

Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K



Beskæftigelsesministeren
Ved Stranden 8
1061 København K

T 72 20 50 01
E bm@bm.dk
www.bm.dk

CVR 10172748
EAN 5798000398566

Redegørelse vedrørende beretning nr. 1/2010 om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere

Statsrevisorerne har i brev af 21. oktober 2010 bedt mig om en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som Rigsrevisionens beretning nr. 1 2010 om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere giver anledning til.

J.nr. 2009-0009783

Statsrevisorerne kritiserer i deres bemærkninger, at Beskæftigelsesministeriet ikke kan dokumentere, at aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate virker efter hensigten, og i den forbindelse at ministeriet ikke har fastsat konkrete mål for effekten af indsatsen samt at ministeriet flere gange har intensiveret indsatsen uden tilstrækkelig viden om, hvilke indsatser der virker. Statsrevisorerne peger endelig på, at Beskæftigelsesministeriet bør få sikker viden om, hvilken aktivering der virker og herunder hvordan indsatsen bør koordineres i forhold til de sociale myndigheder og sundhedsmyndighederne.

Dokumentation af effekt og opbygning af viden

Beskæftigelsesministeriet kritiseres således for ikke at kunne dokumentere, at aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate virker efter hensigten, samt for flere gange at have intensiveret aktiveringsindsatsen uden tilstrækkelig viden om, hvilke indsatser der virker.

Hertil vil jeg sige, at jeg er meget enig i, at der bør være et stærkt fokus på at dokumentere effekterne af beskæftigelsesindsatsen.

Jeg er ligeledes meget enig i, at viden om effekt i videst mulig udstrækning skal danne grundlag for de politiske beslutninger, der træffes. Naturligvis så det fortsat er muligt at arbejde ud fra en overordnet politisk målsætning om, at de svageste kontanthjælpsmodtagere ikke skal overlades til passiv forsørgelse uden relevant hjælp til at fastholde en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Jeg lægger derfor også stor vægt på, at Rigsrevisionen i sin beretning anerkender det arbejde, som Beskæftigelsesministeriet har gennemført for at tilvejebringe viden om, hvilken indsats der virker overfor de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Regeringen har over de seneste 10 år arbejdet på at tilvejebringe en mere systematisk beskæftigelsesindsats for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Afsættet var, at de kan udgøre en arbejdskraftreserve, hvis der investeres ressourcer i at hjælpe dem tilbage til arbejdsmarkedet. Dette er i tråd med OECD's anbefaling

i 2006 om, at ikke-arbejdsmarkedspare borgere også bør få en beskæftigelsesrettet indsats.

I takt med udbygningen af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedspare og langvarige kontanthjælpsmodtagere er der iværksat en lang række initiativer, som har haft til formål at opbygge viden om, hvad der virker for denne målgruppe:

- Evalueringen af den landsdækkende aktive indsats 'Ny chance til alle', der foregik i 2006-08. Indsatsen omfattede kontanthjælpsmodtagere med langvarig passiv forsørgelse bag sig. Evalueringen viste en øget selvforsørgelse blandt kontanthjælpsmodtagerne.
- Evalueringen af et større forsøg med virksomhedscentre, der foregik i 2008-09. Evalueringen viste, at aktivt tilbud i et virksomhedscenter har bedre effekter end anden aktivering set under ét.
- Kontrolleret forsøg med intensive samtaler for langvarige kontanthjælpsmodtagere i 2008-09. Evalueringen viste, at samtaler gav mere aktivering, men ikke nødvendigvis den rigtige aktivering.
- Evaluering af de kommunaløkonomiske incitament i beskæftigelsesindsatsen fra 2010. Evalueringen pegede på at den aktive indsats for kontanthjælpsmodtagere medvirker til, at færre kommer på kontanthjælp. Samtidig er der tendens til, at indsatsen medvirker til at fastholde deltagerne i ledighed. Det skal ses i lyset af, at aktiveringen for kontanthjælpsmodtagere langt overvejende ikke består af virksomhedsrettede tilbud, der typisk har de bedste beskæftigelseseffekter.
- Udbygning i 2008 af jobindsats.dk med målgrupper, der har andre problemer end ledighed. Her kan alle jobcentrene følge deres indsats og resultater og sammenligne med andre.

Beskæftigelsesministeriet bestræber sig endvidere løbende på at understøtte en beskæftigelsesindsats, der i videst mulig omfang baserer sig på viden. Det er de kommunale jobcentre, der varetager beskæftigelsesindsatsen overfor borgerne. Beskæftigelsesministeriets rolle er blandt andet at fremskaffe ny viden om metoder og effekter og at stille den viden, der findes til rådighed for kommunerne.

Der arbejdes bl.a. med følgende:

- Åben datapolitik, hvor der via jobindsats.dk og dataregistret DREAM stilles data om indsats og resultater til rådighed for alle interesserede.
- Opbygning af bedre dokumentation af effekter ved:
 - Kontrollerede forsøg, hvor der er tilfældig udvælgelse til deltager- og kontrolgruppe, og hvor deltagergruppen får forsøgsindsatsen, mens kontrolgruppen får normalindsatsen.
 - Opbygning af en vidensbank med national og international forskning om effekter af beskæftigelsesindsatsen. Dette er netop igangsat.
 - Systematisk evaluering og opfølgning på beskæftigelsespolitiske initiativer. Opfølgningen er både kvantitativt og kvalitativt, og sker fx i form af brugerundersøgelser og statistiske undersøgelser.
 - Medfinansiering af forskningscenteret 'Center for Arbejdsmarkedsforskning og Effektmåling' ved Århus Universitet.
- Støtte til lokal metodeudvikling og idéskabelse gennem puljemidler.

Yderligere initiativer i forhold til dokumentation og vidensopbygning

Jeg er ligeledes enig i, at Beskæftigelsesministeriet skal fortsætte med at udbygge den eksisterende viden om, hvad der virker og ikke virker for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Beskæftigelsesministeriet har således også iværksat og planlagt en række nye initiativer, der bidrager hertil.

I forhold til statsrevisorernes anbefaling om, at der bør etableres sikker viden om, hvordan beskæftigelsesindsatsen bør koordineres i forhold til de sociale myndigheder og sundhedsmyndighederne, kan jeg henvise til, at ministeriet i efteråret 2010 har igangsat et nyt stort forsøg med netop det fokus. Forsøget gennemføres i samarbejde med 18 jobcentre.

Jeg kan også henvise til, at der i første halvdel af 2011 vil blive givet støtte til en række forsøg med tidlig afklaring og koordinering af indsatsen i de tre spor: Beskæftigelse, sundhed og socialområdet. I forsøgene afprøves forskellige metoder/modeller for indsatsen for kontanthjælpsmodtagere, der har andre problemer end ledighed.

Der er endelig taget initiativ til at etablere en samlet vidensbank med national og international forskning på beskæftigelsesområdet, som også vil indeholde viden om, hvad der virker for ledige med problemer ud over ledighed.

Den gradvise vidensopbygning, som vil fortsætte fremadrettet, betyder, at der vil blive tilvejebragt et endnu bedre vidensgrundlag fra forskning og evalueringer, som kan inddrages i det lovforberedende arbejde.

Senest er det sket med den netop gennemførte ændring af refusionsreglerne. Således indgik det i beslutningsgrundlaget, at der er indikationer på, at tilbud på en rigtig arbejdsplads generelt har bedre effekt for ikke-arbejdsmarkedsparate end anden aktivering. Evalueringen af de kommunaløkonomiske incitamenter i beskæftigelsesindsatsen fra 2010 indgik ligeledes i beslutningsgrundlaget. Evalueringen indikerede, at de kontanthjælpsmodtagere, der deltager i aktivering, ofte deltager i en form for aktivering, der typisk ikke har gode beskæftigelseseffekter.

Regeringen har nu omlagt refusionssystemet, så kommunerne har en øget tilskyndelse til at give virksomhedsrettede tilbud, mens tilskyndelsen til at aktivere i øvrig vejledning og opkvalificering er mindre. Med de ændrede refusionsregler får jobcentrene således en økonomisk tilskyndelse til at anvende den mest effektive form for aktivering.

Opstilling af mål for beskæftigelsesindsatsen

Statsrevisorerne kritiserer, at der ikke opstilles konkrete mål for indsatsen, men at der alene anvendes strukturelle mål, som ikke kan efterprøves.

Jeg er enig i, at hvis det var muligt, så ville det være hensigtsmæssigt at opstille sådanne konkrete mål for indsatsen.

En egentlig opstilling og efterprøvning af konkrete mål for effekten af indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere vanskeliggøres imidlertid af en række forhold.

En aktiv indsats er for det første blot en blandt flere faktorer, som har betydning for, om kontanthjælpsmodtagere kommer i beskæftigelse. Således spiller den aktu-

elle konjunktursituation ind på resultatet. Der findes ikke metoder til at adskille, hvad der skyldes den aktive indsats, og hvad der skyldes konjunkturer.

Et andet forhold, der må tages i betragtning, er, at aktiveringen har forskellige former for effekt, der varierer over ledighedsforløbet. Rigsrevisionen opererer fx med fire former for effekter: Sorterings-, motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekter. Der findes imidlertid ikke nogen metode, som kan måle alle effekter af en aktiv indsats på samme tid.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den metode, der er anvendt i Rigsrevisionens undersøgelse, ikke kan anvendes til at opstille og efterprøve konkrete mål for, hvor mange der kommer i beskæftigelse som følge af aktiveringen.

Et tredje forhold er, at kontanthjælpsmodtagere, der har andre problemer end ledighed, kan være ganske langt fra at komme i arbejde. Det relativt lange tidsperspektiv vanskeliggør yderligere opstilling og efterprøvning af konkrete mål for denne gruppe.

Afsluttende bemærkninger

Afslutningsvis vil jeg understrege, at jeg finder det ærgerligt, at Rigsrevisionens beretning af nogle bliver læst som om, at det er spild af offentlige ressourcer at give aktive tilbud til ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere.

Det er der ikke belæg for at konkludere på baggrund af Rigsrevisionens beretning.

Beretningens effektanalyse kan ikke anvendes til at vurdere effekten af at have en aktiv indsats mod slet ikke at have en aktiv indsats. Analysen sammenligner personer, der får et aktivt tilbud i starten af 2006 og i starten af 2007, med personer, der ikke fik et tilbud på netop det tidspunkt, men som muligvis fik tilbud på et senere tidspunkt.

Det er vanskeligt at opgøre den samlede effekt af den aktive beskæftigelsesindsats, men der er indikationer på, at gruppen af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er kommet i beskæftigelse i den periode, hvor aktiveringsindsatsen er udvidet. Antallet af ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere er faldet i perioden 2004-07 fra ca. 93.000 til ca. 64.000. Herefter er antallet igen steget til ca. 83.000 i 2010. Men der er altså fortsat færre ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere i 2010 efter finanskrisen, end der var i 2004.

Det er desuden almindelig anerkendt, at den aktive beskæftigelsesindsats har haft gavnlige effekter på strukturerne på arbejdsmarkedet, herunder at aktivering har været medvirkende til at reducere strukturledigheden.

Jeg har samtidig med fremsendelse af denne redegørelse sendt en kopi til Rigsrevisor.

Venlig hilsen

Inger Støjberg