



FINANSMINISTERIET

Aktiv beskæftigelses- indsats

Maj 2018

2018

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
1. kontor
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-93531-41-3

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Aktiv beskæftigelsesindsats

1. Indledning

Arbejdsmarkedspolitikken består overordnet set af en passiv del, der omfatter indkomsterstøttende ydelser ved ledighed, og en aktiv del, der omfatter indsatsen for ledige udført af jobcentre og a-kasserne. De indkomsterstøttende ydelser giver ledige en økonomisk kompensation, mens de søger ny beskæftigelse. I Danmark er ydelserne relativt generøse med en høj kompensationsgrad i forhold til sammenlignelige lande. Den aktive beskæftigelsespolitik skal derfor navnlig understøtte, at ledige står effektivt til rådighed for arbejdsmarkedet. Det sker bl.a. ved afprøvningen af de lediges rådighed for beskæftigelse og gennem aktive indsatser.

I 2016 udgjorde udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats – herunder både aktivering og andre beskæftigelsesordninger – omkring 13 mia. kr. I en international sammenhæng ligger de danske udgifter til den aktive indsats i top, og målt i forhold til BNP bruges der i Danmark mere end tre gange så mange ressourcer på aktiv beskæftigelsesindsats som i et gennemsnitligt OECD-land.

De relativt store udgifter forbundet med den aktive beskæftigelsesindsats kræver et vedvarende fokus på indretning af indsatserne. Ud over det forhold at den aktive beskæftigelsesindsats indebærer offentlige merudgifter, så indebærer indsatser også typisk en risiko for mindre jobsøgning, og dermed er der risiko for, at personer fastholdes i ledighed. Ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv er det derfor et vigtigt kriterium, at indsatserne samlet set har tilstrækkelig positive beskæftigelseseffekter for at opveje både udgifter og eventuelle fastholdelseeffekter.

En række studier evaluerer effekterne af den aktive beskæftigelsesindsats i Danmark. Overordnet set viser studierne, at ansættelse med løntilskud i private virksomheder samt samtaler og rådighedssanktioner har en positiv beskæftigelseseffekt, mens resultaterne for øvrige indsatser, herunder uddannelsesaktivering, er mere heterogene og usikre. For nogle indsatser findes der negative effekter, fx seks ugers jobrettet uddannelse. Derudover peger evidensen på, at en tidlig og intensiv indsats bringer ledige hurtigere i beskæftigelse, da udsigten til en aktiv indsats tilskynder ledige til at søge arbejde.

Samfundsøkonomiske analyser af udvalgte ordninger – privat løntilskud, jobrotation, seks ugers jobrettet uddannelse samt mentorordningen – peger på, at ikke alle aktive indsatser med positive beskæftigelseseffekter giver et positivt økonomisk afkast. Den samfundsøkonomiske analyse er dog en gennemsnitlig betragtning med udgangspunkt i det nuværende aktiveringsomfang for det relevante

redskab i den aktive indsats, og det er dermed ikke givet, at indsatser med positivt afkast skal udbredes yderligere, ligesom det ikke er givet, at indsatser med negative effekter skal afskaffes helt, men måske blot nedskaleres.

I de senere år er der gennemført en række omlægninger af ydelsessystemet i form af fx ydelsesreduktioner for yngre kontanthjælpsmodtagere, indførelse af kontanthjælpsloftet, samt afkorting af dagpengeperioden til to år. Det reducerer – ud fra et rent samfundsøkonomisk perspektiv – behovet for den aktive indsats som rådighedsafprøvning, idet incitamentet til jobsøgning i højere grad sikres i ydelsessystemet i kraft af lavere ydelser.

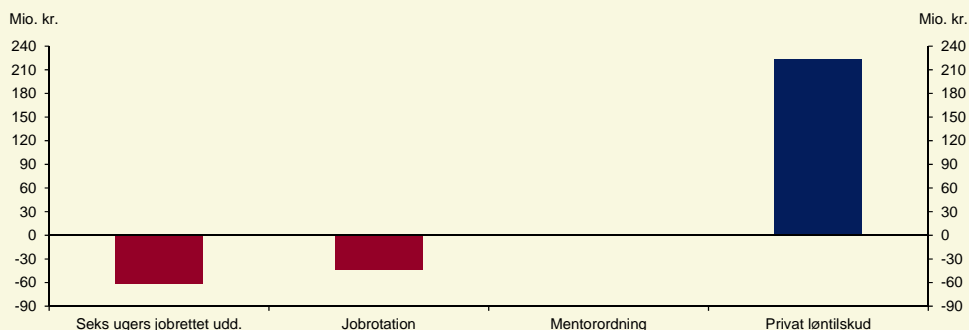
Boks 1

Hovedkonklusioner

- De samlede udgifter til den aktive indsats er steget fra knap 10 mia. kr. i 2007 til knap 13 mia. kr. i 2016. Øget tilgang til mentor-, jobrotations- og seniorjobordningen samt udbredelsen af ressource- og jobafklaringsforløb har bidraget til at øge udgifterne. Bedringen af konjunktursituationen efter 2008 og målretninger af løntilskudsordningen har modsat medvirket til at reducere udgifterne til den aktive indsats.
- I international sammenhæng er Danmark det land, der i en årrække har anvendt flest ressourcer på den aktive indsats blandt sammenlignelige lande. Med undtagelse af Sverige er der forholdsvis stor afstand til omfanget af ressourcer, som andre OECD-lande anvender på den aktive indsats.
- Effekter af den aktive indsats varierer på tværs af både målgrupper og redskaber. Hertil kommer, at en del af indsatserne har usikre effekter. Eksisterende dansk litteratur indikerer generelt en positiv motivationseffekt for arbejdsmarkedsparate ledige. Der er desuden stærk evidens for en positiv beskæftigelseseffekt af samtaler og støttet beskæftigelse i private virksomheder. For de øvrige indsatser er effekterne mere usikre.
- Kun nogle aktive indsatser giver et positivt økonomisk afkast. En samfundsøkonomisk analyse peger på, at privatløntilskudsordningen samlet set har en positiv samfundsøkonomisk virkning på omkring 220 mio. kr. Modsat peger analysen på, at jobrotationsordningen og seks ugers jobrettet uddannelse giver anledning et samfundsøkonomisk tab på hhv. 45 og 60 mio. kr. Endelig peger analysen i retning af, at mentorordningen ikke har en nævneværdig samfundsøkonomisk virkning, *jf. figur a.*

Figur a

Samfundsøkonomisk afkast af udvalgte aktiveringsordninger



Anm.: Analyserne af det samfundsøkonomiske afkast er baseret på en række beregningsforudsætninger, herunder i forhold til de anvendte effektstudier og analysens afgrænsning.

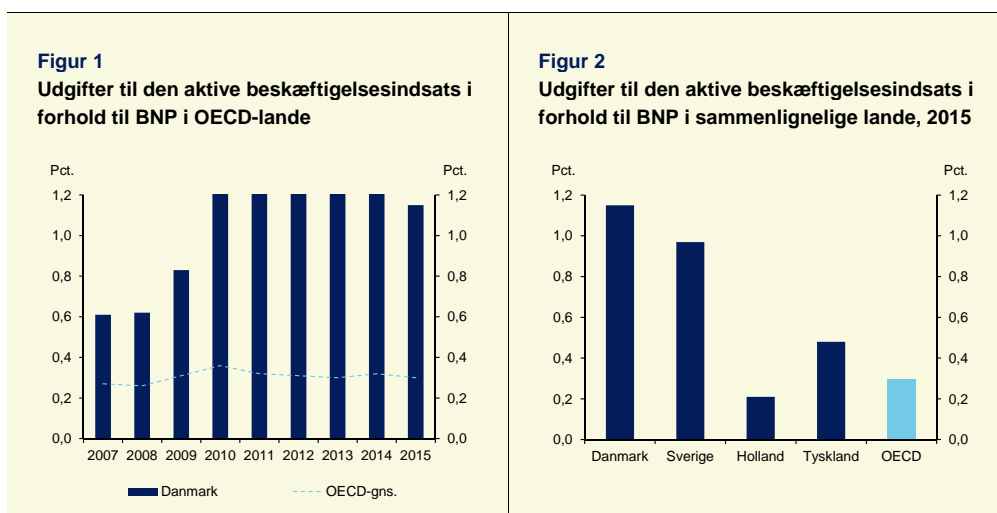
Beregningsforudsætningerne fremgår af boks 6. Resultaterne af analyserne er således forbundet med usikkerhed og skal ses i lyset heraf.

Kilde: DREAM-database, Jobindsats, Lovmodellens datagrundlag samt egne beregninger.

2. Den aktive arbejdsmarkedspolitik i Danmark

De enkelte dele af den aktive beskæftigelsesindsats skal styrke lediges incitamenter til og forudsætninger for at komme i beskæftigelse. Samtidig kan indsatsen være en afprøvning af, om de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Ledige – både forsikrede og ikke-forsikrede – skal derfor deltage i samtaler og aktive tilbud for at være berettiget til at modtage en ydelse.

Ifølge OECD's opgørelse svarede de samlede udgifter i Danmark til den aktive indsats til knap 1,2 pct. af BNP i 2015, hvilket er mere end tre gange så højt som gennemsnittet for alle OECD-lande, *jf. figur 1*. Set i et internationalt perspektiv har Danmark i en årrække været det land i OECD, som anvender flest ressourcer på den aktive beskæftigelsesindsats opgjort i forhold til BNP. I forhold til sammenlignelige lande som Holland og Tyskland anvendes der i Danmark og Sverige betydeligt flere midler til den aktive beskæftigelsesindsats, *jf. figur 2*.



Anm.: Det bemærkes, at OECD bl.a. ikke tager højde for, at udgifter til løntilskud og jobrotation mv. indebærer en modgående besparelse på udgifter til offentlig forsørgelse. Det bemærkes, at OECD-tallene i figur 1 og 2 er ikke direkte sammenlignelige med tallene i dette kapitel, der er opgjort på baggrund af kommunale regnskabstal. Udgifter til integrationsområdet indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: OECD Employment Database.

Beskæftigelsespolitikken indebærer udover udgifter til den aktive indsats desuden offentlige udgifter til den passive del af beskæftigelsespolitikken i form af indkomstoverførsler, som eksklusiv folkepension og SU udgjorde godt 170 mia. i 2016.

De aktive tilbud kan opdeles i tre overordnede kategorier, henholdsvis virksomhedsrettede tilbud, vejledning og opkvalificering samt øvrige indsatser, *jf. boks 2*.

Som en del af den aktive beskæftigelsespolitik skal ledige desuden deltage i samtaler med sagsbehandlere, der har en vejledende funktion, og rådighedsregler skal samtidig sikre, at de ledige står til rådighed for både samtaler, aktivering og ordi-

nært arbejde. Der afholdes samlet set omkring 2,6 mio. samtaler med ledige hvert år som led i det såkaldte kontaktføreløb, og derudover gives der årligt ca. 750.000 aktive tilbud på tværs af målgrupper. Nærværende kapitel fokuserer overvejende på aktiveringsindsatsen, idet der i grove træk ses bort fra både samtaler og rådgivningsregler. Den valgte fokusering skyldes, at aktiveringsindsatsen udgør størstedelen af udgifterne i den aktive beskæftigelsespolitik.

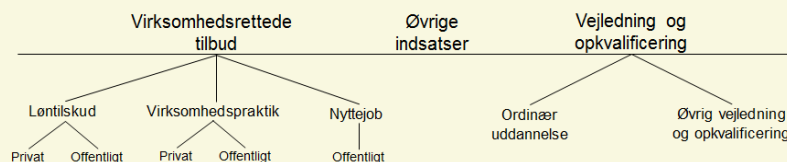
Boks 2

Tilbud i den aktive indsats

I den aktive beskæftigelsesindsats avnendes en række forskellige tilbud, som varierer med hensyn til omfang, indhold og varighed. Redskaberne kan opdeles i tre overordnede typer: Virksomhedsrettede tilbud, vejledning og opkvalificering samt øvrige indsatser, jf. figur a.

Figur a

Aktiveringstilbud



Virksomhedsrettede tilbud dækker over bl.a. løntilskud og virksomhedspraktik, der kan foregå i både offentlige institutioner og i private virksomheder samt nyttejobs, som foregår i offentlige virksomheder. Løntilskud er en ansættelse, hvor arbejdsgiveren modtager et tilskud til lønnen pr. time, og i modsætning til virksomhedspraktik og nyttejobs modtager den ledige løn fra arbejdsgiveren frem for at modtage ydelse. Virksomhedspraktik gives bl.a. med henblik på at afdække eller optræne den lediges faglige, sociale eller sproglige kompetencer.

Vejledning og opkvalificering dækker over på den ene side korte eller længere forløb med ordinær uddannelse og på den anden side korte vejlednings- og afklaringsforløb og særligt tilrettelagte projekter, såkaldte øvrig vejledning og opkvalificeringsforløb.

Øvrig vejledning og opkvalificering kan fx være jobsøgningskurser, brobygning til uddannelse, private kurser med henblik på uddannelse eller kommunale projekter, hvor der fx arbejdes med rengøring og vedligehold eller i meget få tilfælde deltagelse i fysisk træning. Ordinær uddannelse omfatter blandt andet almen voksenuddannelse, AMU-kurser, erhvervskompetencegivende uddannelser samt uddannelser på et videregående niveau, idet ledige modtager dagpenge eller kontanthjælp under tilbuddet.

Øvrige indsatser i den aktive arbejdsmarkedspolitik omfatter bl.a. voksenlærlingeordningen, jobrotationsordningen, seniorjob, mentorordningen, delvise raskmeldinger og tværgående indsatser for personer på jobafklarings- og ressourceforløbsforløbsydelse.

Gennem de seneste 10 år er den aktive beskæftigelsesindsats blevet udvidet til at omfatte en bredere målgruppe, herunder forsikrede ledige i alderen 58-59 år, der tidligere har været fritaget for aktivering, personer med nedsat arbejdsevne samt modtagere af sygedagpenge og ledighedsydelse.

Der er desuden indført tværfaglige ressourceforløb for personer i risiko for at ende på førtidspension samt lignende forløb med jobafklaring til personer, der ikke kan få forlænget deres sygedagpenge, og som fortsat er uarbejdsdygtige på grund af sygdom. Kommunerne har dermed fået flere muligheder for at give

aktive tilbud til personer på kanten af arbejdsmarkedet på lige fod med arbejdsmarkedsparate dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

Siden 2009 har beskæftigelsessystemet været enstrengt kommunalt således, at kommunerne varetager den aktive beskæftigelsesindsats og udbetaler indkomsterstattende forsørgelsesydelse. Dog varetager A-kasserne dele af den aktive indsats for forsikrede ledige. De overordnede rammer for beskæftigelsespolitikken fastsættes af regeringen og Folketinget.

Kommunerne modtager statslig refusion for dele af deres udgifter til forsørgelse og aktivering. Fordelingen af finansieringsansvaret mellem staten og kommunerne påvirker kommunens beslutningsgrundlag og incitamenter i forbindelse med fx visitation til ydelser og aktive tilbud. Indretningen af refusionssystemet kan således bidrage til at sikre en hensigtsmæssig og effektiv aktiv beskæftigelsesindsats i kommunerne.

3. De seneste tendenser

Reformer af den aktive beskæftigelsesindsats har de seneste 10 år fokuseret på at sikre en tidligere og mere intensiv indsats overfor både ledige og overførselsmodtagere længere fra arbejdsmarkedet, *jf. appendiks 5.A*. Desuden er kommunernes tilskyndelse til en mere aktiv og jobrettet beskæftigelsesindsats blevet styrket.

Udover at fremrykke og intensivere aktiveringsindsatsen er der desuden kommet øget fokus på virksomhedsrettede tilbud og brugen af ordinær uddannelse. Med beskæftigelsesreformen (2013) har dagpengemodtagere over 30 år uden eller med forældet erhvervsuddannelse fra 2015 fået mulighed for at få et uddannelsesløft (en erhvervsuddannelse) med forsørgelsesydelse på 80 pct. af dagpengesatsen som led i den aktive indsats. Med trepartsaftalen (2016) kan forsikrede ledige desuden i en periode på tre år få 100 pct. af dagpengesatsen ved uddannelse inden for områder med mangel på arbejdskraft. Med kontanthjælpsreformen (2013) blev der indført uddannelseshjælp og uddannelsespålæg til alle unge under 30 år uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, og indsatsen blev rettet mod, at de skal påbegynde og gennemføre en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse på almindelige vilkår.

Med beskæftigelsesreformen fra 2014 er den aktive indsats for forsikrede ledige fremrykket yderligere bl.a. i form af flere samtaler de første seks måneder af ledighedsforløbet. Gentagen aktivering for forsikrede ledige er afskaffet, mens der er indlagt samtaler og indsats forud for udløbet af den afkortede dagpengeperiode.

Der er med virkning fra 1. januar 2016 gennemført en refusionsomlægning, som indfører et sammenhængende refusionssystem på tværs af ydelser, hvor refusio-

nen aftrappes over tid. Det betyder, at den enkelte kommune modtager mindre i direkte refusion for sine samlede udgifter til forsørgelse. Refusionsomlægningen indebærer både en forenkling af den økonomiske styring af kommunernes beskæftigelsesindsats og et øget fokus på resultater, der trækker i retning af et mindre behov for en detaljeret procesregulering af kommunernes indsats gennem krav til, hvornår og til hvem der skal gives aktive tilbud og samtaler.

For personer på kanten af arbejdsmarkedet er der gennemført en række reformer på blandt andet kontanthjælpsområdet, af førtidspension og fleksjob samt af sygedagpengesystemet. Her har det overordnede fokus været, at indsatsen i større omfang skal være aktiv og i højere grad virksomhedsrettet og tværfaglig med udgangspunkt i den enkelte ledige.

Der er udover ændringer i den aktive beskæftigelsesindsats desuden lavet en række reformer af den passive del af beskæftigelsespolitikken, som vedrører udbetaling af indkomstoverførsler. Her har både afkortning af dagpengeperioden til to år, en lavere kontanthjælpssats for visse grupper på kontanthjælp, genindførelsen af kontanthjælpsloftet samt kontanthjælpssats for personer i jobafklarings- og ressourceforløb samlet set medført, at incitamentet til at søge og tage arbejde i højere grad sikres i ydelsessystemet i kraft af lavere overførsler. Det tilsiger isoleret set, at der er behov for mindre intensitet i den aktive beskæftigelsesindsats for disse grupper.

Antallet af overførselsindkomstmottagere inklusiv støttet beskæftigelse er faldet fra godt 900.000 personer i 2005 til godt 750.000 personer i 2016. I samme periode er den støttede beskæftigelse, der omfatter fleksjob, skånejob, voksenlærlinge, jobrotation og løntilskud vokset med 18.000 personer, og udgjorde i 2016 omkring 81.000 personer.

4. Økonomisk styring af den aktive indsats

Den aktive beskæftigelsesindsats forvaltes af kommunerne, som via blandt andet indretningen af den statslige refusion af kommunernes udgifter til forsørgelse og aktivering tilskyndes til at få borgerne i beskæftigelse ved brug af bl.a. den aktive indsats.

Kommunerne kan i dag modtage refusion for dels udgifterne til *forsørgelse* til personer udenfor arbejdsmarkedet og dels udgifterne til *drift* vedrørende aktivering.

Med refusionsomlægningen er der indført et sammenhængende refusionssystem på tværs af *ydelser*, hvor refusionen af kommunernes udgifter til forsørgelse er harmoniseret, så der er samme refusionsrate uanset ydelsestype, ligesom der er indført en aftrapning over tid. Samtidig har kommunerne samlet set fået en større del af finansieringsansvaret for udgifterne til forsørgelse og dermed en større gevinst ved at få ledige i beskæftigelse. Dermed tilskyndes kommunerne i højere

grad til at investere målrettet i at få alle personer hurtigt i beskæftigelse, dvs. til at give dem den mest virksomme beskæftigelsesindsats. Refusionsomlægningen på ydelserne indebærer, at den økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen er blevet væsentlig forenklet.

Kommunernes direkte udgifter ved aktivering afhænger også af den statslige refusion af kommunale driftsudgifter til aktivering. Denne del af refusionssystemet er ikke blevet harmoniseret, og der er fortsat forskellige refusionssatser på tværs af målgrupper, ledighedsanciennitet og indsatser, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Oversigt over driftsrefusionsprocent af vejledning og opkvalificering, mentor- og virksomhedsrettet indsats

	Dagpenge- modtagere	Kontanthjælps- modtagere		Uddannelseshjælps- modtagere		Revalidender, sygedagp. m.fl
		Jobparate	Akt.parate	Åbenlyst udd.parate	Udd.-og akt.parate	
Ord. uddannelse, de første 9 ledigheds-måneder	50	0	50	0	50	50
Ord. uddannelse, efter 9 ledigheds måneder	50	50	50	50	50	50
Øvrig vejledning og opkvalificering	0	0	50	0	50	50
Øvrige driftsudgifter	50	50	50	50	50	50
Mentor	0	0	50	50	50	50
Samtaler	0	0	0	0	0	0
Virksomhedsrettet indsats	0	0	0	0	0	0

Anm.: For nogle målgrupper og redskaber får kommunerne – af de refusionsberettigede udgifter – 50 pct. refusion indenfor et driftsloft. Den faktiske (effektive) refusionsprocent er derfor lavere, da ikke alle kommuner holder sig indenfor driftsloftet.

Kilde: Lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

Den statslige refusion af driftsudgifter ved aktivering skal understøtte, at kommunerne investerer i aktivering for alle målgrupper med henblik på at få de ledige i job. Med refusionsomlægningen på ydelser tilskyndes kommunerne i høj grad til at bruge de mest virksomme indsatser i forhold til at flytte personer fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse, hvilket reducerer behovet for en differentieret statslig refusion af kommunernes driftsudgifter til aktivering.

I dag kan kommunerne have incitament til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen ud fra et kortsigtet økonomisk hensyn om statslig medfinansiering frem for efter den enkelte borgers behov. En analyse af den økonomiske styringsmodel for den aktive indsats peger på, at kommunerne generelt oplever en stor kom-

pleksitet i den samlede styring og finansiering af beskæftigelsesindsatsen.¹ Det gør det vanskeligt for kommunerne at forudsige det økonomiske råderum og styre efter økonomiske gevinster via bedre effekter af indsatsen. En differentieret refusion kan derfor – udover at komplicere den kommunale styringsmodel – betyde, at kommunernes valg af aktive tilbud tager udgangspunkt i mere generel viden om effekter frem for, at indsatsen målrettes mod den enkelte ledige.

Med regeringens Aftale om Erhvervs- og Iværksætterinitiativer (2017) er det besluttet at foretage en forenkling af den økonomiske styring af beskæftigelsesindsatsen ved at afskaffe den statslige refusion af kommunernes driftsudgifter til aktivering. Med den forenkledte styringsmodel bliver der skabt ensarterede regler på tværs af målgrupper i beskæftigelsesindsatsen. Dermed understøttes kommunernes incitament til at tilrettelægge beskæftigelsesindsatsen efter den enkelte borgers behov frem for ud fra et kortsigtet økonomisk hensyn om statslig medfinansiering.

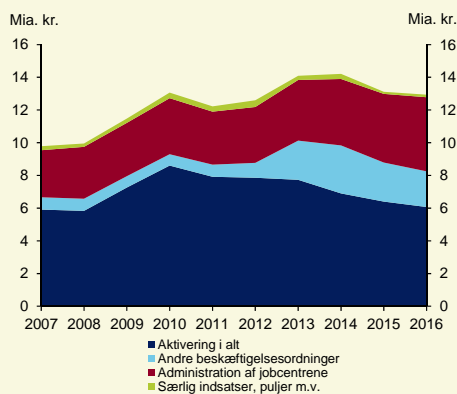
5. Udvikling i udgifter til den aktive indsats

De samlede offentlige udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats i Danmark har i perioden 2009 til 2016 udgjort omkring 11-14 mia. kr. årligt, *jf. figur 3*. Det er en stigning i forhold til højkonjunkturårene 2007 og 2008, hvor udgiften udgjorde omkring 10 mia. kr.

De samlede udgifter til den aktive indsats består primært af udgifter til aktivering (6 mia.kr. i 2016), der omfatter udgifter til tilbud med vejledning og opkvalificering, løntilskud samt følge-udgifter til mentorer og hjælpemidler, *jf. tabel 2*. Udover udgifter til aktivering består udgifterne til den aktive indsats primært af udgifter til administration af jobcentrene, dvs. administrationsudgifter til alle overførselsmodtagere, som er opgjort eksklusiv administrative udgifter til A-kasser, der finansieres af medlemmerne. Dertil kommer udgifter til særlige indsatser, der omfatter puljer afsat til beskæftigelsesrettede initiativer samt andre beskæftigelsesordninger.

¹ Mploy (2017) ”Analyse af reglerne om statens refusion”

Figur 3
Udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats
(2018-pl.)



Tabel 2
Udgifter til aktivering og andre
beskæftigelsesordninger

Mio. kr. (2018-pl.)	2007	2011	2015	2016
Vejl. og opkvalificering	5.287	6.756	5.084	5.025
Løntilskud	154	475	19	-205
Mentorordning	40	421	1.111	1.060
Hjælpe midler/befordring	429	262	191	190
Aktivering, i alt	5.910	7.914	6.404	6.071
<i>Andel af samlede (pct.)</i>	<i>60</i>	<i>65</i>	<i>49</i>	<i>47</i>
Voksenlærlingeordning	293	92	80	-4
Jobrotation	5	87	378	74
Seniorjob	0	69	1.398	1.549
Assistance handicappede	304	443	510	550
Øvrige	149	54	13	12
Andre ordninger, i alt	751	744	2.380	2.181
<i>Andel af samlede (pct.)</i>	<i>8</i>	<i>6</i>	<i>18</i>	<i>17</i>

Anm.: De angivne udgifter omfatter den aktive indsats for berettigede til dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge, revalidering, ledighedsydelse, ressourceforløb samt udgifter til drift af jobcentre. Udgifterne til løntilskud, voksenlærlinge fra ledighed og jobrotation er angivet som merudgifter ift. passivforsørgelsesudgift. Opgørelsen omfatter ikke fleksjob, skånejob, satspuljer, integrationsprogrammet samt statens og beskæftigelsesregionernes drifts- og it-udgifter.

Kilde: Kommunale regnskabstal samt Danmarks Statistik.

Udgifterne til andre beskæftigelsesordninger udgør 2 mia. kr. i 2016 og dækker over udgifter til især seniorjob, jobrotationsordningen og assistance til handicappede i erhverv mv.

Hovedelementet i den aktive indsats er aktivering, hvor udgifterne samlet set er faldet med 1,8 mia. kr. siden 2011 til 6 mia. kr. i 2016. Udgifterne til aktivering udgør en markant mindre andel af de samlede udgifter til den aktive indsats. Faldet i udgifterne er primært drevet af et fald i udgifter til vejledning og opkvalificering, der samtidig udgør hovedparten af udgifterne til aktivering, jf. tabel 1. I modsat retning trækker en betydelig stigning i udgifterne til mentorindsatsen som følge af, at brugen af mentorstøtte er steget markant i de senere år. Hertil kommer, at målgruppen for mentorstøtte er udvidet med kontanthjælpsreformen (2013), og samtidig har aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere² og uddannelseshjælpsmodtagere³ fået pligt til at deltage i tilbud om mentorforløb, hvis de ikke kan deltage i aktive tilbud. I et forsøg på at dæmpe udviklingen og gøre ordningen mere fleksibel er minimumskravet til mentorindsatsen med finansloven

² Omfatter integrationsydelsesmodtagere, der ikke er omfattet af integrationsprogrammet.

³ Omfatter integrationsydelsesmodtagere, der ikke er omfattet af integrationsprogrammet.

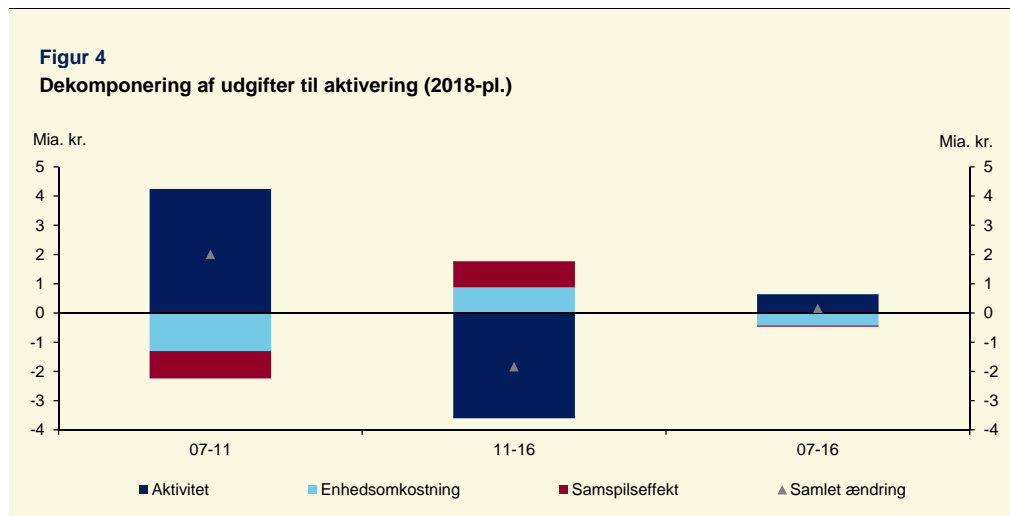
for 2016 ændret fra ugentlig kontakt til mindst en gang hver anden uge.⁴ Udgiftniveauet er dog kun faldet i meget begrænset omfang fra 2015 til 2016.

Faldet i udgifterne til aktivering modsvares af en stigning i udgifterne til andre beskæftigelsesordninger, der i 2016 udgør 17 pct. af de samlede udgifter mod 6 pct. i 2011. Denne udvikling kan primært tilskrives en markant stigning i udgifterne til seniorjobordningen. I perioden frem til 2015 er der desuden sket en betydelig vækst i udgifterne til jobrotationsordningen. Det skal ses i lyset af, at der i 2013 opstod et 'hul' i jobrotationsordningen, hvor virksomheder kunne få tilskud til jobrotationsordning for elever og lærlinge, selvom de arbejdede i virksomheden frem for at sidde på skolebænken. Denne mulighed blev afviklet i 2013, og udgifterne er siden faldet væsentligt. Samtidig er ordningen med beskæftigelsesreformen (2014) blevet målrettet mod ledige med længere ledighedsanciennitet, og der er desuden indført kommunal medfinansiering af ordningen. Udviklingen i udgifterne til seniorjobordningen skal ses i lyset af, at tilgangen til ordningen steg markant fra 2012 til 2013 som bl.a. følge af afkortning af dagpengeperioden fra fire til to år. Ved udgangen af 2012 var der knap 400 personer i seniorjob, mens der i 2016 var omkring 4.000, svarende til en tidobling af aktiviteten på ordningen i denne periode.

Udviklingen i udgifterne til aktivering kan overordnet set beskrives ud fra tre forhold; ændringer i aktiviteten, dvs. målgruppen og aktiveringsgraden, ændringer i den gennemsnitlige enhedsomkostning samt en sammensætningseffekt af de to komponenter. Den gennemsnitlige enhedsomkostning er påvirket af ændringer i både enhedsomkostningerne for de enkelte tilbud samt af, at aktiviteten forskydes over imod tilbud, som er relativt dyrere/billigere, dvs. at sammensætningen af udgifterne til de forskellige tilbud ændres.

I perioden 2007-2016 er udgifterne til aktivering samlet set steget med knap 0,2 mia. kr., hvoraf 0,6 mia. kr. isoleret set kan tilskrives en stigning i aktiviteten, mens enhedsomkostningen isoleret set bidrager til at reducere udgifterne med samlet set 0,4 mia. kr. Samspilseffekten bidrager samtidig til en meget lille reduktion i udgifterne i perioden, *jf. figur 4*.

⁴ Reduktionen i minimumskravet blev ledsaget af, at refusion af mentorudgifter blev lagt sammen med refusion af driftsudgifter ved aktivering under ét rådighedsbeløb.



Anm.: Dekomponeringerne er foretaget ved på skift at fastholde henholdsvis aktivitet og udgifter i år 0 og dermed fremskrive væksten i udgifterne med udgangspunkt i den anden variabel.

Kilde: Kommunale regnskabstal, Danmarks Statistik og egne beregninger.

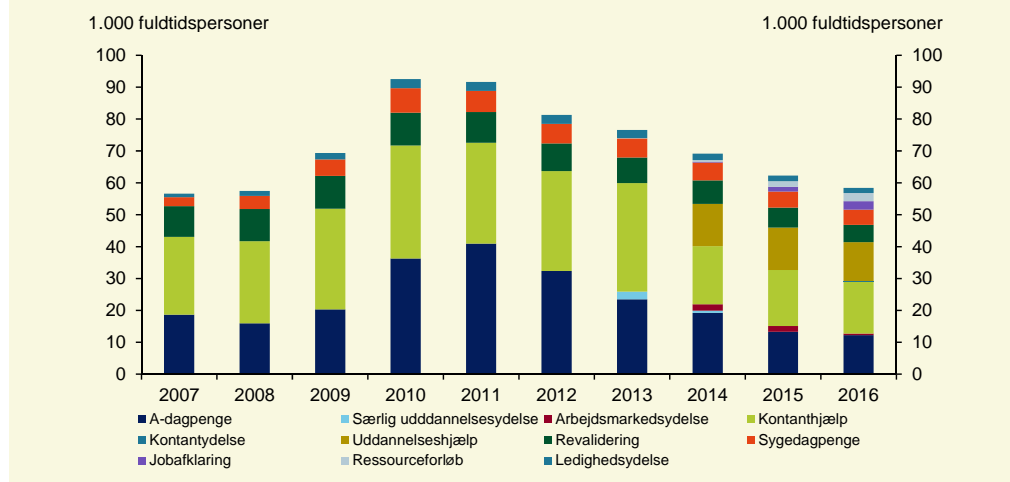
I 2007 til 2011 steg udgifterne relativt kraftigt, hvilket primært var drevet af en stigning i aktiviteten. I modsat retning trækker faldende enhedsomkostninger og samspilseffekten. I perioden fra 2011-2016 er det modsat aktiviteten, der har drevet faldet i udgifterne.

I det følgende gennemgås én for én de enkelte faktorer, som påvirker udgifterne til den aktive indsats. Der indledes med en beskrivelse af aktiveringsgraden og målgruppen, der begge påvirker den samlede aktivitet. Derefter gennemgås ændringer i enhedsomkostningerne og afslutningsvist udviklingen i sammensætningen af tilbud, der er afspejlet i enhedsomkostningen og sammensætningseffekten.

5.1 Ændringer i antal af aktiverede og aktiveringsgrad

I 2016 var der i alt godt 58.000 fuldtidsaktiverede i Danmark i henholdsvis ordinær aktivering inklusiv løntilskud samt voksenlærlinge- og jobrotationsordningen, virksomhedspraktik og nyttejobs mod ca. 57.000 aktiverede i 2007, *jf. figur 5*. Efter finanskrisen steg ledigheden og antallet af aktiverede og toppede i 2010, hvor der var knap 93.000 fuldtidsaktiverede.

Figur 5
Fuldtidsaktiverede fordelt på ydelser



Anm.: Opgørelsen omfatter aktiverede i 'ordinær' aktivering inkl. løntilskud samt voksenlænge, jobrotation, virksomhedspraktik og nyttejobs. Opgørelsen er ekskl. seks ugers selvvalgt/jobrettet uddannelse. Selvforsørgede samt personer omfattet af integrationsprogrammet og integrationsydelse er ikke omfattet⁵. Sygedagpengemodtagere kunne inden juli 2009 alene få tilbud som led i et revalideringsforløb (dvs. betingelserne for revalidering skulle være opfyldt). Fra juli 2009 blev det muligt at give aktive tilbud til alle sygedagpengemodtagere ud fra den enkeltes behov og helbredstilstand.

Kilde: Jobindsats.dk.

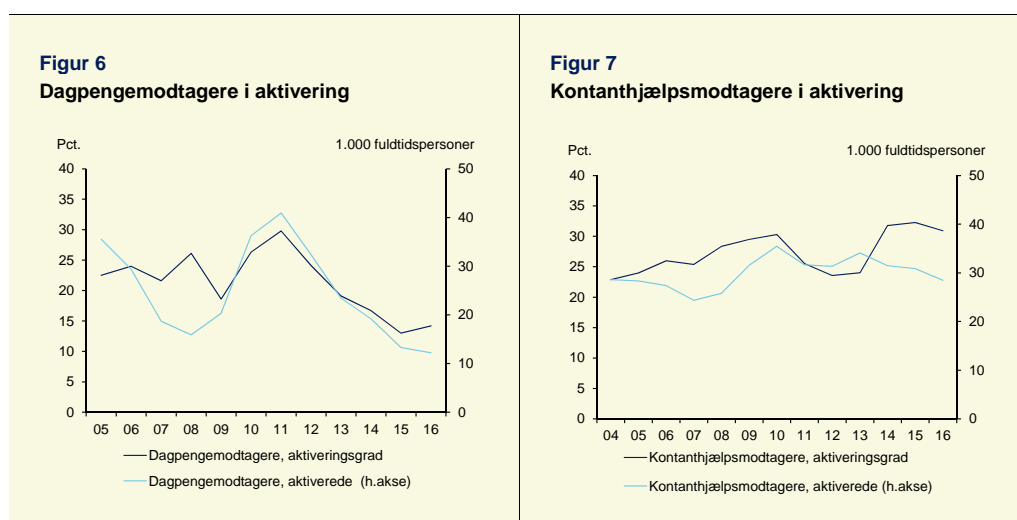
Siden 2011 er antallet af dagpengemodtagere i aktivering faldet betydeligt i takt med konjunkturnormaliseringen, mens bl.a. personer på jobafklaringsforløb har bidraget til at øge antallet af aktiverede. I 2016 var der ca. 12.000 fuldtidsaktiverede dagpengemodtagere og godt 28.000 fuldtidsaktiverede på kontant- og uddannelseshjælp i Danmark, jf. figur 6 og 7.

Aktiveringsgraden beskriver antallet af aktiverede fuldtidspersoner som andel af antallet af ydelsesmodtagere i gruppen. For dagpengemodtagere er aktiveringsgraden samlet set steget i perioden 2005 til 2011 som følge af bl.a. en fremrykning af indsatsen for forsikrede ledige i 2006, mens den er faldet markant siden 2011, jf. figur 6. I 2015 og 2016 er aktiveringsgraden på det laveste niveau siden 2005. Det afspejler bl.a. afskaffelsen af gentagen aktivering for forsikrede ledige i 2015. Dertil kommer, at dagpengeperioden i 2010 blev forkortet fra fire til to år, og i forlængelse heraf blev kravet om ret og pligt til fuldtidsaktivering af

⁵ Antal kontanthjælpsmodtagere på jobindsats.dk indeholder også kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsprogrammet. Fra 1. sept. 2015 er indført en integrationsydelse, der træder i stedet for uddannelses- eller kontanthjælp for nytillkomne flygtninge og familiesammenførte udlændinge samt personer, der ikke har opholdt sig lovligt i riget i sammenlagt mindst 7 år ud af de seneste 8 år. Fra 1. juli 2016 gælder dette for alle flygtninge og familiesammenførte udlændinge samt personer, der ikke har opholdt sig lovligt i riget i sammenlagt mindst 7 år ud af de seneste 8 år. Antallet af personer på integrationsydelse er voksende, men der er betydelig kommunal variation. I maj 2016 modtog ca. 7.000 fuldtidspersoner integrationsydelse. Indførelsen af integrationsydelse betyder, at udviklingen i uddannelses- og kontanthjælp efter 1. sept. 2015 skal tolkes med varsomhed.

dagpengemodtagere efter to et halvt års ledighed desuden afskaffet. Denne udvikling bidrager til at forklare faldet i udgifterne til aktivering i perioden 2011-2016.

I perioden 2005 til 2010 steg aktiveringsgraden for kontanthjælpsmodtagere lidt som følge af blandt andet indførelse af højere refusion for kommunernes forsørgelsesudgifter i perioder med aktivering samt svagere konjunkturer, *jf. figur 7*. Siden er aktiveringsgraden først faldet i takt med konjunkturnormaliseringen og derefter steget bl.a. som følge af, at målgruppen af kontanthjælpsmodtagere fra 2013 også indeholder uddannelseshjælpsmodtagere, der gennemsnitligt har en højere aktiveringsgrad.



Anm.: Fra 2014 er kontanthjælpsgruppen inkl. modtagere af uddannelseshjælp. Kontanthjælpsmodtagere omfattet af integrationsprogrammet er ikke omfattet.

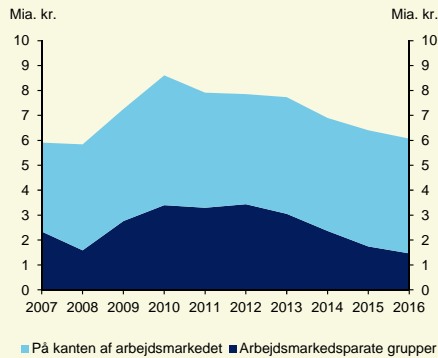
Kilde: Jobindsats.dk.

5.2 Ændringer i målgruppen for aktivering

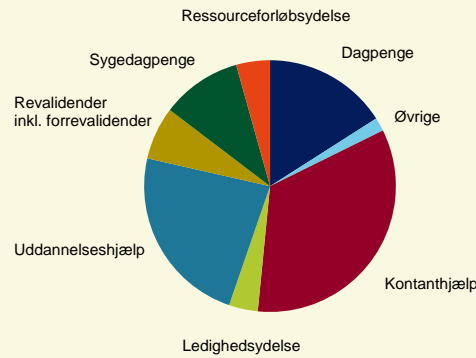
Væksten i udgifterne til aktivering siden 2007 dækker blandt andet over, at der i perioden er indført aktive indsatser for personer på kanten af arbejdsmarkedet. Der anvendes i dag væsentlige ressourcer til aktive tilbud for denne gruppe, som udgør en stor andel af det samlede antal overførselsmodtagere.

Udvidelsen af målgruppen for den aktive beskæftigelsesindsats siden 2007 har betydet, at en større andel af de samlede udgifter til aktivering i dag kan henføres til personer på kanten af arbejdsmarkedet, *jf. figur 8*. Således udgør udgiften til personer på kanten af arbejdsmarkedet 76 pct. af de samlede udgifter til aktivering i 2016 mod 60 pct. i 2007.

Figur 8
Aktiveringsudgifter til personer på kanten af arbejdsmarkedet (2018-pl)



Figur 9
Fordeling af samlede aktiveringsudgifter, 2016



Anm.: Udgifter til arbejdsmarkedspare grupper omfatter dagpengemodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere. Udgifter til personer på kanten af arbejdsmarkedet omfatter personer på sygedagpenge, revalideringsydelse, ledighedsydelse, ressourceforløbsydelse og uddannelses- og aktivitetsparate modtagere af uddannelseshjælp, aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og midlertidige ydelser samt øvrige. Mentorudgifter registreres ikke på målgrupper og er fordelt efter målgruppens relative andel af mentortimer. Det bemærkes, at det ikke er muligt at opdele udgifterne til kontanthjælpsmodtagere baseret på visitationskategorier, så udgifterne er fordelt efter den relative fordeling af bruttoledige på visitationskategorier i de enkelte år.

Kilde: STAR, kommunale regnskabstal og statsregnskabet samt jobindsats.dk.

Med reformen af førtidspension og fleksjob samt reformen af sygedagpengesystemet omfatter udgifterne fra 2013/2014 også udgifter til aktive indsatser i forbindelse med de nye ressource- og jobafklaringsforløb, der udgør en betydelig del af de samlede udgifter til aktivering i 2016, jf. figur 9. Selvom aktivering er blevet udbredt til en bred målgruppe af indkomstoverførselsmodtagere, kan hovedparten af udgifterne til aktivering inklusiv løntilskud og følgeudgifter dog fortsat henføres til dagpenge-, kontanthjælps og uddannelseshjælpsmodtagere, der udgør de største målgrupper af ledige, som modtager aktive indsatser.

5.3 Ændringer i enhedsomkostningen

Den gennemsnitlige aktiveringsudgift pr. fuldtidsaktiveret inklusiv løntilskud er modsat de samlede udgifter til aktivering faldet i perioden fra 2007 til 2011, jf. tabel 3. Siden 2011 er den gennemsnitlige enhedsomkostning imidlertid steget fra 85.000 kr. i 2011 til 101.000 kr. i 2016.

Tabel 3
Gennemsnitlig enhedsomkostning pr. fuldtidsaktiveret

Kr. (2018-pl)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aktiveringsudgift pr. fuldtidsaktiveret	109.388	106.318	106.690	91.699	85.241	94.935	102.377	102.897	103.781	101.440
Dagpenge	92.750	55.178	74.888	44.215	47.375	62.420	73.061	76.878	69.543	52.505
Jobrettet/selvvalgt udd.			311.864	262.708	191.877	201.713	239.004	230.562	220.833	234.062
Kontanthjælp	109.932	121.517	110.515	104.392	114.200	109.840	107.831	138.702	124.608	106.109
Uddannelseshjælp								72.158	97.937	105.071
Revalidering inkl. forrevalidering	167.208	176.873	159.225	115.673	97.575	99.643	87.872	76.109	73.087	69.539
Sygedagpenge			58.068	145.618	107.472	108.484	109.598	119.565	126.847	120.497
Ressourceforløbsydelse							142.553	236.053	208.272	232.320
Ledighedsydelse	74.744	90.995	74.455	94.733	93.647	90.435	88.060	109.077	120.155	130.089

Anm.: Omfatter udgifter til aktivering i vejledning og opkvalificering, merudgifter ved løntilskud og følgeudgifter. Den aktive indsats for sygedagpengemodtagere i vejledning og opkvalificering med statslig refusion begyndte i juli 2009. Der vises ikke alle typer ydelsesmodtagere, der indgår i den samlede enhedsomkostning. Dagpenge er opgjort inkl. uddannelsespuljer.

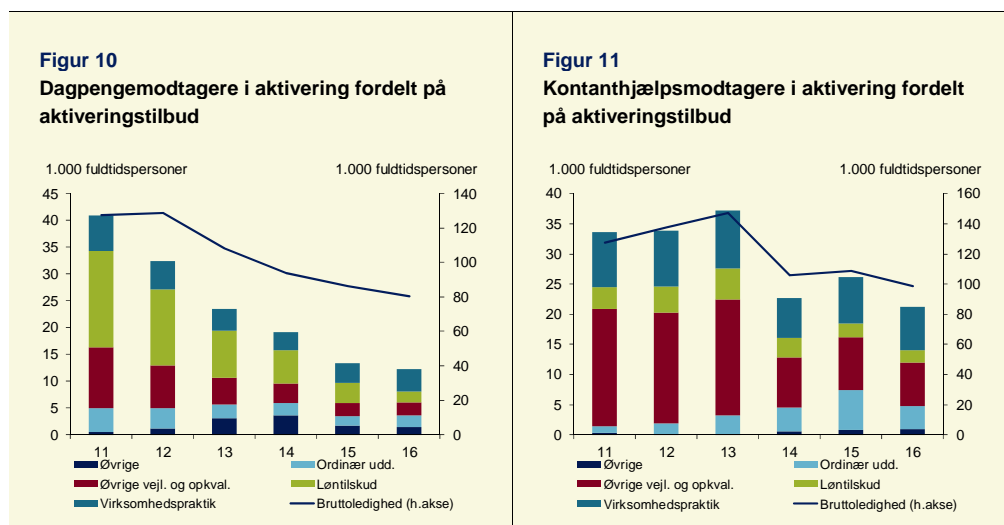
Kilde: Kommunale regnskabstal.

Udviklingen siden 2011 afspejler bl.a. voksende enhedsomkostninger for modtagere af dagpenge, herunder også jobrettet/selvvalgt uddannelse samt modtagere af ledighedsydelse og sygedagpenge. I modsat retning trækker faldende enhedsomkostninger til bl.a. revalidender. Det bemærkes, at den gennemsnitlige enhedsomkostning er omtrent uændret siden 2014 til trods for et stort fald i enhedsomkostningerne for både dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere som følge af, at udgifter til løntilskud hos offentlige arbejdsgivere er faldet markant i 2015, fordi løntilskudssatsen til det offentlige blev reduceret med beskæftigelsesreformen (2014). I modsat retning trækker voksende enhedsomkostninger til personer på uddannelseshjælps og ledighedsydelse.

Udbredelsen af de tværfaglige forløb bidrager til en gennemsnitlig højere enhedsomkostning, idet den gennemsnitlige enhedsomkostning for personer på ressourceforløbsydelse er markant højere end enhedsomkostningen for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

5.4 Ændringer i redskabssammensætningen

Faldet i de samlede udgifter til aktivering siden 2011 afspejler bl.a. det samlede fald i antallet af fuldtidsaktiverede dagpengemodtagere i perioden 2011-2016 på godt 28.000 helårspersoner. Heraf kan godt halvdelen tilskrives et fald i antallet af personer i løntilskud, *jf. figur 10*. Denne udvikling skal ses i lyset af en målretning af løntilskudsordningen i forbindelse med kontanthjælpsreformen (2013) og efterfølgende beskæftigelsesreformen (2014), idet udviklingen primært er drevet af et fald i brugen af offentlige løntilskud.



Anm.: Fra 2014 er kontanthjælpsgruppen inkl. modtagere af uddannelseshjælp. Det er pga. databegrænsning ikke muligt at opdele aktiviteten på vejledning og opkvalificering i henholdsvis ordinær øvrig vejledning og øvrig vejledning og opkvalificering længere tilbage end 2011.
Kilde: Jobindsats.dk.

Der er desuden sket en reduktion i brugen af øvrig vejledning og opkvalificering, som skal ses i lyset af, at der i 2011 blev lavet en omlægning af den statslige refusion af kommunernes udgifter til aktivering, så der herefter blev givet høj refusion i perioder med virksomhedsrettede tilbud og ordinær uddannelse og lav refusion i øvrige perioder. Reformen har overordnet set betydet, at redskabsanvendelsen i den aktive indsats for både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere har ændret sig i retning af en større andel virksomhedsrettede tilbud og mindre brug af vejledning og opkvalificering.

For kontanthjælpsmodtagere stod de virksomhedsrettede tilbud – virksomhedspraktik, løntilskud og nyttejobs – således i 2011 for 38 pct. af alle aktive tilbud, mens det i 2016 har ændret sig til 44 pct. Samtidig er den statslige refusion af kommunernes driftsudgifter til øvrig vejledning og opkvalificering afskaffet for jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate de første 24 måneder med kontanthjælpsreformen (2013), og udvidet til hele ledighedsperioden med finansloven for 2016. For dagpengemodtagere blev den statslige refusion tilsvarende afskaffet med beskæftigelsesreformen fra 2015.

Det øgede fokus på virksomhedsrettet aktivering genfindes i, at dagpengemodtagere og kontanthjælpsmodtagere, særligt jobparate, i dag generelt tilbydes forløb med øvrig vejledning og opkvalificering i mindre omfang end tidligere, mens de i lidt højere grad tilbydes virksomhedspraktik og ordinær uddannelse, jf. figur 10 og figur 11.

De virksomhedsrettede tilbud, primært løntilskud og virksomhedspraktik, anvendes desuden oftere til arbejdsmarkedsparete set i forhold til personer længere væk fra arbejdsmarkedet, som i højere grad tilbydes forløb med øvrig vejledning og opkvalificering. Det skal ses i lyset af, at det ofte er vanskeligere at sikre virk-

somhedspladser til mere udsatte borgere, hvis arbejdsmarkedsmarkedsrelevante kompetencer i sigens natur er mindre end de stærkere ledige.

6. Varierende effekter og afkast af den aktive indsats

Det er et væsentligt kriterium for en vellykket aktiv arbejdsmarkedspolitik, at indsatsen samlet set er en samfundsøkonomisk gevinst. Det kræver, at den aktive indsats øger beskæftigelsen tilstrækkeligt til, at det samfundsøkonomisk kan opveje årlige udgifter i størrelsesordenen 12-13 mia. kr. Det er dermed ikke nødvendigvis tilstrækkeligt, at indsatsen giver anledning til positive beskæftigelseseffekter.

Der er i dag kun begrænset viden om det samfundsøkonomiske afkast for de enkelte instrumenter i den aktive beskæftigelsesindsats, opgjort som effekter i forhold til omkostninger.

I det følgende gengives indledningsvist resultater fra studier af forskellige tilbud i den aktive beskæftigelsesindsats. Efterfølgende præsenteres resultater fra analyser af jobafklaringsforløb samt seks ugers jobrettet uddannelse. Endelig opgøres det samfundsøkonomiske afkast af udvalgte ordninger (privat løntilskud, jobrotations- og mentorordning) ved at sammenholde de skønnede beskæftigelseseffekter med omkostningerne forbundet med de relevante ordninger.

6.1 Effekter af den aktive indsats

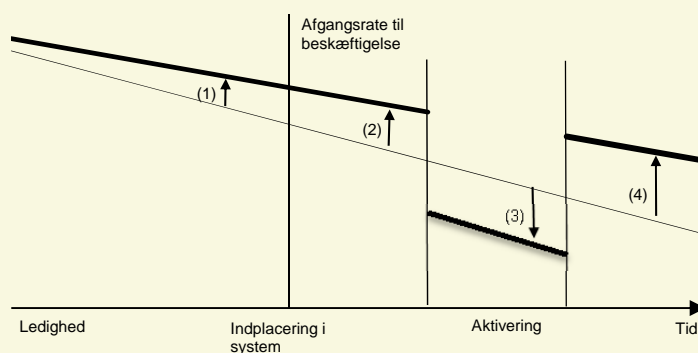
Empiriske studier af den aktive arbejdsmarkedspolitik skelner generelt mellem en sorteringseffekt, en motivationseffekt, en fastholdelseeffekt og en programeffekt, *jf. boks 3*.

De fleste analyser udelader imidlertid både sorterings- og motivationseffekten, som er teknisk vanskelige at opgøre empirisk. Studier, som medtager motivationseffekten, viser dog, at netop denne effekt giver anledning til væsentlige positive beskæftigelseseffekter⁶ som følge af, at selve udsigten til aktivering tilskynder ledige til at søge arbejde.

⁶ Der findes kun få studier, der eksplicit tilordner motivationseffekten typer af aktive tiltag.

Boks 3**Teoretiske virkninger af den aktive indsats**

Det er et veletableret teoretisk resultat, at effekterne af aktivering kan måles på forskellige tidspunkter i et ledighedsforløb, jf. fx *Rosholm og Svarer (2011)*. Der skelnes teoretisk mellem fire effekter af aktivering, henholdsvis sorterings-, motivations-, fastholdelses- og opkvalificeringseffekt, jf. figur a. Fastholdelses- og programeffekten benævnes under ét for nettoeffekten.

Figur a**Effekt af den aktive indsats på afgang til beskæftigelse**

1. *Sorteringseffekten* beskriver en lavere tilgang til ledighed som følge af øget arbejdsindsats blandt de beskæftigede, hvilket reducerer sandsynligheden for at blive afskediget og dermed for at blive berørt af den aktive indsats. Herudover kan personer, som er afskediget (og har opsigelsesvarsel), forventes at øge deres søgeintensitet i opsigelsesperioden for at overgå til beskæftigelse. Med andre ord vil den aktive beskæftigelsesindsats i sig selv indebære, at beskæftigede reducerer tilgangen til ledighed, fordi samtaler, aktivering mv. ses som en omkostning forbundet med det at være ledig. Denne effekt er dog svær at måle, fordi det kræver en sammenligning af et arbejdsmarked, der anvender aktiveringsindsatser, med et arbejdsmarked, der ikke anvender aktivering som beskæftigelsesfremmende instrument.
2. *Motivationseffekten* viser sig ved, at udsigten til aktivering motiverer ledige til at finde arbejde.
3. *Fastholdelseseffekten* opstår, fordi ledige er mindre jobsøgende under aktivering og dermed kan fastholdes i ledighed.
4. *Opkvalificerings- eller programeffekten* består i, at aktivering kan forøge lediges kvalifikationer og dermed forbedre deres chancer for at komme i beskæftigelse.

Det er væsentligt, at aktivering er målrettet og tilrettelagt korrekt, så personer, der hurtigt finder beskæftigelse alligevel, så vidt muligt ikke deltager i omkostningstunge forløb. Det skal ses i lyset af, at aktivering medfører offentlige merudgifter samt typisk mindre jobsøgning og dermed en risiko for at blive fastholdt i ledighed (fastholdelseseffekten). Med en negativ fastholdelseseffekt er det væsentligt, at indsatserne som minimum har betydelige positive effekter på overgangen til beskæftigelse (programeffekten).

Der eksisterer en bred vifte af studier, der analyser effekten af aktivering – både danske og internationale. Der fokuseres i dette kapitel på udgifter og effekter forbundet med den aktive indsats i Danmark. Det skal ses i lyset af indretningen

af det danske arbejdsmarked med et relativt generøst ydelsessystem og lempelige regler for ansættelse og afskedigelse. I andre lande kan beskæftigelsesindsatsen være indrettet anderledes, og der kan samtidig være forskel på indholdet af programmerne på tværs af lande.

Effektstudier fra videnbanken jobeffekter.dk

Hovedparten af de danske studier af den aktive indsats fokuserer på effekterne af forskellige aktiveringstiltag på afgang fra ledighed. Størstedelen af disse studier findes på hjemmesiden jobeffekter.dk, som er en vidensbank, der på baggrund af forskellige studier giver en samlet vurdering af effekten af de enkelte aktive tilbud på beskæftigelsen, *jf. tabel 4*. I nærværende gennemgang af effekter af den aktive beskæftigelsesindsats tages der udgangspunkt i studier fra jobeffekter.dk, som har fokus på arbejdsmarkedssparate ledige.

Tabel 4
Effekter af beskæftigelsesindsatsen – danske studier

Antal studier	Negativ effekt	Ingen effekt	Positiv effekt	Samlet vurdering
Studier og vurderinger fra Jobeffekter.dk				
Tidlig indsats og afklaring	2	1	6	(+) Positiv
Løntilskud				
- Privat	1	3	10	(+) Positiv
- Offentlig	6	3	3	(-) Negativ
Virksomhedspraktik	2	0	3	Usikker
Uddannelse, kurser mv.	8	3	10	Usikker
Samtaler	1	1	6	(+) Positiv
Jobrotation	0	0	1	(+) Positiv

Anm.: Jobeffekter.dk er en vidensbank, der samler relevante danske og internationale analyser af kvantitative effekter på beskæftigelsesområdet. Den drives af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) i samarbejde med forskere, der kvalitetssikrer studier, som indgår i vidensbanken. Ud fra en vægtning af samtlige studier, der undersøger en given type af aktiv indsats, dannes en samlet vurdering af den viden, der er etableret på området, idet studier af høj kvalitet, som er udgivet i et videnskabeligt tidsskrift, får tildelt en højere vægt. Det skal bemærkes, at der desuden findes effektlitteratur for udsatte ledige og sygemeldte, som ikke er afspejlet i tabellen.

Kilde: Jobeffekter.dk.

På baggrund af studier i videnbanken kan det generelt konkluderes, at en tidlig og intensiv indsats bringer ledige hurtigere i beskæftigelse, da udsigten til en tidlig og intensiv indsats tilskynder ledige til at søge arbejde. Studierne i videnbanken peger generelt også på, at den aktive indsats i form af samtaler mellem ledige og sagsbehandlere har en positiv beskæftigelseseffekt.

En opsummering af studier fra videnbanken peger endvidere på, at den virksomhedsrettede aktivering – dvs. privat og offentlig løntilskud samt virksomhedspraktik – har både positive og negative effekter på beskæftigelsen. Studierne viser generelt positive effekter af ansættelse med løntilskud i private virksomheder, både i forhold til at få de ledige hurtigere i beskæftigelse og i forhold til at

fastholde beskæftigelse og sikre en bedre løn. Modsat viser studier af offentlige løntilskud generelt, at der for forsikrede ledige er en negativ fastholdelseeffekt, som ikke modsvares af en positiv programeffekt.

Evalueringer peger overordnet set på, at der er usikre effekter af aktive indsatser i form af virksomhedspraktik, *jf. tabel 4*. Studier peger dog på, at korte virksomhedspraktikforløb har positive programeffekter og samtidig ikke indebærer negative fastholdelseeffekter. Analyserne i de studier, der findes i vidensbanken, er dog foretaget på data fra en periode med højkonjunktur, hvor virksomhedspraktik samtidig blev anvendt mindre hyppigt end i dag.

Der kan ikke påvises entydige positive beskæftigelseeffekter af uddannelse i forbindelse med den aktive indsats. Danske studier, som findes i vidensbanken, viser generelt ikke positive effekter af ordinære uddannelsesaktivering på den enkelte lediges overgang til beskæftigelse. Enkelte studier peger dog på, at der kan være positive effekter af korte, vejledende forløb og jobsøgningskurser. De heterogene effekter af uddannelsesaktivering hænger formentlig sammen med, at ordinære uddannelsesforløb typisk er af længere varighed og derfor har en større fastholdelseeffekt end kortere forløb.

Andre effektstudier

De Økonomiske Råd (DØR) har undersøgt effekterne af virksomhedsrettet aktivering under forskellige konjunktursituationer. DØR finder, at virksomhedsrettet aktivering, både ansættelse med løntilskud i privat virksomhed og virksomhedspraktik, reducerer ledighedsperiodens længde for aktiverede ledige under en højkonjunktur. Under en lavkonjunktur finder DØR derimod, at negative fastholdelseeffekter dominerer de begrænsede positive programeffekter.

Effektstudier af ordninger som fx mentorordningen og jobrotationsordningen peger på, at jobrotationsordningen har en positiv beskæftigelseeffekt, mens det ikke entydigt kan konkluderes, at mentorordningen påvirker beskæftigelsen positivt, *jf. boks 4*.

Boks 4

Effektanalyser af privat løntilskud, mentorordningen samt jobrotationsordning

Privat løntilskud

Løntilskud er en ansættelse i enten en privat eller offentlig virksomhed, hvor staten yder et tilskud til lønnen med henblik på at genoptræne de lediges kvalifikationer ved deltagelse på en arbejdsplads. I løntilskud i private virksomheder medfinansierer arbejdsgiveren en del af lønnen til den ansatte og modtager samtidig tilskud fra staten. Private løntilskud kan vare op til 6 måneder, og den ansatte skal have været ledig i mindst 6 måneder. Der er desuden et krav om merbeskæftigelse, der indebærer, at en ansættelse med løntilskud skal udgøre en netto-udvidelse af antallet af medarbejdere, og samtidig skal der være et rimeligt forhold mellem antallet af fastansatte og antallet af ansatte med tilskud mv.

De Økonomiske Råd har analyseret beskæftigelseseffekterne af privat løntilskud, *jf. DØR (2012)*, og viser, at under en højkonjunktur har tilbuddet en stor negativ fastholdelseeffekt, som dog modsvares af store positive programeffekter, og samlet set forkortes ledighedsperioden med knap 12 uger. I lavkonjunktoren forlænger privat løntilskud ledighedsperioden med ca. 19 uger som følge af en stor fastholdelse, som ikke modsvars af en signifikant programeffekt. I den samfundsøkonomiske analyse foretages en vurdering af ordningen med afsæt i effekter baseret på en højkonjunkturperiode.

Mentorordning

Mentorordningen har til formål at støtte personer uden for arbejdsmarkedet til at komme i eller fastholde uddannelse eller beskæftigelse eller deltage i aktive tilbud. Effekterne af mentorordningen er evalueret i to analyser af henholdsvis *Rambøll (2014)* og *SFI (2015)*. SFI finder tegn på negative beskæftigelseseffekter, mens Rambøll finder en positiv, men usikker beskæftigelseseffekt på ca. to procentpoint for unge uden uddannelse *jf. figur a*.

Udover de danske analyser findes der imidlertid en større mængde international litteratur, som overordnet peger i retning af, at mentorlignende indsats kan være et virksomt element, og endvidere, at mentor kan være et godt supplement til den øvrige aktive indsats til udsatte grupper.

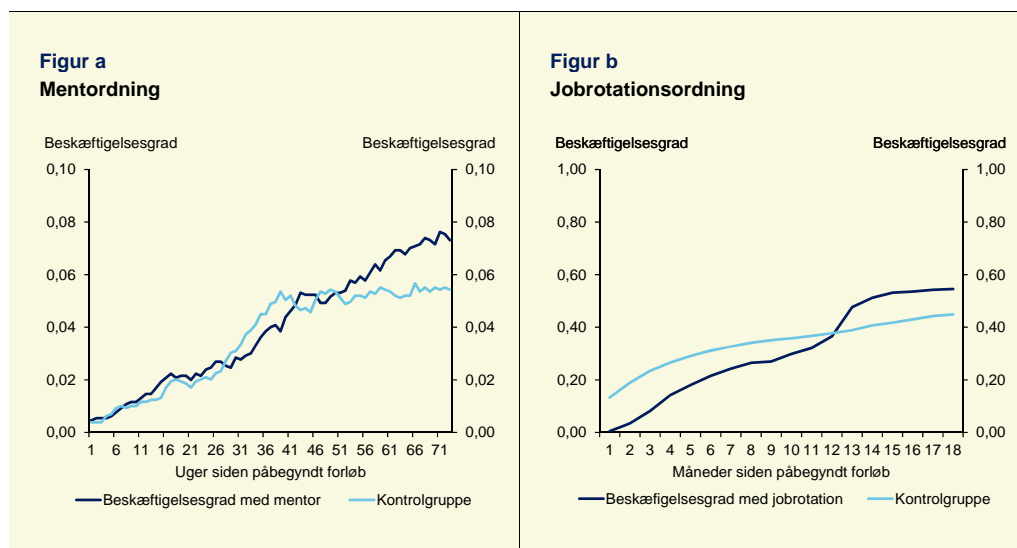
Effekterne af mentorordningen skal ses i lyset, at mentorindsatsen er målrettet en relativt svag målgruppe, som forventes i mindre grad at kunne reagere på aktive indsatser, når der måles alene på beskæftigelse. Den samfundsøkonomiske analyse af ordningen foretages med udgangspunkt i Rambølls analyse på mentorforløb fra 2012 og 2013.

Jobrotationsordning

Jobrotation giver beskæftigede mulighed for at tage en uddannelse i arbejdstiden, mens ledige kontanthjælps- og dagpengemodtagere ansættes som vikarer i uddannelsesperioden. Et jobrotationsforløb varer gennemsnitligt omkring 26 uger. Virksomheder modtager et tilskud til lønudgifter for vikaren, 160 pct. af højeste dagpengesats, der også skal finansiere uddannelsesudgifterne. Den høje sats gør ordningen relativt lukrativ for virksomhederne set i forhold til fx VEU, og den ledige forbruger samtidig ikke af sin dagpengere.

Et enkelt studie af høj kvalitet har undersøgt effekter af jobrotationsordningen, og resultaterne fra dette studie indgår i beregningen af det samfundsøkonomiske afkast. Studiet er foretaget af Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) og viser ved en sammenligning af en deltager- og kontrolgruppe, at jobrotationsordningen hjælper ledige hurtigere i beskæftigelse. Denne effekt er primært drevet af forløb på offentlige arbejdspladser, som dermed adskiller sig fra effekterne af offentlige løntilskud, selvom forløbene i høj grad ligner hinanden. Det skal bl.a. ses i lyset af, at jobrotationsvikarer i højere grad erstatter en ordinært ansat i en periode, mens løntilskudsstillinger ofte vil være mere trænende forløb. Samtidig er jobrotationsforløb i offentlige virksomheder gennemsnitligt kortere end i private og indebærer dermed en mindre fastholdelse. Desuden har private virksomheder i højere grad anvendt elever og lærlinge i perioden, hvor ordningen kan være brugt som rekrutteringskanal for elever.

Set over en toårig periode efter påbegyndelse af et jobrotationsjob øger ordningen dog samlet set *ikke* beskæftigelsen, da fastholdelseeffekten overstiger programeffekten af ordningen, *jf. figur b*.



Kilde: DØR (2007), Rambøll (2014) og KORA (2014).

En nyere analyse peger på, at forløb med seks ugers jobrettet uddannelsesforløb påvirker beskæftigelsen negativt, *jf. boks 5*.

Den registerbaserede analyse af ordningen, der giver dagpengemodtagere ret til et seks ugers jobrettet uddannelsesforløb, viser, at afgang fra ledighed til beskæftigelse for deltagere i ordningen er lavere end for en sammenlignelig gruppe af ledige, der ikke deltager i ordningen. Denne fastholdelseeffekt under selve uddannelsesforløbet opvejes ikke af en efterfølgende positiv opkvalificeringseffekt.

Det bemærkes overordnet, at nogle af effektstudierne er foretaget, mens ordningerne var indrettet på en anden måde, end de er i dag. Det gælder fx løntilskuds- og jobrotationsordningen, som er målrettet i forbindelse med beskæftigelsesreformen (2014).

Endvidere bemærkes det, at udover de nævnte beskæftigelseseffekter kan den aktive beskæftigelsesindsats have en række afledte effekter – både positive og negative – som også har betydning for ledige, der ikke er omfattet af aktive indsatser. Eksempelvis kan en gruppe lediges deltagelse i aktive indsatser påvirke beskæftigelsesmulighederne for øvrige ledige. Det betegnes i litteraturen som fortrængningseffekter, der opstår, fordi ledige, der har deltaget i aktive indsatser, kan forbedre deres jobmulighed gennem øget jobsøgning på bekostning af øvrige ledige.

Studier som fx Crépon m.fl. (2012) og Gautier m.fl. (2012) viser tegn på eksistensen af fortrængningseffekter. De praktiske erfaringer i Danmark peger dog på, at de reformer, der har øget det effektive arbejdsudbud, enten gennem øget erhvervsdeltagelse eller lavere strukturledighed, på sigt har ført til stigning i den samlede beskæftigelse, *jf. fx Finansredegørelse 2014*.

I udformningen af beskæftigelsesindsatsen bør der principielt tages højde for negative eksternaliteter i form af eventuelle fortrængningseffekter. Omvendt bør den samlede betragtning også omfatte positive eksternaliteter, som fx at øget jobsøgning blandt ledige reducerer virksomhedernes rekrutteringsomkostninger.

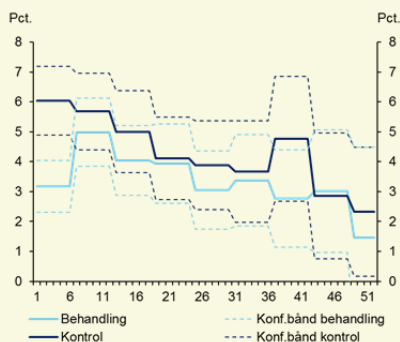
Boks 5

Effektanalyser seks ugers jobrettet uddannelse

Seks ugers jobrettet uddannelse

Med Beskæftigelsesreformen i 2014 blev ordningen, der giver forsikrede ledige ret til at deltage i et seks ugers uddannelsesforløb efter eget valg, omlagt til en ordning med seks ugers jobrettet uddannelse efter eget valg. Den nye ordning trådte i kraft fra 1. januar 2015. Den primære begrundelse for omlægningen var at målrette beskæftigelsesindsatsen, da analyser af den tidligere ordning (fx Rambøll 2011) bl.a. havde vist, at ordningen var med til at fastholde personer i ledighed og dermed ikke havde den tilsigtede virkning.

Figur a
Afgangsrate til beskæftigelse efter påbegyndelse af et seks ugers jobrettet uddannelsesforløb



En analyse af den nye jobrettede uddannelsesordning viser ligeledes, at ordningen fastholder personer i ledighed. Analysen peger på, at afgang fra ledighed for deltagerne i ordningen er lavere i 6 uger efter uddannelsesstart end afgang fra ledighed for en sammenlignelig gruppe af personer, der ikke deltager i ordningen. Dette indikerer, at der er en negativ fastholdelseeffekt, mens opkvalificeringseffekten udebliver, jf. figur a.

Den manglende merafgang for deltagergruppen i 52 uger fra påbegyndelse af et uddannelsesforløb peger på, at ordningen ikke har en positiv programeffekt. Således kan det på baggrund af analysen ikke konkluderes, at ordningen har en opkvalificeringseffekt, der forbedrer de lediges chancer for at komme i beskæftigelse.

Det er forventeligt, at ordningen i et vist omfang indebærer en fastholdelseeffekt. I kursusperioden er ledige fx mindre jobsøgende, da de er under uddannelse, og

fastholdes dermed i højere grad i ledighed. Hensigten med ordningen er dog at forbedre lediges beskæftigelsesmuligheder efter deltagelse i et uddannelsesforløb. Opkvalificeringseffekten skulle dermed gerne opveje den forventede negative fastholdelseeffekt, hvilket analysen dog ikke peger på, er tilfældet.

Anm.: I analyserne er der både taget højde for konjunktoreffekter og sammensætningseffekter i befolkningen fx på baggrund af oplysninger om det enkelte individs køn, alder, uddannelsesniveau, tidligere indkomst mv. Denne statistisk signifikante forskel gælder dog kun personer, der påbegynder et uddannelsesforløb i første 24 uger i dagpengeperioden. For personer, der påbegynder et uddannelsesforløb efter 24 uger i dagpengeperioden kan der ikke estimeres en statistisk signifikant forskel mellem afgangsraterne for deltager- og kontrolgruppen. Med trepartsaftalen fra august 2016 er ordningen, der giver ledige ret til seks ugers jobrettet uddannelse, justeret. Der er ikke taget højde for disse ændringer i den ovennævnte analyse.

Kilde: DREAM- database og egne beregninger.

6.2 Samfundsøkonomiske afkast af udvalgte ordninger

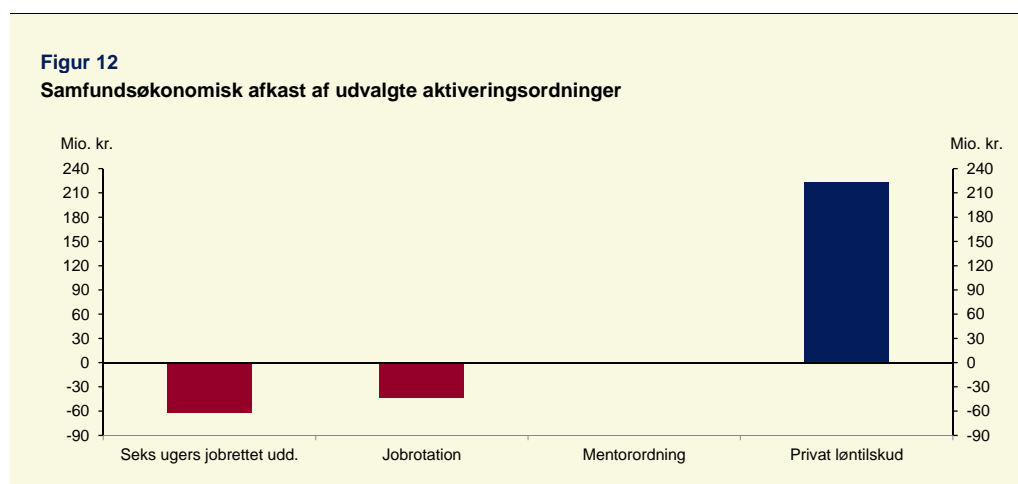
Beskæftigelseseffekter og udgifter varierer betydeligt på tværs af de forskellige redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats. En samlet vurdering og sammenligning af indsatserne bør derfor foretages på et ensartet grundlag, hvor både beskæftigelseseffekter og udgifter tages i betragtning.

I det følgende gennemgås resultaterne af samfundsøkonomiske analyser af udvalgte ordninger i den aktive beskæftigelsesindsats ved at sammenholde det sam-

fundsmæssige afkast af indsatsens beskæftigelseseffekter med omkostningerne. Analyserne foretages af:

- Mentorordningen
- Jobrotationsordningen
- Privat løntilskud
- Seks ugers jobrettet uddannelse

Samlet set peger resultaterne af analyserne på, at kun privat løntilskudsordningen af de udvalgte ordninger har en positiv samfundsøkonomisk effekt, *jf. figur 12*.



Anm.: Analyserne af det samfundsøkonomiske afkast er baseret på en række beregningsforudsætninger, herunder i forhold til de anvendte effektstudier og analysens afgrænsning. Beregningsforudsætningerne fremgår af *boks 6*. Resultaterne af analyserne er således forbundet med usikkerhed og skal ses i lyset heraf.

Kilde: DREAM-database, Jobindsats, Lovmodellens datagrundlag samt egne beregninger.

Gennemgang af beregningerne af de samfundsøkonomiske virkninger

Der er siden 2007 sket en betydelig stigning i udgifterne til både mentor- og jobrotationsordningen samt seks ugers jobrettet uddannelse. Stigningen i udgifterne er sket som følge af en kraftig udbredelse af disse ordninger, *jf. afsnit 1.5*. På den baggrund er det interessant at vurdere, om disse ordninger indebærer et samfundsøkonomisk gevinst.

For så vidt angår privat løntilskud viser studier, der undersøger beskæftigelseseffekter af ordningen, at aktivering i form af privat løntilskud indebærer relativt store positive beskæftigelseseffekter. Derfor er det relevant at undersøge, om de positive effekter på beskæftigelsen også er ensbetydende en samfundsøkonomisk gevinst.

Der findes et enkelt effektstudie af jobrotationsordningen, som anvendes i beregningerne, mens der for privat løntilskud og mentorordningen tages udgangspunkt i resultater fra studier, der viser relativt store positive beskæftigelseseffekter af ordningerne sammenlignet med andre studier, *jf. boks 4*. Det indebærer, at

det beregnede samfundsøkonomiske afkast af disse ordninger kan betragtes som det mest positive scenarie i forhold til at vurdere, om ordningerne samlet set er en samfundsøkonomisk gevinst.

Til beregninger af samfundsøkonomiske effekter af seks ugers jobrettet uddannelse anvendes resultaterne fra det nævnte studie i boks 5.

Beregningerne tager udgangspunkt i Finansministeriets vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensberegninger (2017). Der er desuden hentet inspiration fra De Økonomiske Råds forårsrapport (2007), som skønner over det samfundsøkonomiske afkast af forskellige indsatser i den aktive beskæftigelsesindsats. Metoden er nærmere beskrevet i boks 6.

Boks 6

Beregningsmetode og -forudsætninger til at opgøre samfundsøkonomisk afkast af aktiveringsordninger

I beregningerne af samfundsøkonomisk afkast af aktivering tages der udgangspunkt i metoden beskrevet i vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensberegninger og De Økonomiske Råds forårsrapport fra 2007 (DØR 2007, bilag III.2), hvor det gennemsnitlige afkast per person i aktiveringstype j , B_j , opgøres som følger:

$$B_j = \sum_{t=0}^p (1+r)^{-t} [f b_t^u (p_t^A - p_t^U) + W_t^B (p_t^A - p_t^U)] \\ + \sum_{t=0}^p (1+r)^{-t} [(1-p_t^A)(W_t^A - S_t^A) + 1(j=1)(1-p_t^A)f(b_t^u - S_t^A)] \\ + \delta [f b_t^u + W]$$

Den første linje i beregningen viser det tilbagediskonterede afkast ved en højere beskæftigelse i op til p perioder efter påbegyndelse af det aktive tilbud. Beregningerne foretages med en årlig diskonteringsrate r på 4 pct, jf. *Finansministeriet* (2017). Endvidere antages en skatteforvridende effekt, f , på 20 pct. I beregningerne medregnes både eventuelle fastholdelses- og programeffekter som følge af de enkelte aktiveringsordninger.

Forskellen ($p_t^A - p_t^U$) angiver ændringen i beskæftigelsesgraden for personer som følge af deltagelse i aktive tilbud. Det første led angiver det reducerede skatteforvridningstab som følge af sparede overførsler, hvor b_t^u er den gennemsnitlige overførsel til ledige, der ikke deltager i aktive tilbud. Det andet led opgør den øgede produktion som følge af en øget beskæftigelse med udgangspunkt i lønnen W_t^B i beskæftigelse.

Anden linje i beregningen udtrykker nutidsværdien af den produktion, der opnås som led i de aktive tilbud. Værdien heraf er forskellen mellem den udbetalte løn W_t^A i aktivering og det statslige tilskud S_t^A .

Sidste linje beskriver gevinsten fra motivationseffekten, der indtræder før det aktive tilbud påbegyndes. Gevinsten udgør det reducerede skatteforvridningstab, der følger af afgang fra overførselssystemet til beskæftigelse, $f b_t^u$, og den produktion, der forekommer, når en modtager kommer i ordinær beskæftigelse, W . Motivationseffekten er udtrykt ved parameteren δ , der angiver hvor meget længden af modtagerens ledighedsforløb reduceres sfa. afgang fra ledighed op til det aktive tilbud.

En række af de anvendte parametre i den samfundsøkonomiske beregning er opgjort på baggrund af oplysninger fra registerdata.

Overførsler til ikke-aktiverede ledige er beregnet som en vægtet sum af de gennemsnitlige overførsler til modtagere, der var fuldtidsledige i december 2011. Det antages implicit, at personer, der var fuldtidsledige i december 2011, er repræsentative for ledige generelt. Hvis aktiveringsindsatsen tilbydes flere til overførselsgrupper, baseres vægtene på hver gruppes andel af samtlige ledige i december 2011.

Boks 6 (fortsat)**Beregningsmetode og -forudsætninger til at opgøre samfundsøkonomisk afkast af aktiveringsordninger**

Lønnen i ordinær beskæftigelse efter et aktiveringsforløb er opgjøret som et gennemsnit af lønindkomster for personer, der modtog det givne aktiveringstilbud mindst én uge i december 2011 og var fuldtidsbeskæftigede året efter i december 2012. Lønnen i aktivering opgøres som den gennemsnitlige løn under aktivering (fx privat løntilskud) for personer, der var fuldtidsaktiverede i december 2011. Effekten af øget beskæftigelse og produktion i aktivering for hvert forløb skaleres med antallet af påbegyndte forløb med det givne aktiveringstilbud for at få den samlede effekt af det givne aktiveringstilbud.

Motivationseffekten af et aktiveringstilbud er baseret på den samlede motivationseffekt for hele den aktive indsats, som beregnet i DØR (2007). For at udregne motivationseffekten af en specifik indsats nedskaleres den samlede motivationseffekt med forholdet mellem antal påbegyndte forløb med det givne tilbud og påbegyndte forløb med samtlige aktive tilbud. Dernæst skaleres motivationseffekten med antal påbegyndte ledighedsforløb, da effekten vedrører alle forløb, der potentielt berøres af den aktive indsats. Der antages ikke motivationseffekter for mentorordningen, da ordningen ikke hører under ret og pligt i den aktive indsats. Endvidere vurderes det, at der er tale om en meget svag målgruppe, som kun i begrænset omfang kan reagere på incitamenter.

I tillæg til de tre effekter beskrevet i ligningen ovenfor er der samfundsmæssige omkostninger forbundet med de administrationsudgifter, staten afholder i forbindelse med beskæftigelsesindsatsen. De samlede administrative udgifter for 2016 som angivet i afsnit 5.5 udgør ca. 4 mia. kr. For at få de administrative udgifter forbundet med en givet indsats skaleres de samlede udgifter med forholdet mellem påbegyndte forløb med det givne tilbud og det samlede antal påbegyndte forløb med aktiv tilbud. For så vidt angår mentorordningen er de administrative udgifter, der indgår i beregningerne, baseret på antallet af fuldtidsmodtagere med mentorer og mentorernes gennemsnitlige time-løn.

Tabel a**Parametre for privat løntilskud, jobrotation og mentorordning**

1.000 kr., 2017-priser	Løntilskud	Jobrotation	Mentorordning
Gns. årlig overførsel til ikke-aktiverede ledige	175	178	85
Gns. årlig løn i beskæftigelse efter aktiveringsforløb (målgruppen)	305	249	185
Gns. årlig løn i aktivering for behandlingsgruppen	263	225	-
Årlig statsligt tilskud til arbejdsgiveren	162	329	-
Gns. årlig løn i ordinær beskæftigelse	298	302	-
Motivationseffekt: Forkortelse af ledighedsperioden, uger	0,75	0,75	-

Anm.: Pga. manglende registeroplysninger om personer i mentorordningen er der taget udgangspunkt i gruppen af kontanthjælpsmodtagere, der er berettigede til indsatsen, dvs. personer mellem 18 og 25 år uden erhvervskompetencegivende uddannelse, der var passive kontanthjælpsmodtagere i december 2011.

Kilde: Vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensberegninger (Finansministeriet 2017), Ny og lavere samfundsøkonomisk diskonteringsrente (Finansministeriet 2013), Rambøll (2014) samt De Økonomiske Råd (2007). Til beregningerne er der anvendt oplysninger fra DREAM-database, Jobindsats, Lovmodellens datagrundlag samt egne beregninger.

Den aktive beskæftigelsesindsats har en række virkninger på samfundets velstand. Først og fremmest påvirkes den overordnede beskæftigelse og dermed den samlede produktion af varer og tjenester i økonomien. Under de aktive tilbud bidrager de ledige i fx privat løntilskud ligeledes til værditilvæksten gennem produktion og øget beskæftigelse. Samtidig reducerer arbejdsgiverens bidrag til lønnen behovet for skattefinansierede overførsler til ledige og personer i aktive tilbud.

Det samlede afkast af beskæftigelsesindsatsen skal holdes op imod de direkte og indirekte omkostninger. Det forudsættes, at finansieringen af omkostninger via forvriddende skatter ud over det direkte ressourceforbrug (administration, herunder løn mv.) også medfører indirekte samfundsmæssige omkostninger. Overførsler til personer i aktive tilbud antages ikke at indebære et direkte forbrug af ressourcer, da der er tale om omfordeling af midler mellem forskellige befolkningsgrupper, men overførslerne medfører dog en samfundsøkonomisk omkostning, da de finansieres via forvriddende skatter.

Som første trin i en samfundsøkonomisk vurdering af de udvalgte ordninger sammenholdes en eventuel motivationseffekt samt nettoeffekten af en program- og fastholdelseeffekt på ordinær og støttet beskæftigelse med aktiveringspolitikens omkostninger pr. aktiveret. Den samlede gevinst af de enkelte ordninger kan således opdeles i fire delelementer:

- Ændringen i produktionen som følge af ændringen i ordinær beskæftigelse
- Ændringen i produktionen som følge af ændringen i støttet beskæftigelse
- Eventuelle motivationseffekter af de enkelte ordninger
- Administrationsomkostninger forbundet med de enkelte ordninger

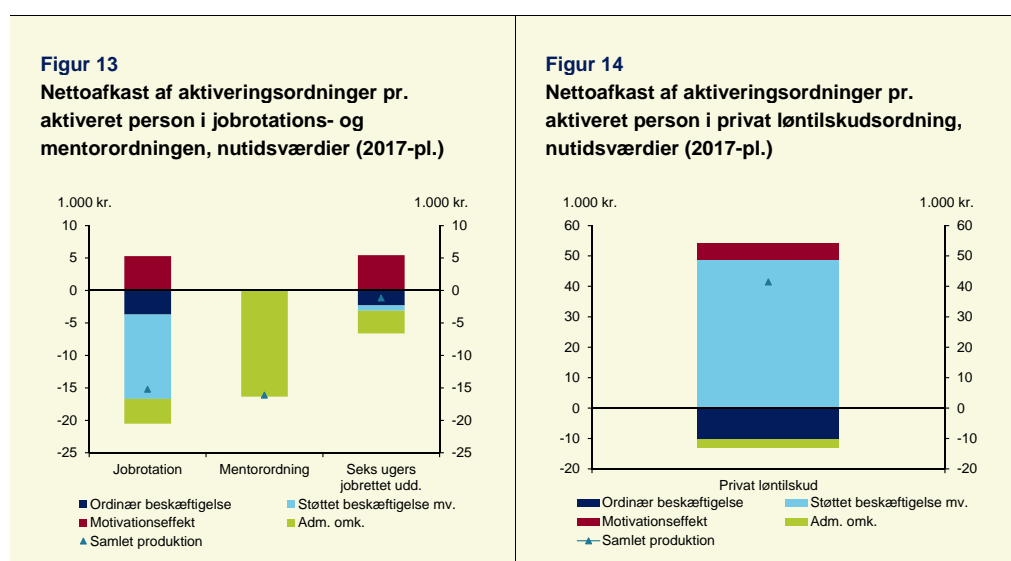
Motivationseffekten er inddraget i analysen ved at fordele den økonomiske gevinst ud på de forskellige indsats på baggrund af deres andel af det samlede aktiveringsomfang under antagelse af, at den gennemsnitlige motivationseffekt er ens på tværs af redskaber, *jf. boks 6*.⁷

Resultatet af beregningen angiver det gennemsnitlige nettoafkast pr. person for hvert redskab og viser, at privat løntilskud giver et overskud, mens både seks ugers jobrettet uddannelse, jobrotations- og mentorordningen giver et negativt samfundsøkonomisk afkast, *jf. figur 13 og 14*.

⁷ DØR viser, at udsigten til at skulle i aktivering forkorter ledighedsperioden med gennemsnitligt knap en uge, og på den baggrund beregnes en motivationseffekt baseret på alle ledige, der ikke når at blive aktiveret fordi, de kommer i beskæftigelse inden. Med afsæt heri opgør DØR den samfundsmæssige værdi af motivationseffekten til 2 mia. kr. pr. år. Andre studier viser, at motivationseffekten forkorter ledighedsperioden med op til to uger, *jf. Rosholm og Svarer (2008)*.

Beregninger peger dermed på, at det positive afkast ved privat løntilskud primært kan tilskrives en øget produktion i støttet beskæftigelse. Endvidere indebærer ordningen besparelser på overførsler, som indebærer et mindre skatteforvriddningstab.

Beregninger peger også på, at de positive beskæftigelseseffekter som følge af programeffekten af mentorordningen, der er medregnet i opgørelsen, ikke er store nok til på længere sigt at opveje fastholdelseeffekten. Derudover bidrager ledige i mentorforløb ikke til den samlede produktion i økonomien under tilbuddet, som det fx er tilfældet med ansatte i privat løntilskud.



Anm.: Beregningsforudsætningerne er nærmere beskrevet i boks 6. Resultater fra effektstudie af privat løntilskud er anvendt fra DØR (2007). For mentor- og jobrotationsordningen er effektstudier fra henholdsvis Rambøll (2014) og KORA (2014) anvendt i beregningerne.

Kilde: DREAM-database, Jobindsats, Lovmodellens datagrundlag samt egne beregninger.

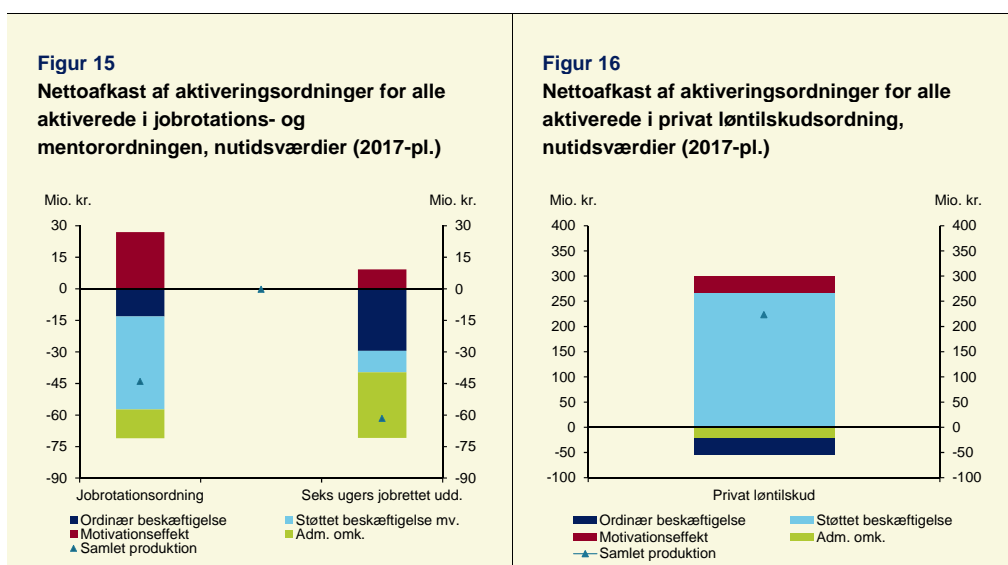
Det samme gør sig gældende for jobrotationsvikarer, som erstatter en eksisterende medarbejder og dermed dennes produktion under antagelse af identisk produktivitet. Da virksomheden modtager 180 pct. af dagpengesatsen, giver ordningen desuden ikke anledning til sparede udgifter til overførsler. Modsat kan jobrotation potentielt give anledning til en opkvalificeringseffekt af den medarbejder, som jobrotationsvikaren erstatter. Denne effekt er imidlertid ikke medtaget i analysen, ligesom driftsudgifterne til uddannelsen ikke indgår.

Den samlede samfundsmæssige gevinst af et givent aktivt tilbud afhænger af, hvor mange personer der deltager i tilbuddet.⁸ Derfor opregnes det gennemsnit-

⁸ De beregnede samfundsmæssige effekter er robuste overfor ændringer i antagelsen om både diskonteringsfaktor og skatteforvriddningstab.

lige nettoafkast pr. person for hvert redskab med antallet af personer, som deltager i hvert af de tre analyserede aktive tilbud.

Denne opskalering af de gennemsnitlige effekter pr. person viser, at privat løntilskud giver et årligt samfundsøkonomisk overskud på omkring 220 mio. kr. Endvidere viser beregningerne, at jobrotationsordningen og seks ugers jobrettet uddannelse giver anledning til et samfundsøkonomisk tab på hhv. 45 og 60 mio. kr. Det skønnes, at mentorordningen har omtrent en samfundsøkonomisk effekt på omtrent nul, *jf. figur 15 og 16.*



Anm.: Beregningsforudsætninger er nærmere beskrevet i boks 5.6. Resultater fra effektstudie af privat løntilskud er anvendt fra DØR (2007). For mentor- og jobrotationsordningen er effektstudier fra henholdsvis Rambøll (2014) og KORA (2014) anvendt i beregningerne.

Kilde: DREAM-database, Jobindsats, Lovmodellens datagrundlag samt egne beregninger.

Der kan være en række negative og positive effekter af aktivering, som der ikke tages højde for i beregningerne. Det omfatter fx afledte positive samfundseffekter som følge af en eventuel sorteringseffekt, som bevirker, at færre overhovedet kommer ind i ydelsessystemet, samt at ledige kan bringes tættere på arbejdsmarkedet, hvilket kan indebære både personlige samt samfundsmæssige gevinster på bl.a. sundheds- og socialområdet. De dele af den aktive indsats, som omhandler ordinær uddannelse, kan desuden have en opkvalificerende effekt på arbejdsstyrken, som kan give en samfundsøkonomisk gevinst på lang sigt. Disse effekter er dog kun undersøgt i begrænset omfang i litteraturen.

Det bemærkes desuden, at de anvendte effektstudier udelukkende siger noget om den gennemsnitlige effekt for dem, som deltager i aktive indsatser. Ovenstående analyse er således ikke en evaluering af de marginale effekter i forhold til det nuværende aktiveringsomfang. Dermed er det heller ikke givet, at alle indsatser med et positivt afkast skal udbredes yderligere, ligesom det ikke er givet, at indsatser med negative effekter skal afskaffes helt, men måske blot nedskaleres.

Litteratur

- Crépon m.fl. (2013): Bruno Crépon, Esther Duflo, Marc Gurgand, Roland Rathelot og Philippe Zamora. "Do Labor Market Policies Have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment". *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 128 (2), p. 531-580.
- DØR (2012): Dansk Økonomi, efterår 2012. De Økonomiske Råd.
- DØR (2007): Dansk Økonomi, efterår 2007. De Økonomiske Råd.
- Finansredegørelse (2014): Finansredegørelse, 2014. Finansministeriet.
- Finansministeriet (2017): Vejledning i Samfundsøkonomiske Konsekvensvurderinger, 2017. Finansministeriet.
- Finansministeriet (2013): Ny og Lavere Samfundsøkonomisk Diskonteringsrente, 2013. Faktaark. Finansministeriet.
- Gautier m.fl. (2012) Gautier, P., Muller, P., van der Klaauw, B., Rosholm, M. og Svarer, M. (2012). Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance. IZA Discussion Paper, No. 6748.
- KORA (2014): "Effekter af Ansættelse som Jobrotationsvikar". KORA – Det Nationale Institut for Kommunernes og Regioners Analyse og Forskning.
- Mploy (2017): "Analyse af reglerne om statens refusion". Mploy.
- Rambøll (2011): "Evaluering af 6 Ugers Selvvalgt Uddannelse"; Analyse til STAR. Rambøll.
- Rambøll (2014): "Evaluering af Mentorindsats til Unge Uden Uddannelse og Job"; Analyse til STAR. Rambøll.
- Rosholm og Svarer (2008): Michael Rosholm og Michael Svarer. "The Threat Effect of Active Labour Market Programmes". *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 110 (2), June 2008, p. 385-401.
- Rosholm og Svarer (2011): Michael Rosholm og Michael Svarer. "Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik"; Analyse til STAR.
- SFI (2015): "Evaluering af Mentorordningen"; Analyse til STAR. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

fm.dk