke velegnet som grundlag for en aktuel vurdering af effekten af den enkelte aktørs indsats.

Vejledning til kommunerne

44. Arbejdsmarkedsstyrelsen har udarbejdet "Vejledning om tilsyn med andre aktører" til kommunerne med anbefalinger til kommunernes tilsyn med andre aktører under landsdækkende rammeaftaler.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har oplyst, at vejledningen alene har været tænkt som en service og støtte til kommunerne i forbindelse med jobcentrenes overtagelse af den fulde beskæftigelsesindsats. Styrelsen fremhæver videre, at vejledningen er en praktisk hjælp til kommunernes tilsyn med andre aktører, og det er helt op til kommunerne, om de vil bruge vejledningen.

Arbejdsmarkedsstyrelsen anbefaler i vejledningen, at kommunerne bl.a. følger andre aktørers bonusandele, dvs. om de ledige fx kommer i beskæftigelse, privat løntilskud eller uddannelse. 10 % af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen oplyser, at de ikke følger op på, om ledige henvist til andre aktører kommer i arbejde eller uddannelse.

Bonusandele udbetales til andre aktører, når de ledige kommer i beskæftigelse, privat løntilskud eller uddannelse.

Bonusandele på Jobindsats.dk viser den samlede andel af ledige, som andre aktører under landsdækkende rammeaftaler får i beskæftigelse, privat løntilskud eller uddannelse.

Jobindsats.dk omfatter ikke de ledige, som andre aktører varetager under lokale aftaler.

Arbejdsmarkedsstyrelsen anbefaler også i vejledningen, at kommunerne halvårligt eller efter behov fører tilsyn med jobplaner udarbejdet af andre aktører. Desuden fremgår det af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, at aktivering skal udvikle eller afdække den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet.

45. Tabel 4 viser, hvor mange kommuner der følger op på kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats, herunder på jobplaner og aktivering.

Tabel 4. Kommunernes opfølgning på kvalitet under de landsdækkende rammeaftaler

Kommuner, som i 2012 ikke har gennemført tilsyn med jobplaner udarbejdet af andre aktører	20 %
Kommuner, som i 2012 ikke har fulgt op på indholdet af den aktivering, andre aktører tilbyder	24 %

Note: Der er 41 kommuner i spørgeskemaundersøgelsen, som i 2012 har anvendt landsdækkende rammeaftaler. Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen er baseret på kommunernes egne vurderinger af deres opfølgning på andre aktører.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Af tabel 4 fremgår det, at 20 % af kommunerne i 2012 ikke har ført tilsyn med jobplaner udarbejdet af andre aktører under landsdækkende rammeaftaler. 24 % af kommunerne har ikke fulgt op på indholdet af den aktivering, som andre aktører tilbyder. I spørgeskemaet er der alene spurgt til, om kommunerne har fulgt op på jobplaner og aktivering, og ikke til, hvad de har undersøgt og vurderet i deres opfølgning.

Data til kommunerne

46. Arbejdsmarkedsstyrelsen stiller også data til rådighed for kommunerne på Jobindsats.dk til brug for opfølgning på andre aktørers resultater, herunder data om bonusandele og rettidighed. Ud fra data om bonusandele og rettidighed kan kommunerne følge, om de ledige henvist til andre aktører kommer i beskæftigelse, privat løntilskud eller uddannelse, og om andre aktører sikrer de ledige samtaler og aktivering til tiden.

47. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at data om andre aktører på Jobindsats.dk, herunder data om bonusandele og rettidighed, ikke har været opdateret i perioden ultimo 2011 - juni 2013. Dette skyldes, at it-understøttelsen af andre aktører primo 2012 overgik fra Arbejdsmarkedsstyrelsen til de kommunale it-leverandører, og i den forbindelse blev definitionen af et forløb hos anden aktør ændret.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har primo juni 2013 opdateret data om andre aktører på Jobindsats.dk med data for 2012 og frem til marts 2013. Som følge af overgangen til de kommunale it-leverandører er der dog tale om et databrud, hvorfor data ikke kan sammenholdes med data fra før 2012.

48. Arbejdsmarkedsstyrelsen og beskæftigelsesregionerne har tidligere fulgt op på resultaterne af andre aktørers beskæftigelsesindsats under de landsdækkende rammeaftaler. Dette er sket ud fra data på Jobindsats.dk. Styrelsen og beskæftigelsesregionerne udarbejdede såkaldte regionale hitlister med andre aktørers resultater. Formålet var at skabe gennemsigtighed og overblik over andre aktørers resultater.

Rettidigheden påvirker de tidligere kommunernes refusion.

Kommunerne fik frem til januar 2013 kun refusion for beskæftigelsesindsatsen, når rettidigheden – dvs. tiden for samtale og aktivering – blev overholdt for de ledige.

Fra 1. januar 2013 er refusionen i en 2-årig forsøgsperiode ikke knyttet til rettidighed.

Hitlisterne blev udarbejdet fra maj 2010, men ophørte gradvist frem mod august 2011, hvor data i Jobindsats.dk ikke længere blev opdateret. Arbejdsmarkedsstyrelsen har derudover oplyst, at de data om bonusandele, der lå til grund for hitlisterne, tidsmæssigt var noget forskudt og derfor ikke velegnede som grundlag for en aktuel vurdering af effekten af den enkelte aktørs indsats.

49. Rigsrevisionens interviews i 5 kommuner viser desuden, at der kan være stor variation i, hvordan kommunerne følger op på andre aktører. Vi har for at vise denne variation beskrevet i boks 6-11, hvordan de 5 kommuner følger op på andre aktørers resultater og kvalitet.

I boks 6 beskrives, hvordan kommune A følger op på andre aktørers resultater under de landsdækkende rammeaftaler på baggrund af kommunens sagsbehandlingssystem.

BOKS 6. OPFØLGNING PÅ BAGGRUND AF KOMMUNENS SAGSBEHANDLINGSSYSTEM

Kommune A følger op på resultaterne af andre aktørers indsats ved 1-2 gange årligt at udarbejde en oversigt over de lediges arbejdsmarkedsstatus. Oversigten udtrækkes manuelt fra kommunens sagsbehandlingssystem og anvendes til at drøfte resultaterne med andre aktører. Kommunen har ikke et it-system, der automatisk kan generere data om effekt.

Jobindsats.dk har fungeret som et supplement til kommunens egen opfølgning på andre aktører. Det er dog for tiden vanskeligt for kommunen at følge op på andre aktørers rettidighed og bonusandele, da Jobindsats.dk ikke er opdateret. Kommunen har derudover stor tillid til, at andre aktører også selv følger op på deres resultater.

Kilde: Rigsrevisionen.

I boks 7 beskrives, hvordan kommune B følger op på landsdækkende rammeaftaler ud fra andre aktørers selvangivne oplysninger og Jobindsats.dk.

BOKS 7. OPFØLGNING UD FRA SELVANGIVNE OPLYSNINGER OG JOBINDSATS.DK

Kommune B har valgt, at andre aktører selv skal angive deres rettidighed og aktiveringsgrad til kommunen. Dette skyldes, at data fra Jobindsats.dk ifølge kommunen ikke kan anvendes til en aktuel vurdering af den enkelte aktørs indsats, da data er forsinket med ca. 3 måneder.

Andre aktørers selvangivne data er øjeblikksbilleder, som kommunen bruger til her og nu at vurdere, om andre aktører lever op til lovgivningen og det aftalte. Kommunen følger også andre aktørers effekt ud fra de regninger, som kommunen modtager fra andre aktører, og ud fra Jobindsats.dk, som kommunen fortsat betragter som den officielle datakilde. Kommunen vurderer, at disse 2 metoder supplerer hinanden godt.

Kilde: Rigsrevisionen.

I boks 8 beskrives, hvordan kommune C følger op på andre aktørers kvalitet under de landsdækkende rammeaftaler på baggrund af en kvalitativ frem for kvantitativ opfølgning.

BOKS 8. KVALITATIV FREM FOR KVANTITATIV OPFØLGNING

Kommune C's tilsyn med andre aktører er primært foregået ved møder med andre aktører, da kommunen har bedre erfaringer med kvalitativ frem for kvantitativ opfølgning. Omfanget af tilsynet har bl.a. været påvirket af pressens bevågenhed. Jobcentret har kontrolleret alle andre aktørers jobplaner i forbindelse med, at disse manuelt skulle indtastes i jobcentrets sagsbehandlingssystem. Andre aktørers aktivering følger kommunen ved tilsyn og møder.

Kommunen har brugt Jobindsats.dk til at følge andre aktørers rettidighed og bonusandele. Jobindsats.dk har imidlertid ikke været anvendt i det løbende tilsyn, da kommunen ikke har set Jobindsats.dk som et egnet styringsredskab. Kommunen har i stedet investeret i et it-system, som uge for uge leverer data om andre aktørers resultater.

Kilde: Rigsrevisionen.

B. Kommunernes opfølgning på lokale aftaler

50. Rigsrevisionens undersøgelse af kommunernes opfølgning på lokale aftaler har vist følgende:

- 16 % af kommunerne i undersøgelsen følger hverken årligt eller oftere op på resultatet af andre aktørers indsats under lokale aftaler, dvs. om de ledige henvist til andre aktører kommer i arbejde eller uddannelse. 32 % af kommunerne har ikke data om andre aktørers resultater under lokale aftaler, der svarer til data om bonusandele på Jobindsats.dk om landsdækkende rammeaftaler.
- 30 % af kommunerne førte i 2012 ikke tilsyn med andre aktørers jobplaner under lokale aftaler. Desuden fulgte 10 % af kommunerne ikke op på indholdet af den aktivering, som andre aktører tilbyder under lokale aftaler.

Kommunernes opfølgning på andre aktørers resultater

51. Kommunerne fastsætter selv rammer og vilkår i de lokale aftaler, som kommunerne indgår med andre aktører.

Arbejdsmarkedsstyrelsen fremhæver i sin vejledning om tilsyn med andre aktører under landsdækkende rammeaftaler, at kommunerne, uanset om der er tale om landsdækkende rammeaftaler eller lokale aftaler, skal føre tilsyn med andre aktører. Styrelsen fremhæver videre, at vejledningen kan bruges som inspiration i forbindelse med tilsynet med andre aktører under lokale aftaler.

52. Der er ifølge spørgeskemaundersøgelsen 16 % af kommunerne, der hverken årligt eller oftere følger op på, om ledige henvist til andre aktører under lokale aftaler kommer i arbejde eller uddannelse.

53. Rigsrevisionen har undersøgt, hvor mange af kommunerne, der har data om andre aktørers resultater under lokale aftaler, der svarer til bonusandele på Jobindsats.dk. I undersøgelsen oplyser 32 % af kommunerne, at de ikke har data om andre aktørers beskæftigelsesindsats under lokale aftaler, der svarer til data om bonusandele på Jobindsats.dk.

Kommunernes opfølgning på kvalitet

54. Andelen af kommuner, der fører tilsyn med andre aktørers jobplaner og aktivering, er vist i tabel 5.

Tabel 5. Kommunernes opfølgning på kvalitet under de lokale aftaler

Kommuner, som i 2012 ikke har gennemført tilsyn med jobplaner udarbejdet af andre aktører	30 %
Kommuner, som i 2012 ikke har fulgt op på indholdet af den aktivering, andre aktører tilbyder	10 %

Note: Der er 30 kommuner i spørgeskemaundersøgelsen, som har lagt jobplaner ud til andre aktører under lokale aftaler. Der er 41 kommuner, som har lagt aktivering ud til andre aktører under lokale aftaler. Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen er baseret på kommunernes egne vurderinger af deres opfølgning på andre aktører.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af tabel 5, at 30 % af kommunerne i 2012 ikke har ført tilsyn med jobplaner udarbejdet af andre aktører. 10 % af kommunerne har ikke fulgt op på indholdet af den aktivering, som andre aktører tilbyder. I spørgeskemaet er der alene spurgt til, om kommunerne har fulgt op på jobplaner og aktivering, og ikke til, hvad de har undersøgt og vurderet i deres opfølgning.

55. Rigsrevisionens interviews i 5 kommuner viser som nævnt, at der kan være stor variation i, hvordan kommunerne følger op på andre aktører. I boks 9 beskrives, hvordan kommune D følger op på andre aktørers resultater under lokale aftaler ud fra et evalueringssystem.

BOKS 9. OPFØLGNING PÅ DE LEDIGES SELVFORSØRGELSE

Kommune D følger op på effekten af andre aktørers indsats under lokale aftaler ud fra, om de ledige bliver selvforsørgende. Kommunen følger op på baggrund af et evalueringssystem, der er knyttet op på DREAM-data. Kommunen modtager kvartalsvist rapporter, hvor bl.a. de lediges selvforsørgelsesgrad 1, 3 og 6 måneder efter, at de har afsluttet forløbet hos anden aktør, fremgår. I 2013 forventer kommunen at udbygge de kvartalsvise rapporter med målinger af deltagertilfredsheden blandt de ledige.

Kommunen bruger bl.a. opfølgningen til at sammenligne forskellige andre aktører og til at følge den enkelte aktør over tid. Opfølgningen drøftes også med andre aktører under kommunens tilsynsbesøg.

Kilde: Rigsrevisionen.

DREAM er en database med data fra Beskæftigelsesministeriet, Undervisningsministeriet, CPR-registret og SKAT.

DREAM omfatter alle personer, der har modtaget visse offentlige overførsler, og angiver, om personen fx har været ledig, på efterløn, på kontanthjælp, på SU eller er i aktivering.

I boks 10 beskrives, hvordan kommune E følger op på andre aktørers resultater under lokale aftaler ud fra en kvalitetsmodel.

BOKS 10. KVALITETSMODEL TIL OPFØLGNING PÅ RESULTATER OG KVALITET

I kommune E foregår opfølgning og tilsyn med andre aktører ved årlige samtaler samt anmeldte og uanmeldte besøg. Derudover undersøger kommunen 2 gange årligt tilfredsheden blandt de ledige henvist til andre aktører.

Kommunen har udviklet en kvalitetsmodel, så den kan følge op på andre aktørers indsats. Modellen følger månedligt op på, om de ledige kommer i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, de lediges tilfredshed, prisen på indsatsen i forhold til effekten, og om der er styr på regler og lovgivning. Andre aktørers effekt opgøres årligt. Kommunen aflønner ikke andre aktører efter, hvor mange ledige de får i beskæftigelse, da det ifølge kommunen giver for meget administration og en risiko for, at andre aktører investerer for lidt i den ledige.

Kilde: Rigsrevisionen.

I boks 11 beskrives, hvordan kommune B følger op på lokale aftaler. Kommune B har også anvendt landsdækkende rammeaftaler, som beskrevet i boks 7.

BOKS 11. OPFØLGNING UD FRA SELVANGIVNE OPLYSNINGER OG KONTROLBEREGNINGER

Kommune B følger op på kvaliteten af andre aktørers indsats ud fra data om andre aktørers rettidighed og aktiveringsgrad. De andre aktører opgør og oplyser selv data til kommunen, og kommunen følger derefter op på rettidigheden og aktiveringsgraden via kontrolberegninger.

Kommunen gennemfører tilsyn med jobplaner udarbejdet af andre aktører via stikprøver. Tilsynet sigter på at vurdere, om andre aktørers administration og sagsbehandling opfylder lovens krav og i mindre grad indholdet af jobplanerne. Endelig følger kommunen andre aktørers resultater ud fra de regninger, som kommunen modtager fra andre aktører.

Kilde: Rigsrevisionen.

C. Enhedsomkostninger

56. Rigsrevisionens undersøgelse af, om kommunerne offentliggør egne enhedsomkostninger for beskæftigelsesindsatsen, har vist følgende:

- Kommunerne skal offentliggøre egne enhedsomkostninger for beskæftigelsesindsatsen. 44 af kommunerne i undersøgelsen, svarende til 88 %, har i perioden 2010-2012 ikke offentliggjort egne enhedsomkostninger.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen har taget initiativ til at drøfte med KL, hvorvidt kravet om, at kommunerne skal offentliggøre egne enhedsomkostninger, skal afskaffes. Rigsrevisionen finder dog generelt, at det er væsentligt, at kommunerne kender egne enhedsomkostninger for at kunne vurdere, om prisen er konkurrencedygtig, når eksterne leverandører bliver inddraget i opgavevaretagelsen.

57. Kommunerne har siden 2003 skullet offentliggøre egne enhedsomkostninger i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen, jf. lov nr. 416 af 10. juni 2003 om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats. Formålet er, at konkurrencevilkår og omkostningsforhold bliver gennemsigtige for de andre aktører, som ønsker at medvirke i beskæftigelsesindsatsen.

58. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at 12 % af kommunerne i undersøgelsen, svarende til 6 kommuner, har offentliggjort egne enhedsomkostninger for beskæftigelsesindsatsen i perioden 2010-2012. Der er således 88 % af kommunerne, der ikke har offentliggjort disse omkostninger, på trods af at dette er et lovkrav.

35 % af kommunerne, svarende til 17 kommuner, har i mindst ét af årene i perioden 2010-2012 opgjort enhedsomkostningerne.

59. Beskæftigelsesministeriet har aftalt med Finansministeriet og KL, at regeringen vil arbejde for at afskaffe kravet om, at kommunerne skal offentliggøre egne enhedsomkostninger for beskæftigelsesindsatsen.

Rigsrevisionen, den 14. august 2013

Lone Strøm

/Mads Nyholm Jacobsen

KORA er en uafhængig statslig forskningsinstitution, som leverer anvendelsesorienteret og praksisnær viden til og om kommuner og regioner.

I et randomiseret, kontrolleret forsøg fordeles de ledige mellem andre aktører og jobcentrene sådan, at effekten af andre aktørers og jobcentrenes beskæftigelsesindsats efterfølgende kan sammenlignes.

I registerundersøgelsen tages udgangspunkt i de ledige, som har været henvist til andre aktører og jobcentrene. Efterfølgende gøres de 2 grupper af ledige sammenlignelige ved matchning, hvor der for hver ledig hos andre aktører findes mindst én ledig, der ligner, fra jobcentrene.

Matchgruppe angiver den lediges muligheder på arbejdsmarkedet. Jobcentrene placerer de ledige i én af 3 matchgrupper:

- jobklare ledige, der er parate til ordinært arbejde
- indsatsklare ledige, der kan deltage i aktive tilbud
- midlertidigt passive ledige, der p.t. hverken kan arbejde eller deltage i aktive tilbud.

Bilag 1. Metode

Registerundersøgelsen

I registerundersøgelsen sammenligner vi effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats med effekten af jobcentrenes indsats.

Registerundersøgelsen er gennemført i samarbejde med Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning (KORA) og er baseret på samme metode, som registerundersøgelsen i Rigsrevisionens beretning om effekten af aktivering af ikke-arbejds-markedssparate kontanthjælpsmodtagere (nr. 1/2010). Begge undersøgelser er udarbejdet af seniorforsker Lars Skipper fra KORA. I denne registerundersøgelse om andre aktører med hjælp fra forsker Kenneth Lykke Sørensen, KORA.

Registerundersøgelsen omfatter de ledige, som har været henvist til andre aktører under serviceudbuddet, der er rettet mod dagpengemodtagere og arbejdsmarkedssparate kontant- og starthjælpsmodtagere med undtagelse af ledige med lang videregående uddannelse.

Undersøgelsen følger de ledige, som blev henvist til andre aktører i 1. kvartal 2010, frem til ultimo 2012. Undersøgelsen giver således mulighed for at vise effekten af beskæftigelsesindsatsen på både kort og mellemlangt sigt.

I registerundersøgelsen indgår der i alt 7.103 ledige fra andre aktører og 57.250 ledige fra jobcentrene.

Registerundersøgelsen viser forskellen i beskæftigelse mellem de ledige henvist til andre aktører sammenlignet med en sammenlignelig gruppe af ledige fra jobcentrene. Undersøgelsen viser ikke, hvor stor en effekt ledige opnår ved en beskæftigelsesindsats bestående af samtaler og aktivering. Dette vil kræve en kontrolgruppe af ledige, der ikke har modtaget nogen beskæftigelsesindsats overhovedet.

Registerundersøgelsen er baseret på matchning, der tilstræber at efterligne et randomiseret, kontrolleret forsøg. For hver ledig henvist til anden aktør udvælges mindst én ledig fra et jobcenter til kontrolgruppen. Systematiske skævheder mellem de 2 grupper af ledige minimeres ved at finde personer til kontrolgruppen, som mest muligt ligner de ledige henvist til andre aktører. Derved kommer sammensætningen af kontrolgruppen til at afspejle sammensætningen af gruppen af ledige henvist til andre aktører.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har i forbindelse med registerundersøgelsen fremhævet, at undersøgelsen ikke tager højde for, at sagsbehandlere i jobcentrene måske fordeler de ledige mellem andre aktører og jobcentrene ud fra nogle systematiske forskelle hos de ledige, som ikke registreres i de registre, der indgår i undersøgelsen, fx de lediges motivation til at finde arbejde. Hvis sagsbehandlere på denne måde henviser de svageste ledige til andre aktører uden at det registreres, vil det påvirke undersøgelsens resultat.

Registerundersøgelsen matcher de ledige henvist til andre aktører med ledige fra jobcentrene på mere end 200 variabler, så de 2 grupper af ledige bliver sammenlignelige. Det er bl.a. variabler som matchgruppe, længden af ledighed, køn, samlivsstatus, alder, bopælskommune, antal og alder på børn, oprindelsesland, uddannelse, forsikringsstatus samt tidligere lønindkomster, erhvervs erfaring, offentlig forsørgelse og tidligere aktivering. De systematiske forskelle må – for at kunne påvirke undersøgelsens resultat – ikke være en af de mere end 200 variabler og må heller ikke være korreleret med en af de mere end 200 variabler.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har videre fremhævet, at en del af de ledige henvist til andre aktører bortsorteres fra undersøgelsen, da de ledige ikke har modtaget offentlig forsørgelse op til, at de bliver henvist til andre aktører (måske fordi de ledige har fundet arbejde), eller at der ikke er registreret data på personerne. Rigsrevisionen har først efter bortsorteringen matchet de ledige. Dette betyder, at de ledige hos andre aktører og fra jobcentrene er sammenlignelige.

Arbejdsmarkedsstyrelsen har endelig fremhævet, at undersøgelsens resultat påvirkes af, at de ledige, som henvises, men ikke møder op hos andre aktører, også indgår i undersøgelsen. Rigsrevisionen har i registerundersøgelsen også ønsket at undersøge motivationseffekten, hvorfor vi tager udgangspunkt i de henviste ledige og ikke kun i de ledige, som reelt møder op hos andre aktører. Motivationseffekten opstår, når ledige, som ikke ønsker et forløb hos jobcentrene/andre aktører, motiveres til at søge og få job umiddelbart inden, de skal møde op hos jobcentrene/andre aktører.

De data, som bruges til at matche de ledige henvist til andre aktører med de ledige fra jobcentrene, kommer fra registre hos Danmarks Statistik. Arbejdsmarkedsstyrelsen har leveret data fra Det Digitale Registreringsværktøj, som bl.a. indeholder sagsbehandlingernes registreringer af samtaler med de ledige. Styrelsen har også leveret data fra de såkaldte AA-moduler om kommunernes aflønning af andre aktører. Endelig indgår data fra elndkomst, der bl.a. indeholder oplysninger om danskernes lønindkomst og beskæftigelsesomfang.

Undersøgelsens resultater er statistisk signifikante på 1 %-niveau. Signifikansniveauet fortæller, hvor stor sandsynligheden er for, at et resultat er fremkommet ved en tilfældighed. Et signifikansniveau på 1 % betyder en risiko på 1 % for, at vi konkluderer, at der er forskel i effekten hos andre aktører og jobcentrene, selv om der i virkeligheden ikke er det. Et signifikansniveau på 1 % er konservativt i statistiske undersøgelser.

Spørgeskemaundersøgelsen

For at belyse kommunernes brug af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen har vi gennemført en spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelsen fokuserer på kommunernes henvisning af ledige til andre aktører i 2012 under både landsdækkende rammeaftaler og lokale aftaler.

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført i november og december 2012 og omfatter en stikprøve på 50 kommuner. Svarprocenten er 100. Til stikprøven er udvalgt de 50 kommuner, som i 2011 havde flest ledige henvist til andre aktører under rammeaftalerne. Stikprøven er således ikke repræsentativ for de øvrige kommuner.

49 ud af de 50 kommuner har brugt andre aktører i 2012. Heraf har 41 kommuner brugt andre aktører under rammeaftaler, og 43 kommuner har brugt andre aktører under lokale aftaler.

Der er i analysen af spørgeskemaundersøgelsens resultater i videst muligt omfang taget højde for fejlkilder. Vi har på baggrund af besvarelserne haft korte opklarende samtaler med en række kommuner og uddybende interviews med 5 kommuner. Kommunernes besvarelser er baseret på deres egne vurderinger.

Bilag 2. Ordliste

Aktivering	Vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik eller job med løntilskud hos offentlige arbejdsgivere eller private virksomheder.
Aktiveringsgrad	Betyder, at anden aktør skal sikre, at de henviste ledige er i aktivering i en bestemt andel af deres tid.
Andre aktører	Fx private virksomheder, organisationer, andre kommuner og/eller a-kasser, der som led i kommunernes beskæftigelsesindsats udfører opgaver for jobcentrene.
Arbejdsformidlingen	Tidligere kernen i den statslige beskæftigelsesindsats. Arbejdsformidlingen blev nedlagt i 2007 i forbindelse med Strukturreformen, og frem til 2009 varetog stat og kommuner i fællesskab beskæftigelsesindsatsen. Fra 2009 har jobcentrene alene varetaget indsatsen.
Beskæftigelsesgrad	Den procentdel af tiden, som en person er i beskæftigelse.
Beskæftigelsesregioner	Arbejdsmarkedsstyrelsen har 4 beskæftigelsesregioner, som på vegne af staten bl.a. følger op på resultaterne af jobcentrenes indsats.
Beskæftigelsesindsats	De samlede aktiviteter, der sættes i værk, for at den ledige kan få et ordinært job, fx jobformidling, ajourføring af CV, jobsøgning, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, job med løntilskud m.m.
Betalingsmodel	Kommunerne benytter i de landsdækkende rammeaftaler den fælles betalingsmodel ved aflønning af andre aktører. I modellen afhænger 75 % af kommunernes betaling af andre aktørers resultater. Dette kaldes bonus. 25 % af betalingen får andre aktører for at have den ledige i forløb. Dette kaldes driftsomkostninger.
Bonusandele	Udbetales til andre aktører, når de ledige kommer i ordinær beskæftigelse, i privat løntilskud eller ordinær uddannelse.
CV-samtale	Holdes af jobcentret for at sikre, at de oplysninger, som den ledige har lagt i CV-banken på Jobnet.dk, er fyldestgørende.
DREAM (Dansk Register for Evaluering af Marginalisering)	Database med data fra Beskæftigelsesministeriet, Undervisningsministeriet, CPR-registeret og SKAT. Omfatter alle personer, der har modtaget visse offentlige overførsler, og angiver, om personen fx har været ledig, på efterløn, på kontanthjælp, på SU eller i aktivering.
Driftsomkostninger	Kommunerne betaler driftsomkostninger til andre aktører, så længe de ledige er i forløb hos andre aktører og ikke er kommet i arbejde.
Jobindsats.dk	Jobindsats.dk er en portal, hvor der kan trækkes data om fx antal personer, udgifter til forsørgelse og indsatsen for at få ledige i arbejde. Jobindsats.dk indeholder oplysninger om andre aktører under landsdækkende rammeaftaler, ikke under lokale aftaler.
Jobplan	Aftale om aktivering, der udarbejdes i samarbejde mellem den ledige og jobcentret/anden aktør, og som beskriver den lediges aktivering og jobmål.
Jobsamtale	Samtale mellem den ledige og jobcentret/anden aktør som led i det individuelle kontaktforløb.
Kontaktforløb	En række samtaler mellem den ledige og jobcentret/anden aktør, der sigter mod at få den ledige i arbejde så hurtigt som muligt. Er dette ikke realistisk på kort sigt, skal kontakten sigte mod at bringe den ledige tættere på arbejdsmarkedet.
KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning)	KORA er en uafhængig statslig forskningsinstitution, som leverer anvendelsesorienteret og praksisnær viden til og om kommuner og regioner.

Landsdækkende rammeaftaler	Aftaler, som Arbejdsmarkedsstyrelsen og beskæftigelsesregionerne på forhånd har indgået med udvalgte andre aktører. Rammeaftalerne fastsætter rammer og vilkår for aftalerne mellem jobcentrene og andre aktører, og jobcentrene skal eller kan benytte disse rammeaftaler, når de vil indgå en aftale med anden aktør.
Lokale aftaler	Aftaler, hvor kommunerne på egen hånd kan indgå samarbejde med andre aktører og selv forhandle indhold, målgruppe, pris og varighed. Lokale aftaler kan indeholde ét eller flere elementer af kontaktføløbet, aktivering og/eller enkeltstående kurser.
Løntilskud	Et tilskud til den ansattes løn, som efter en konkret vurdering kan gives ved ansættelse af en ledig hos offentlige arbejdsgivere eller private virksomheder.
Matchgruppe	Angiver den lediges muligheder på arbejdsmarkedet. Jobcentrene placerer de ledige i én af 3 matchgrupper: <ul style="list-style-type: none">• jobklare ledige, der er parate til ordinært arbejde• indsatsklare ledige, der kan deltage i aktive tilbud• midlertidigt passive ledige, der p.t. hverken kan arbejde eller deltage i aktive tilbud.
Randomiseret, kontrolleret forsøg	I et randomiseret, kontrolleret forsøg fordeles de ledige mellem andre aktører og jobcentrene på sådan en måde, at effekten af indsatsen over for de ledige mellem andre aktører og jobcentrene efterfølgende kan sammenlignes.
Rettidighed	Handler om, at de ledige skal have jobsamtaler og aktivering til tiden, dvs. inden for bestemte tidsfrister.
Selvforsørgelse	En person, der ikke er i offentlig forsørgelse, er i selvforsørgelse.
Selvforsørgelsesgrad	Hvor stor en andel af tiden pr. kvartal personen er i selvforsørgelse.
Serviceudbud	En af de landsdækkende rammeaftaler. Aftalen er frivillig at bruge for kommunerne og er rettet mod dagpengemodtagere og arbejdsmarkedsparete kontanthjælps- og start-hjælpsmodtagere, dog ikke ledige med lang videregående uddannelse.
Starthjælp	Var en særlig ydelse til personer uden ret til kontanthjælp. Starthjælpen blev afskaffet med aftalen om finansloven for 2012.
Vejledning og opkvalificering	Er korte vejlednings- og afklaringsforløb, særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb eller ordinære uddannelsesforløb.
Virksomhedspraktik	Et aktivt tilbud i en offentlig eller privat virksomhed, hvor den ledige for en kortere periode afprøver et job.