



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om effekten af aktivering
af ikke-arbejdsmarkedsparate
kontanthjælpsmodtagere

April
2011

revision
revision

revision

Vedrører:

**Statsrevisorernes beretning nr. 1/2010 om effekten af aktivering af ikke-arbejds-
markedsparate kontanthjælpsmodtagere**

18. marts 2011

RN A603/11

Beskæftigelsesministerens redegørelse af 21. februar 2011

I. Indledning

1. Beretningen handler om, hvorvidt aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere har en positiv beskæftigelseseffekt. At være ikke-arbejdsmarkedsparat betyder, at man ud over at være ledig har fx sociale eller helbredsmæssige problemer.

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

I 2009 var $\frac{2}{3}$ af alle kontanthjælpsmodtagere – eller ca. 69.000 personer – ikke arbejdsmarkedsparate, og de offentlige udgifter til aktivering af disse udgjorde ca. 2,3 mia. kr.

II. Beskæftigelsesministeriets initiativer

Dokumentation af effekt og opbygning af viden

2. Statsrevisorerne kritiserede i deres bemærkninger til beretningen, at Beskæftigelsesministeriet ikke kan dokumentere, at aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere virker efter hensigten. Statsrevisorerne kritiserede yderligere, at ministeriet flere gange intensiverede aktiveringsindsatsen uden tilstrækkelig viden om, hvilke indsatser der virkede.

Beskæftigelsesministeren oplyser i sin redegørelse, at ministeren er enig i, at der bør være et stærkt fokus på at dokumentere effekterne af beskæftigelsesindsatsen, og at viden om effekt i videst muligt omfang skal danne grundlag for de politiske beslutninger, der træffes. Ministeriet arbejder på at fremskaffe ny viden om metoder og effekter og stille denne viden til rådighed for kommunerne, som varetager beskæftigelsesindsatsen over for borgerne.

3. Beskæftigelsesministeren oplyser, at der er iværksat en række initiativer, som har til formål at opbygge viden om, hvilke beskæftigelsesindsatser der virker for de ikke-arbejdsmarkedsparate og langvarige kontanthjælpsmodtagere. Det drejer sig om følgende initiativer:

- en åben datapolitik, hvor der stilles data om indsats af resultater til rådighed for alle interesserede
- støtte til lokal metodeudvikling og idéskabelse gennem puljemidler
- 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, som også vil indeholde viden om, hvad der virker for ledige med problemer ud over ledighed
 - systematisk evaluering og opfølgning på beskæftigelsespolitiske initiativer, hvor opfølgningen både er kvantitativ og kvalitativ og fx sker i form af brugerundersøgelser og statistiske undersøgelser
 - medfinansiering af forskningscentret "Center for Arbejdsmarkedsforskning og Effektmåling" ved Aarhus Universitet.

4. Beskæftigelsesministeren oplyser, at den gradvise, fremadrettede vidensopbygning 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, så kommunerne får en økonomisk tilskyndelse til at anvende den mest effektive form for aktivering.

Jeg vil følge ministeriets nye initiativer, der skal bidrage til at udbygge den eksisterende viden om, hvad der virker for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Koordinering af beskæftigelsesindsatsen

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

Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeriet i efteråret 2010 igangsatte et nyt stort forsøg med fokus på, hvordan beskæftigelsesindsatsen bør koordineres i forhold til de sociale myndigheder og sundhedsmyndighederne. Forsøget gennemføres i samarbejde med 18 jobcentre. Der vil i 1. halvdel af 2011 blive givet støtte til en række forsøg med tidlig afklaring og koordinering af indsatsen i de 3 spor: beskæftigelse, sundhed og socialområdet. I forsøgene afprøves forskellige metoder/modeller for indsatsen for kontanthjælpsmodtagere, der har andre problemer end ledighed.

Jeg vil følge ministeriets forsøg med fokus på, hvordan beskæftigelsesindsatsen koordineres i forhold til de sociale myndigheder og sundhedsmyndighederne.

Mål for aktiveringsindsatsen

6. Statsrevisorerne kritiserede i deres bemærkninger til beretningen, at der ikke opstilles konkrete mål for indsatsen, men at der alene anvendes strukturelle mål, som ikke kan efterprøves.

Beskæftigelsesministeren oplyser, at ministeren er enig i, at det ville være hensigtsmæssigt at opstille konkrete mål for indsatsen, hvis det var muligt. Opstilling og efterprøvning vanskeliggøres imidlertid af en række forhold som fx, hvordan den aktuelle konjunktursituation spiller ind på resultatet. Der findes ikke metoder til at adskille, hvad der skyldes den aktive indsats, og hvad der skyldes konjunkturer.

Jeg er enig i, at der er vanskeligheder forbundet med at opstille og efterprøve mål for aktiveringsindsatser. Det er efter min opfattelse dog ikke umuligt, da den lange række af evalueringer, som Beskæftigelsesministeriet har fået gennemført, også omfatter vurderinger af indsatsernes effekt. Endvidere betød metoden i beretningens effektundersøgelse, at konjunkturen ikke var afgørende for at måle effekten, fordi den aktiverede gruppe og kontrolgruppen var udsat for den samme konjunktur.

7. Beskæftigelsesministeren oplyser, at et andet forhold, der må tages i betragtning, er, at aktiveringen har forskellige former for effekt, der varierer over ledighedsforløbet. Rigsrevisionen opererer fx med 4 former for effekter: sorterings-, motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekt. Der findes imidlertid ikke nogen metode, som kan måle alle effekter af en aktiv indsats på samme tid.

Jeg må konstatere, at ministeren tilsyneladende er af den opfattelse, at Rigsrevisionen i beretningen skulle have givet udtryk for, at der findes en metode, som kan måle alle effekter af en aktiv indsats på samme tid. Rigsrevisionen har i beretningen ikke givet udtryk for dette synspunkt. Det fremgik derimod klart af beretningen, at effektundersøgelsen alene omfattede opkvalificerings- og fastholdelseseffekterne for dem, som rent faktisk deltog i aktivering.

8. Beskæftigelsesministeren oplyser, 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.

Det er min opfattelse, at det længere tidsperspektiv kan indarbejdes ved at opstille konkrete mål for en længere periode.

9. Jeg anbefaler, at Beskæftigelsesministeriet i lighed med ministeriets øvrige initiativer forsøgsvist opstiller og efterprøver mål for aktiveringsindsatserne.

Generelle forhold

10. Beskæftigelsesministeren oplyser, at beretningens effektanalyse ikke kan anvendes til at vurdere effekten af at have en aktiv indsats mod slet ikke at have en aktiv indsats. Ministeren oplyser videre, at ministeren finder det ærgerligt, at Rigsrevisionens beretning af nogle bliver læst som om, at det er spild af offentlige resurser at give aktive tilbud til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Det er der ifølge ministeren ikke belæg for at konkludere på baggrund af Rigsrevisionens beretning.

Jeg kan bekræfte, at der ikke i beretningen indgår en vurdering af effekten af at have en aktiv indsats mod slet ikke at have en aktiv indsats. Analysen i beretningen viser til gengæld meget klart, at der ikke er effekt af aktiveringsindsatsen for den gruppe af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, som effektundersøgelsen omfatter.

Jeg er ikke vidende om, hvilke effekter ministeren sigter til, fx motivationseffekt for andre grupper, men for gruppen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere viser Rigsrevisionens undersøgelse med brug af ministerens ord, at det med den hidtidige indsats har været et spild af offentlige resurser at aktivere ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Det er min opfattelse, at ministeren – på et område, der er så væsentligt både samfundsøkonomisk og for den enkelte ledige – tilsyneladende ikke anerkender, at undersøgelsen af effekten af aktiveringsindsatsen på ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere giver en så klar indikation af manglende effekt. Dette finder jeg ikke tilfredsstillende.

III. Afslutning

11. Jeg finder, at beskæftigelsesministeren i redegørelsen sætter spørgsmålstegn ved, om undersøgelsen af effekten af aktiveringsindsatsen på ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere giver en så klar indikation af manglende effekt. Dette finder jeg ikke tilfredsstillende.

12. Jeg vil følge udviklingen i Beskæftigelsesministeriets fortsatte arbejde på følgende områder:

- dokumentation af effekt og opbygning af viden om aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere
- koordinering af beskæftigelsesindsatsen med de sociale myndigheder og sundhedsmyndighederne
- opstilling og efterprøvelse af mål for aktiveringsindsatser.

13. Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo