



Beskæftigelsesregion
Hovedstaden & Sjælland

Den 4. marts 2011

Effektiv beskæftigelsesindsats – indsats der virker

1. Indledning

Beskæftigelsesindsatsen skal i videst muligt omfang baseres på det, der virker bedst ift. at bringe ledige hurtigt i job og ud af offentlig forsørgelse. Det skal dels ske af hensyn til den enkelte borger, så han/hun undgår marginalisering, dels af hensyn til samfundsøkonomien i form af sparede forsørgelsesudgifter og øgede skatteindtægter. Samtidig skal det bidrage til at øge arbejdsudbuddet og dermed bidrage til at opfylde det overordnede mål med beskæftigelsesindsatsen.

På baggrund heraf har beskæftigelsessystemet i de senere år opbygget viden om, hvad der virker i indsatsen. Det er bl.a. sket via gennemførelse af kontrollerede forsøg, hvor man har iværksat et særligt forsøgsprogram for en specifik målgruppe¹.

Resultaterne af denne særlige indsats er efterfølgende sammenlignet med resultaterne af indsatsen for en kontrolgruppe, som har fulgt ”normalindsatsen” på området. Hermed opnås klar dokumentation/evidens for, om den særlige indsats har gjort en forskel ift. at bringe ledige hurtigere i job.

Forsøgene har medvirket til at øge viden om, hvad der virker (og evt. ikke virker) for de respektive målgrupper.

Udover de kontrollerede forsøg har den landsdækkende indsats ”Ny chance til Alle”, der var led i integrationsaftalen fra 2005, og som omhandlede kontant- og starthjælpsmodtagere uden indsats i det seneste år, samt det særlige virksomhedscenterforsøg med aktivering af ikke-jobklare kontant- og starthjælpsmodtagere i private og offentlige virksomheder bidraget til viden om effekten af indsatsen.

¹ Der er gennemført kontrollerede forsøg for nyledige dagpengemodtagere (*Hurtigt i gang 1 og 2*), kontant- og starthjælpsmodtagere over 29 år med mere end 26 uger på kontant- og starthjælp (*Alle i gang*), Nysygemeldte sygedagpengemodtagere (*Aktive – hurtigere tilbage*), dagpengemodtagere samt kontant- og starthjælpsmodtagere under 30 år (*Unge godt i gang*) og kontant- og starthjælpsmodtagere i matchgruppe 2 (*På rette vej i job*).

2. Forskellige effektmekanismer

Når der måles på effekt af indsatsen opereres der traditionelt med fire effektmekanismer:

1. **Sorteringseffekten** – beskæftigede og personer uden for arbejdsstyrken vælger offentlig forsørgelse fra, da offentlig forsørgelse med aktivering og rådighedsforpligtelse er mindre attraktivt end selvforsørgelse.
2. **Motivationseffekten** – udsigten til at skulle i aktivering eller til en samtale motiverer de ledige til øget jobsøgning. *Borgeren vil hellere i job end i aktivering.*
3. **Fastholdelseeffekten** – aktiveringen risikerer at fastholde borgerne i ledighed, hvis borgerne i aktiveringsperioden er mindre jobsøgende end før og efter aktivering. Dvs. det modsatte af motivationseffekten.
4. **Opkvalificeringseffekten** – borgerne opnår nye kompetencer og færdigheder i aktiveringsforløbet, som alt andet lige stiller dem bedre ift. at komme tilbage i job.

De fleste effektstudier omhandler jobklare borgere, mens der er færre studier af effekter for ikke-jobklare borgere. Det betyder samtidig, at vi ved mest om, hvad der virker for jobklare borgere. Beskæftigelsessystemet arbejder dog løbende med nye kontrollerede forsøg og generelle studier af, hvad der virker i indsatsen – også for grupper længere væk fra arbejdsmarkedet.

3. Den aktive indsats

Den aktive beskæftigelsesindsats består af følgende:

1. Samtaler med borgerne
2. Vejledning og opkvalificering, herunder jobsøgningsforløb og kommunale aktiveringsprojekter
3. Virksomhedspraktik i private og offentlige virksomheder
4. Ansættelse med løntilskud i private og offentlige virksomheder

Hertil kommer yderligere aktiviteter som mentor samt understøttende aktiviteter af mere social karakter, f.eks. tilbud efter serviceloven. Sidstnævnte anvendes typisk for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet.

4. Hvad virker bedst ift. at få ledige hurtigt i job og ud af offentlig forsørgelse?

Den aktive indsats

Generelt er en aktiv indsats i form af samtaler og/eller aktivering bedre end ingen indsats. Udsigten til at skulle til samtale eller i aktivering øger den enkeltes borgers motivation til at søge job, og sandsynligheden for at komme i job stiger dermed. En række analyser (f.eks. Det Økonomiske Råd, 2008, og Rosholm & Svarer, 2009) viser, at den aktive indsats indebærer en betydelig motivationseffekt.

Motivationseffekten afkorter ledighedsperioden og dermed perioden på offentlig forsørgelse. Effekten er særligt udtalt for mænd, personer i alderen 40-50 år, faglærte og ikke-faglærte.

Generelt vurderes den aktive indsats at have medvirket til at sænke den strukturelle ledighed fra 10 pct. i 1993 til knap 4 pct. i 2010² - dvs. en markant forbedring.

En del af den aktive indsats er ret og pligt samtaler og aktivering på faste tidspunkter i ledighedsforløbet. Det påvirker motivationseffekten positivt, da de ledige hermed ved, at de skal møde op eller aktiveres på faste tidspunkter.

Effekten er særlig tydelig ved hyppige, korte tilbud frem for et langt forløb³. Det skyldes, at der udover motivationseffekten også opnås en opkvalificeringseffekt af disse forløb.

Endelig viste den landsdækkende indsats "Ny chance til Alle", som omhandlede en aktiv indsats for kontant- og starthjælpsmodtagere uden indsats i det seneste år, at flere kom i job eller ordinær uddannelse – 20 pct. mod 12 pct. forud for Ny chance.

**Der er således klar dokumentation for,
at en aktiv indsats er bedre end ingen indsats pga. motivationseffekten.**

Ovennævnte motivationseffekt forstærkes yderligere af risikoen for at blive ramt af sanktioner. Både truslen om en sanktion og en pålagt sanktion har således en effekt ift. afgang fra ledighed⁴. De ledige vil hellere i job end blive omfattet af sanktioner.

Samtaler virker

Resultaterne fra forsøgene "*Hurtigt i gang 1 og 2*" viser, at en kombination af tidlige, hyppige samtaler samt aktive tilbud – primært ansættelse med løntilskud – har høj jobeffekt for dagpengemodtagere – og effekten er varig⁵. Borgerne er dermed færre uger på offentlig forsørgelse, hvilket er lig med sparede forsørgelsesudgifter og øgede skatteindtægter. De opnåede besparelserne mere end opvejer udgifterne til den ekstra indsats.

Effekten er størst ved individuelle samtaler, men der er også effekt af kollektive samtaler.

² Den strukturelle ledighed er den lavest mulige ledighed, før et pres på løn og priser, vil få den til at stige igen.

³ Kilde: Jørgen Søndergaard, 2011.

⁴ Kilde: Rosholm & Svarer, 2010.

⁵ Efter 2 år er deltagergruppen 3 uger mere i beskæftigelse end kontrolgruppen, mens det er 5 uger mere efter 4 år.

Derudover er der en generel tendens til, at samtaler alene har en selvstændig effekt. Både udsigten til samtalen og selve samtalen har en effekt. Endelig forstærkes effekten, hvis formålet med samtalen er visitering til aktivering.

Modsat viser forsøget ”*Alle i gang*”, som omfattede alle kontant- og starthjælpsmodtagere over 29 år med mere end 26 ugers ledighed, at samtaler ikke har samme effekt for længerevarende ledige. Det er derfor afgørende, at samtalerne holdes tidligt i ledighedsforløbet.

**Der er således klar dokumentation for, at samtaler
(helst i form af et intensivt samtaleforløb) virker
– især når samtaleforløbet sættes ind tidligt i ledighedsforløbet.**

Aktiveringsindsatsen

Ift. aktiveringsindsatsen er der som nævnt en motivationseffekt ift. det at skulle i aktivering. Der er imidlertid forskellige opkvalificerings- og fastholdelseeffekter af de enkelte aktiveringsredskaber, og nogle aktiveringsformer virker derfor bedre end andre, jf. nedenfor.

Virksomhedsrettet aktivering er vejen til job

Virksomhedsrettet aktivering virker langt bedre end opkvalificering og vejledning – herunder kommunale aktiveringsprojekter. Det gælder både for dagpengemodtagere og kontant – og starthjælpsmodtagere. Samtidig har virksomhedsrettet aktivering den sidegevinst, at borgerne opfatter virksomhedsrettet aktivering som et positivt tiltag.

De højeste effekter opnås ved privat løntilskud, og det gælder både ift. at bringe de ledige hurtigt tilbage i job og at fastholde dem i job⁶. Baggrunden er, at der er positive opkvalificeringseffekter, og at disse overstiger eventuelle fastholdelseeffekter. Privat løntilskud er især effektivt for faglærte og ufaglærte.

Det særlige virksomhedscenterforsøg viste, at virksomhedsrettet aktivering også virker for de svagere grupper. 20 pct. af de deltagende match 2 borgere er således selvforsørgende 26 uger efter forsøgets afslutning - mod 13 pct. efter anden aktivering⁷. Dvs. en markant forbedring.

Samme tendens ses af resultaterne fra ”Ny chance til alle”. Kommuner, der i vid udstrækning anvendte virksomhedspraktik, fik således flere borgere i beskæftigelse end kommuner, der i højere grad anvendte vejledning og opkvalificering. Effekten forstærkes yderligere ved parallelindsats, der også inddrager tilbud efter serviceloven (behandling, sundhedstilbud mv.).

⁶ Kilde: Det Økonomiske Råd, 2009.

⁷ Kilde: Forsøg med virksomhedscenter – slutevaluering af hovedforsøget, september 2009.

Effekterne af løntilskud i offentlige virksomheder er ikke lige så høje som effekterne af løntilskud i private virksomheder. Det gælder især for dagpengemodtagere, mænd og personer i alderen 25-34 år. Baggrunden er, at der er en større fastholdelseeffekt og en mere begrænset opkvalificeringseffekt.

Noget tyder derfor på, at hvis man vil opnå en bedre effekt af offentlig løntilskud, så skal der være fokus på en tæt, jobrettet opfølgning over for den ledige gennem hele forløbet for at bryde fastholdelseeffekten.

”Hurtigt i gang 2” viser således også, at løntilskudsansættelser i kombination med tidlige og hyppige samtaler har en effekt. Her er kombinationen af samtaler og aktivering derfor afgørende.

Derudover er det afgørende at fokusere på, at offentlige løntilskudsjob etableres inden for områder med gode beskæftigelsesmuligheder.

Endelig viser tal fra Jobindsats, at andelen af kontant- og starthjælpsmodtagere, der bliver selvforsørgende efter offentlig løntilskud er lige så stor som andelen af selvforsørgende efter privat løntilskud.

Der er således klar dokumentation for, at virksomhedsrettet aktivering virker - også for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet.

Vejledning og opkvalificering skal anvendes målrettet

Hvis vejledning og opkvalificering skal anvendes, skal det anvendes målrettet – både hvad angår målgruppe og opkvalificeringstype.

Ordinær uddannelse virker for unge, da ordinær uddannelse bidrager til, at unge får en mere varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Unge uden uddannelse har således højere og længerevarende ledighed end unge med uddannelse.

Derudover virker korte erhvervsrettede uddannelser også – især for kort- eller uuddannede⁸. Korte AMU-uddannelser inden for f.eks. transport, industri, byggeri samt service- og restauration medvirker således til at få mænd hurtigere i job.

Samtidig virker korte uddannelser inden for service- og restauration også for kvinder.

Herudover ved man, at uddannelse virker for nogen, men ikke for alle. Visitation og det rette match mellem borger og tilbud (her: uddannelse) er således afgørende for effekten. Jo mere jobrettet uddannelsen er, des større effekt er der af uddannelsen.

⁸ Kilde: Rosholm m.fl., 2009

Endelig virker uddannelse bedst for personer uden uddannelse eller personer med lavt uddannelsesniveau⁹.

**Vejledning og opkvalificering virker for udvalgte grupper
– og det skal anvendes målrettet.**

5. Hvilke øvrige aktiviteter øger sandsynligheden for at komme i job?

Udover ovennævnte indsatser, som vi med sikkerhed ved, virker, har vi også nogle pejlinger af andre aktiviteter, der virker ift. at bringe ledige i job. Det gælder følgende:

- **Mentorer** som understøtning ifm. deltagelse i virksomhedsrettede aktiviteter – især for grupper længere væk fra arbejdsmarkedet. Gælder både ift. kontant- og starthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og unge på tværs af forsørgelsesgrupper.
- **Løbende opfølgning ved deltagelse i tilbud** – især hvis der er en fast kontaktperson - mhp. at sikre progression i forløbet, og at jobsøgningen fortsætter under deltagelse i tilbud.
- **Progressionsmål for den enkelte borger** – der fastlægges mål for den enkelte borger, så alle aktører i indsatsen (inkl. borgeren) går efter samme mål. Derudover følges der løbende op på, om borgeren bevæger sig i den rigtige retning – dvs. frem mod selvforsørgelse og/eller ordinær uddannelse.
- **”Efterværn”** efter endt aktivering eller påbegyndt ordinært job – er især afgørende for længerevarende ledige, hvor kontakten til det ordinære arbejdsmarked ligger langt tilbage. Der kan derfor være behov for hjælp til fastholdelse (efterværn). Det samme kan være tilfældet for unge, der påbegynder en uddannelse mhp. at sikre, at de gennemfører uddannelsen.
- **Sagsbehandlerens kontakt til virksomheder** – ledige, hvis sagsbehandler har direkte kontakt til virksomhederne, har efterfølgende højere beskæftigelsesfrekvens end ledige med en sagsbehandler uden direkte kontakt til / viden om virksomhederne¹⁰.

⁹ Kilde: Det Økonomiske Råd, 2009.

¹⁰ Kilde: Rosholm & Svarer, 2010.