

Lars Skipper

Effektivitetsudvikling af aktivering



Effektivitetsudvikling af aktivering kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatteren

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-726-5
Projekt: 10772
December 2014

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Formålet med rapporten er at give viden om, hvordan forskellige aktiveringsinstrumenters relative effektivitet udvikler sig over en konjunkturcyklus. Der er fokus på den samfundsøkonomiske gevinst af de virksomhedsrettede aktiveringsinstrumenter som løntilskud og virksomhedspraktik i private og offentlige virksomheder sammenlignet med vejledning, afklaring og opkvalificering. Hvordan har effektiviteten af de virksomhedsrettede instrumenter udviklet sig under den kraftige højkonjunktur frem til 2008 og efterfølgende under konjunkturtilbage-slaget? Er der nogen aktiveringsinstrumenter, der er særligt vigtige at bruge under henholdsvis en høj- og lavkonjunktur set ud fra en effektivitetsvinkel? Er der behov for at justere den relative betydning af aktiveringsinstrumenterne afhængig af de økonomiske konjunkturer?

Projektet skal ses i forhold til KORAs tværgående satsning på at bidrage til, at produktivitet opgøres som mål for effekter af indsatser i forhold til omkostningerne og dermed ideelt set beregne udviklingen i den samfundsøkonomiske gevinst ved brug af forskellige typer af offentlige indsatser. Hermed er målet at skabe et beslutningsgrundlag for, hvilke indsatser der er vigtigst at anvende ud fra et effektiviseringssynspunkt.

Den foreliggende rapport er udarbejdet af Lars Skipper, der var seniorforsker i KORA, da analyserne blev gennemført (nu lektor og studieleder på Aarhus Universitet). Undersøgelsen er finansieret af KORA.

Hans Hummelgaard
December 2014

Indhold

Resumé	5
1 Indledning	8
2 Udviklingen på aktiveringsområdet	11
3 Datakilder og metode	13
3.1 Identifikation.....	14
3.2 Udfaldsmålene.....	16
4 Resultater	18
4.1 Private løntilskud	18
4.2 Offentlige løntilskud	19
4.3 Virksomhedspraktik.....	20
4.4 Sammenhæng mellem konjunktur og effekter	20
5 Udviklingen i den relative omkostningseffektivitet.....	25
Litteratur	27

Resumé

Formålet med denne rapport er at belyse udviklingen i effekterne og omkostningseffektiviteten af den aktive beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige. Baggrunden er diskussionerne om, hvorvidt det er muligt at sammensætte og styre en konjunkturafhængig, aktiv beskæftigelsespolitik. Desuden er der et ønske om at få viden om udviklingen i de enkelte indsatsers effektivitet.

Analysen falder i to dele:

- En analyse, der sammenligner udviklingen i effekterne over tid af de virksomhedsrettede foranstaltninger med de vejledende, afklarende og opkvalificerende forløb (VAO-forløb).
- En analyse, som beregner de samfundsøkonomiske gevinster og omkostninger ved de forskellige virksomhedsrettede forløb sammenlignet med VAO-forløbene.

I rapporten undersøges de virksomhedsrettede foranstaltninger opdelt på følgende tre kategorier:

- Løntilskudsforløb hos en privat arbejdsgiver
- Løntilskudsforløb hos en offentlig arbejdsgiver
- Virksomhedspraktikforløb på enten en offentlig eller privat arbejdsplads.

Disse tre foranstaltninger sammenlignes enkeltvis med et alternativt scenarie, hvor deltagerne var sendt i et VAO-forløb. VAO-forløb kan typisk være kurser i jobsøgning, korte edb-kurser eller andre former for særligt tilrettelagte forløb.

Analysen omfatter alle forsikrede ledige, der i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2010 påbegyndte et virksomhedsrettet aktiveringsforløb. De ledige er delt op i grupper, alt efter hvilket kvartal de er startet på aktiveringen. For hvert af disse kvartaler følges de aktiverede ledige og deres kontrolgrupper de første seks måneder (kort sigt) og 24 måneder (mellem-lang sigt) efter påbegyndelse af deres forløb. Analysen inkluderer derfor både målinger under en buldrende højkonjunktur (tidlig 2008) og en af de sværeste recessioner i nyere tid (2009-2010).

Metode

Metoden, der anvendes til at beregne effekterne, er matchingmetoden. Denne metode gør det muligt at "rense" data og isolere den egentlige årsagssammenhæng – altså hvad er reelt effekten af et virksomhedsrettet forløb sammenlignet med effekten af et VAO-forløb.

Effekten måles på deltagerens selvforsørgelsesgrad, således:

Forskellen mellem den lediges selvforsørgelsesgrad, når personen deltager i et af de virksomhedsrettede forløb, sammenlignet med hvad selvforsørgelsesgraden ville have været, hvis personen i stedet havde deltaget i et VAO-forløb.

Det er meget væsentligt at forstå, hvordan resultaterne af denne analysetilgang skal fortolkes. Resultaterne giver den gennemsnitlige effekt for *dem, der deltog i et virksomhedsrettet forløb*. Dette er forskelligt fra den gennemsnitlige effekt ved et virksomhedsrettet forløb for *alle* ledige. Derfor kan effekterne i denne rapport ikke uden videre anvendes til at sige noget om, hvad der ville ske, hvis man *udvider* omfanget af virksomhedsrettet aktivering, så flere og andre end de nuværende grupper kunne deltage. Disse andre grupper har nogle andre

karakteristika, og derfor vil effekten af de virksomhedsrettede forløb muligvis være anderledes for dem.

Til gengæld kan rapportens resultater anvendes til at evaluere, om det nuværende omfang af virksomhedsrettet aktivering har været en god investering for samfundet. Dette er indeholdt i rapportens cost-benefit-beregninger af samfundets indtægter og udgifter, ved at ledige deltager i de virksomhedsrettede foranstaltninger sammenlignet med, hvis de deltager i VAO-forløb. Disse beregninger medregner både værdien af den produktion, som den ledige i løntilskud bidrager med til samfundet og de driftsomkostninger, der er ved at gennemføre et VAO-forløb.

Resultater

Ledige, der deltager i offentlige og private løntilskud bliver fastholdt længere i ledighed end de ledige, der deltager i VAO-forløb. Dette er i sig selv ikke overraskende, idet man som ledig generelt ikke er lige så aktivt jobsøgende som normalt, når man er i gang med et aktiveringsforløb. Og løntilskudsforløb varer typisk 26 uger, mens et VAO-forløb sjældent strækker sig ud over seks uger.

Denne negative effekt på selvforsørgelsesgraden ligger på mellem 5 og 20 procentpoint i løbet af det første halve år. Det svarer til mellem én og fem ugers yderligere ledighed for dem, der er i løntilskud. Da deltagerne i private løntilskud oftest er "stærkere" ledige end deltagerne i offentlige løntilskud, er det også deltagerne i private løntilskud, der oplever den største grad af fastholdelse. Et virksomhedspraktikforløb har en varighed på fire uger, hvilket er et par uger kortere end et VAO-forløb. Derfor er fastholdelsen også en smule lavere her men dog ikke signifikant i alle de undersøgte perioder mellem 2005 og 2010.

For deltagerne i private løntilskud bliver denne fastholdelseseffekt dog mere end indhentet på længere sigt. Eneste periode, hvor dette ikke er tilfældet, er for forløb påbegyndt i midten af 2008. Her toppede højkonjunkturen, hvorfor fastholdelsesgraden var særlig stor, og den efterfølgende opbremsning i ansættelserne på særligt det private arbejdsmarked gjorde det sværere at hente det tabte ind.

For deltagerne i offentlige løntilskud bliver fastholdelseseffekten kun indhentet i enkelte perioder. I hovedparten af undersøgelsesperioden er der et tab på mellem to og seks procentpoint i selvforsørgelsesgraden. Dette svarer til mellem ½ og 1½ måned mindre i selvforsørgelse set over en periode på to år efter starten på løntilskuddet.

For virksomhedspraktikanter tegner der sig ikke noget entydigt billede af langsigtede effekterne på selvforsørgelsesgraden sammenlignet med, hvis de havde deltaget i et VAO-forløb. Dog er selvforsørgelsesgraden et par procentpoint lavere på længere sigt blandt deltagerne omkring højkonjunkturens top. I slutningen af undersøgelsesperioden skete der et markant skift fra at bruge praktikforløb i det offentlige til i højere grad at bruge praktikforløb i private virksomheder. Men der er ikke noget, der tyder på, at dette markante skift har forbedret effekten af foranstaltningen, heller ikke når der korrigeres for, at sammensætning af deltagergruppen også ændrede sig.

Ovenstående analyser er foretaget uden skelen til forskelle i ressourceforbrug på tværs af indsatserne. Men faktum er, at der i forbindelse med VAO-forløb foregår et ressourceforbrug, mens deltagerne i løntilskudsjob reelt producerer noget af værdi. Hvis man sætter denne værdi til forskellen mellem den løn, de får udbetalt, og det tilskud, som deres arbejdsgiver modtager fra staten, så kommer der et tydeligt billede frem: Sammenlignes værdierne over den toårige periode, hvor undersøgelsen følger den enkelte ledige, så er især private løntilskud rentable sammenlignet med VAO-forløbene: For hver ledig, der deltager i et privat løntilskud i

stedet for et VAO-forløb, vinder samfundet mellem 100.000 og 200.000 kr., afhængigt af de økonomiske konjunkturer. Således var gevinsten ved private løntilskudsjob størst i 2005 – ca. 200.000 kr. – inden opsvinget for alvor satte ind. Da opsvinget toppede i 2008, faldt gevinsten til 100.000 kr., mens den i 2010 lød på 150.000 kr. Størst effekt har det private løntilskud således under lavkonjunktur.

Også offentlige løntilskud kommer ud positivt på længere sigt – på trods af den lavere selvforsørgelsesgrad. Her er gevinsten ca. 50.000 pr. løntilskud under såvel lav- som højkonjunktur. Praktikforløbene har den relativt laveste samfundsøkonomiske gevinst blandt de virksomhedsrettede foranstaltninger men kommer stadig ud positivt sammenlignet med VAO-forløbene. En virksomhedspraktik har således en samfundsmæssig gevinst på mellem 10.000 og 50.000 kr. pr. praktikant, og heller ikke her er der sammenhæng med de økonomiske konjunkturer.

Undersøgelsen peger således på, at der kan være særligt store samfundsøkonomiske gevinster forbundet med at fremskaffe mange løntilskudsjob under relativt lave økonomiske konjunkturer og høj arbejdsløshed.

1 Indledning

I dette projekt dokumenteres og opgøres for første gang herhjemme ændringerne i aktiveringsforanstaltningers relative effektivitet over en konjunkturcyklus for gruppen af aktiverede forsikrede ledige. Med *relative effektivitet* forstås her den samfundsøkonomiske gevinst ved at flytte en deltager i aktivering fra en foranstaltning til en anden (og mere arbejdsmarkedsrettet) foranstaltning. Selvom den samlede viden omkring effekterne af de forskellige typer af aktiveringsinstrumenter efterhånden er ret betragtelig, se fx Carsten Koch-udvalgets netop udkomne rapport¹, så mangler der viden om udviklingen i aktiveringsinstrumenters relative produktivitet, ligesom der fortsat er begrænset viden omkring sammenhængen mellem instrumenternes effektivitet og den makroøkonomiske konjunktursituation: Hvis nogle typer af indsatser fx er særligt konjunkturfølsomme, så vil en sådan viden muliggøre, at det politiske system kan reagere ved målrettet at justere politikken på området efter denne viden.

Der eksisterer endnu ikke andre studier, der har undersøgt udviklingen i aktiveringsinstrumenternes effektivitet over årene 2005-2012. Variation i effekterne af de forskellige aktiveringsinstrumenter over konjunkturcykler har dog tidligere været studeret i bl.a. Tyskland², i Sverige³ men også herhjemme⁴. De eksisterende studier for Danmark har dog mest karakter af at være punktnedslag i top og bund af konjunkturcyklen uden et systematisk forsøg på at forstå, hvor konjunkturafhængig aktivering er, eller dekomponere eventuelle forskelle i forhold, der vedrører fx deltagersammensætningen eller intensiteten af foranstaltningerne. Af åbenlyse årsager bør en viden omkring betydningen af konjunkturfølsomheden af aktivering og den generelle udvikling i effektiviteten af instrumenterne have særlig politisk bevågenhed.

Fokus i rapporten er udviklingen i effektiviteten af de forskellige aktive instrumenter, der har været benyttet i beskæftigelsespolitikken i årene 2005-2012. De aktive instrumenter er opdelt på de fire hovedgrupper privat og offentligt *løntilskud*, *virksomhedspraktik* samt *Vejledning*, *Afklaring* og *Opkvalificering* (herefter VAO). Der dokumenteres, hvorvidt effektiviteten har været konjunktur-medløbende eller -modløbende. Fremadrettet vil en sådan viden kunne have stor betydning i design af den aktive arbejdsmarkedspolitik som en naturlig del af, at jobcentre kan designe arbejdsmarkedspolitikken så optimal som muligt over tid med henblik på at få flest mulig i beskæftigelse, ligesom viden fra projektet også vil kunne bidrage til den konjunkturstabiliserende økonomiske politik. For første gang vil vi endvidere få viden om, hvorvidt den relative effektivitet af de arbejdsmarkedspolitiske instrumenter har ændret sig over en længere årrække. Det skal dog bemærkes, at undersøgelsesperioden også falder sammen med kommunalreformen i 2007 og kommunaliseringen af jobcentre i 2009. Hvorledes disse to ændringer selvstændigt har bidraget med ændringer, der ligger ud over selve konjunkturreffekterne, er ikke muligt at opgøre.

I et aktiveringssystem som det danske, hvor alle ledige efter en kortere periode i åben ledighed skal aktiveres for fortsat at modtage den indkomsterstattende ydelse, bliver den kontrafaktiske tilstand "ikke-aktivering" mindre politisk relevant men også svær at konstruere troværdigt ud fra data. Således vil ledige, der ikke rammes af kravet om aktivering være fritaget af årsager, som ikke umiddelbart gør dem sammenlignelige med aktiverede. I denne analyse fokuseres der derfor i stedet på at lave en opgørelse og sammenligning af udviklingen i

1

<http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Pressemeddelelser/2014/Carsten%20Koch/Carsten%20Koch%20Udvalget%20WEB%20pdf.ashx>

2

Lechner & Wunsch (2009): "Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High", *Journal of Labor Economics*

3

Forslund, Fredriksson & Vikström (2011): "What active labor market policy works in a recession?", *Working Paper Series 2011:2*, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

4

Fx De Økonomiske Råd (Efterår 2012, kapitel II): "Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur"

den relative effektivitet mellem indsatserne. Dette vurderes at være den politik-relevante sammenligning for det enkelte jobcenter, der står over for det lovgivningsmæssige krav om aktivering, men ikke i *hvilken* type af aktivering. Det har ligeledes interesse i det omfang, at der er en stor og stigende interesse i en konjunkturafhængig sammensætning af instrumenterne.

Da indsatsernes varighed og sigte er forskellige – nogle indsatser fokuserer alene på at afklare og vende den ledige i døren, mens andre længerevarende indsatser fokuserer på omskoling og opkvalificering – er det vigtigt at sondre mellem både helt kortsigtede effekter (forskelle i graden af fastholdelse) og effekter på længere sigt (forskelle i opkvalificering eller forbedringer af jobmatch). Således er et virksomhedspraktikforløb begrænset til fire uger, et VAO-forløb strækker sig typisk over fire til seks uger, mens løntilskuddene varer et halvt år. Og mens aktivering i et løntilskudsforløb i gennemsnit er 35 timer pr. uge, ligger virksomhedspraktik en smule lavere (mellem 25 og 30 timer) og VAO-forløb mellem 20 og 25 timer pr. uge.⁵ Dette leder til åbenbare forskelle i forventede fastholdelseeffekter mellem de fire instrumenter, hvilket også dokumenteres nedenfor. Den betragtelige forskel i den tidsmæssige investering på tværs af instrumenterne leder så omvendt til forskelle i forventede effekter på (mellem-)lang sigt. En forståelse af forskelle mellem de kortsigtede fastholdelseeffekter og de mere langsigtede *human kapital* gevinster er vigtigt at have for øje, når forskellige indsatser evalueres og sammenlignes. Som det dokumenteres i indeværende studie, har denne sondring stor betydning for rangordningen af indsatsernes beskæftigelsesmæssige effekter, ligesom også forskelle i ressourceforbruget i forbindelse med indsatserne er betragteligt og derfor fremadrettet bør få en større bevågenhed i lignende studier.

Da der ikke eksisterer sociale eksperimenter herhjemme, hvor forskellige typer af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger benchmarkes op mod hinanden via lodtrækning, er vi i indeværende studie nødt til at basere os på en ikke-eksperimentel metode. I studiet benyttes derfor data fra en række registre, blandt andet DREAM, det Digitale Registreringsværktøj (DRV) samt indkomstoplysninger fra IDA og E-indkomst. DRV indeholder oplysninger omkring sagsbehandlernes subjektive vurderinger af den enkelte ledige i en række dimensioner (faglige og personlige kompetencer, rådighedsvurdering og vurdering af søgeaktiviteten, bl.a.). Oplysninger af denne karakter er særligt værdifulde i studier som dette, hvor fraværet af sociale eksperimenter nødvendiggør brugen af ikke-eksperimentelle metoder. DRV blev implementeret i tredje kvartal 2004 men blev først obligatorisk at benytte ved årsskiftet 2004-05. Af denne årsag er udgangspunktet for analysen 1. januar 2005. Pga. ovennævnte ønsker om at følge deltagerne over en årrække efter påbegyndt aktivering muliggør de seneste E-indkomstoplysninger ikke, at vi kan følge deltagerne længere frem end til forløb, der påbegyndes inden udgangen af 2010.

Effekterne estimeres ved hjælp af matching. Konkret estimeres der effekter på selvforsørgelsesgraden samt cost-benefit-beregninger, der svarer på, hvorledes det ville være gået deltagerne i henholdsvis offentligt og privat løntilskud samt virksomhedspraktik, hvis deltagerne i stedet var blevet sendt i et VAO-forløb. Disse effekter estimeres blandt deltagerne i hver af de tre typer af foranstaltninger på tværs af tid fra første kvartal 2005 til fjerde kvartal 2010. Således konstrueres der mål for, hvorledes de relative effekter udvikler sig over tid. På de matchede effekter regresseres efterfølgende de observerbare og tidsvarierende karakteristika for deltagerne for at få isoleret de rene konjunktoreffekter.

⁵ Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistiks AMFORA-, PUOP- og OF-data fra 2005 til 2012.

Sammenlignet med VAO-forløb, oplever deltagerne i løntilskud særligt store fastholdelseeffekter⁶ på kort sigt. I lyset af ovenstående nævnte forskelle i varighed og intensitet er dette ikke overraskende. Disse fastholdelseeffekter er særligt store for deltagerne i private løntilskud og særligt for deltagere omkring højkonjunktursens top i starten af 2008. Også virksomhedspraktikanter oplever på dette tidspunkt en større grad af fastholdelse i forhold til VAO-forløb. Målt over en toårig periode efter programstart opnår deltagere i private løntilskud dog oftest at indhente denne fastholdelse og har for nogle perioder en positiv gevinst på selvforsørgelsesgraden på ca. 10 procentpoint (svarende til ti uger mere i selvforsørgelse). Kun for forløb startet i 2008 indhentes den initiale fastholdelse ikke i løbet af de første to år. Deltagere i offentligt løntilskud indhenter derimod kun i sjældne tilfælde i den undersøgte periode det efterslæb, som den højere grad af fastholdelse resulterer i. For perioden som helhed ligger det samlede tabte selvforsørgelsespotentiale mellem to og fire procentpoint over den toårige undersøgelsesperiode (svarende til mellem to og fem ugers lavere selvforsørgelse). På intet tidspunkt i den undersøgte periode findes selvforsørgelsesgraden blandt deltagere i virksomhedspraktik på det mellemlange sigte at være større end alternativet (et VAO-forløb). Dette er heller ikke tilfældet for den sidste del af perioden, hvor der skete et markant skift bort fra virksomhedspraktik i offentlig regi over mod en målrettet brug af virksomhedspraktik hos private.

I sammenligningen af gevinster og ressourceforbrug/omkostninger kommer der dog et anderledes tydeligt billede frem: På tværs af de tre virksomhedsrettede foranstaltninger, konjunktursituationer, og om der måles på kort sigt (seks mdr. efter start) eller mellemlangt sigt (to år efter start), så giver disse foranstaltninger signifikant større samfundsøkonomisk afkast. For hver aktiveret dagpengemodtager, der kan flyttes fra et VAO-forløb til et løntilskudsjob i den private sektor, er der en samfundsøkonomisk gevinst i løbet af de første to år på mellem 100.000 og 200.000 kr. Gevinsten er noget lavere ved offentlige løntilskud relativt til VAO, men stadig signifikant på mellem 50.000 og 100.000 kr. Også for virksomhedspraktikanter kommer regnestykket ud i virksomhedspraktikkens favør, om end noget mindre. Dog er der stadig en samfundsøkonomisk gevinst på mellem 10.000 og 50.000 kr. for hver VAO-deltager, der kan flyttes til et virksomhedspraktikforløb.

Resten af rapporten er struktureret som følger: I afsnit 3 gennemgås meget kort den makroøkonomiske udvikling i brugen af de forskellige aktive instrumenter på dagpengeområdet. I afsnit 4 præsenteres og diskuteres de anvendte data og metoder. Afsnit 5 indeholder rapportens resultater.

⁶ Længerevarende og tidskrævende foranstaltninger medfører typisk, at deltagerne søger mindre aktivt efter arbejde, mens de deltager og derfor sjældnere finder job undervejs i forløbet. Dette forhold er i faglitteraturen døbt *fastholdelseeffekten*.

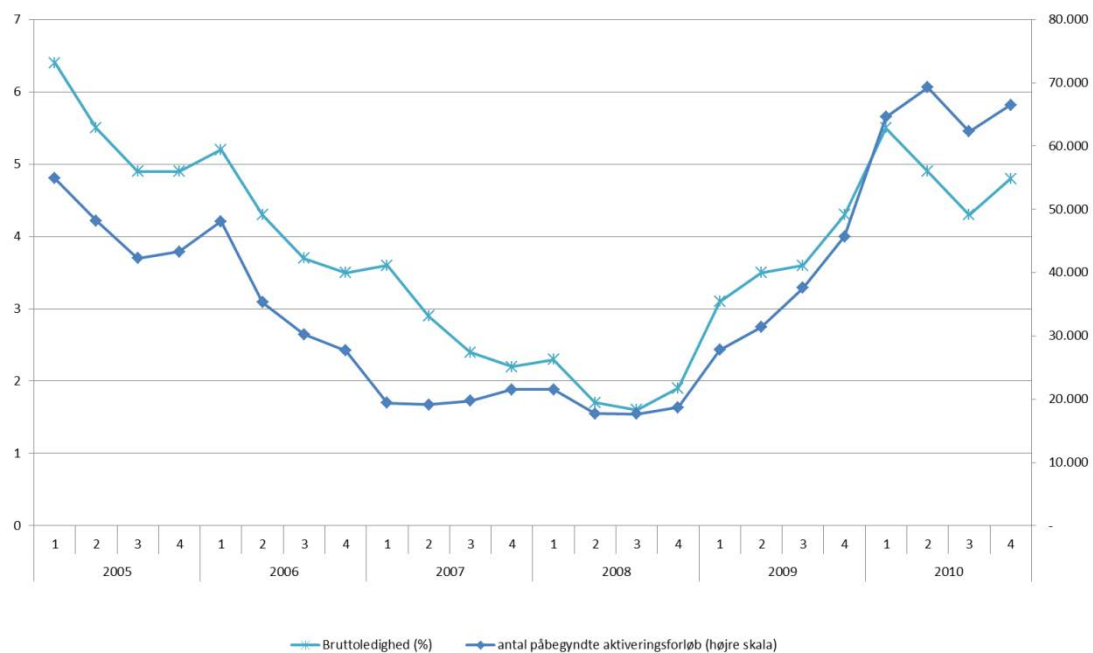
2 Udviklingen på aktiveringsområdet

En række politiske ændringer har påvirket aktiveringen af forsikrede ledige i den undersøgte dagpengeperiode (aktiveringsforløb påbegyndt mellem 2005 og 2010). Af større ændringer skal der her kort nævnes tre:

- Nedlæggelsen af AF og introduktionen af jobcentrene i forbindelse med kommunalreformen i 2007
- Fremrykning af aktiveringskravet fra 12 til ni måneder i 2007 for ledige over 30
- Kommunalisering af indsatsen i 2009, hvor de statslige opgaver i jobcentrene overgår til kommunerne, der også nu skal medfinansiere udgifter til både dagpenge og aktivering.

I figur 2.1 ses udviklingen i bruttoledigheden og i antallet af påbegyndte aktiveringsforløb på kvartalsniveau. De to kurver følges stort set ad over cyklen: Fra en ledighed på 6,5 % og 55.000 nye aktiveringsforløb i starten af 2005 til en bruttoledighed på under to procent og under 20.000 aktiverede i midten af 2008, hvorefter finanskrisen rammer hårdt, og begge kurver igen stiger.

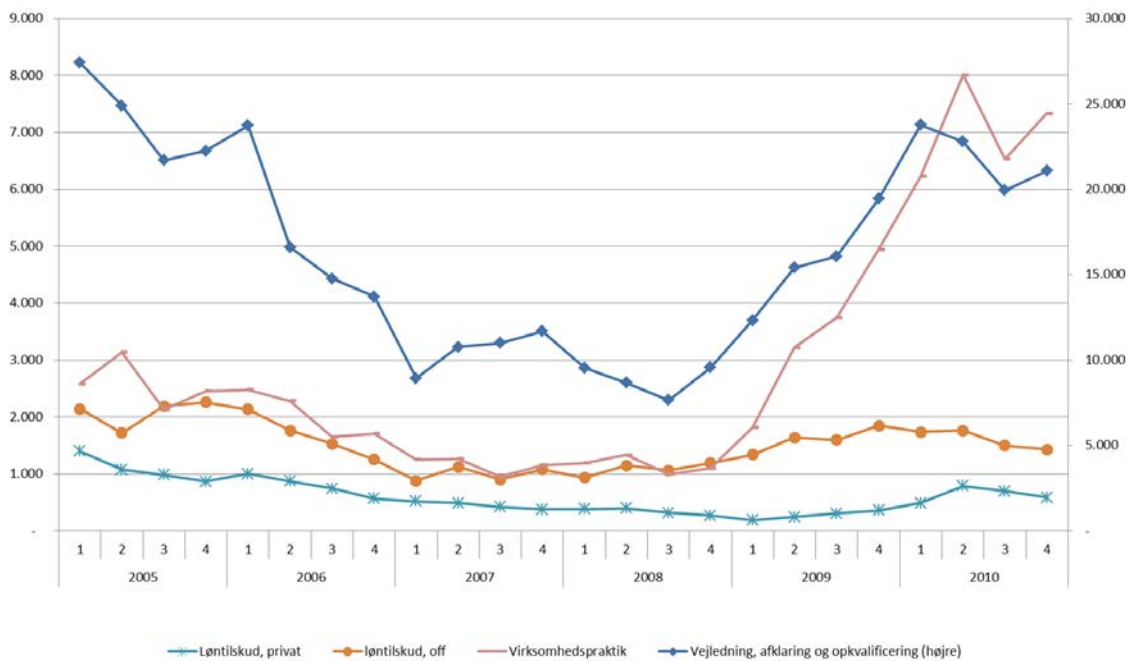
Figur 2.1 Kvartalsvis udvikling i bruttoledighed og antal påbegyndte aktiveringsforløb, 2005-2010



Kilde: Baseret på tal fra Danmarks Statistik (bruttoledigheden) og jobindsats.dk. Begge vedrører alene forsikrede ledige.

Udviklingen i sammensætningen har dog ikke været den samme på tværs af instrumenter. Figur 2.2 dokumenterer dette for nystartede forløb.⁷ Langt den største aktivitet er af typen VAO med over 20.000 nystartede forløb hvert kvartal i både 2005, 2006 og 2010. Men også virksomhedspraktik er steget betragteligt i omfang og mangedoblet i omfang efter den øgede fokus på virksomhedsrettet aktivering i slutningen af undersøgelsesperiode. Derimod er private løntilskud faldet relativt i brugen fra at ligge på omkring fire procent af de nystartede forløb i 2005-2006 til under to procent i slutningen af perioden. Noget tilsvarende er sket for offentlige løntilskudsforløb, der før krisen udgjorde omkring 8-10 % af forløbene til i 2010 at udgøre knap fire procent.

Figur 2.2 Kvartalsvis udvikling i sammensætningen af de forskellige aktive instrumenter. Egne beregninger baseret på DREAM.



⁷ Med nystartet forløb menes her, at den aktiverede ikke har deltaget i nogen former for aktivering i kvartalet op til påbegyndelsen af det pågældende forløb. Denne definition af et nyt forløb vil også blive brugt i den efterfølgende analyse.

3 Datakilder og metode

I studiet bruges der administrative data fra en række kilder. Samlet giver disse kilder adgang til information om a-kasse tilhørsforhold, socioøkonomiske baggrundsoplysninger som alder, ægteskabelig status, antal og alder på børn i familien, uddannelsesmæssige baggrund, oplysninger om udbetalinger af offentlige indkomsterstøttende ydelser og tilskud, lønoplysninger, (subjektive) sagsbehandler vurderinger og oplysninger omkring deltagelse i arbejdsmarkeds-politiske foranstaltninger. Data for arbejdsmarkedshistorik og de socioøkonomiske oplysninger strækker sig tilbage til starten af 1990'erne og frem til udgangen af 2012, mens oplysningerne fra sagsbehandlerne kun strækker sig fra perioden 2005 til 2010.

I den efterfølgende analyse er følgende selektionskriterium nedlagt for hvert af de analyserede kvartaler: Et aktiveringsforløb regnes for nystartet og dermed ikke som en del af et tidligere påbegyndt forløb, hvis den relevante DREAM-kode i en given uge i kvartalet er 211 eller 215-218, og hvis ingen af de foregående 13 DREAM-uger har indeholdt aktiveringskoder af nogen art. Det vil sige, at man altså højst kan indgå i analysen én gang pr. kvartal, men godt kan indgå flere gange på tværs af kvartalerne. Bemærk også, at i forhold til tidligere danske studier på området af lignende karakter, så fokuseres der altså ikke i indeværende studie på første aktiveringsforløb i et givet ledighedsforløb. I studiet er fokus på "*stocken*" af aktiverede og ikke "*inflowet*" af aktiverede fra ledighed. Dette medfører, at gruppen er mere repræsentativ, og studiet besvarer spørgsmålet omkring gevinster og omkostninger for en gennemsnitlig eller tilfældigt udvalgt ledig. Omvendt er studiet sværere at sammenligne med de fleste eksisterende studier, der fokuserer på nyledige, da gruppen her er svagere.

Median-varigheden af løntilskudsjobbene er som nævnt i indledningen 26 uger, mens medianen er væsentligt lavere for virksomhedspraktik (fire uger) og VAO (5-6 uger). For løntilskudsjobbene ses det i nedenstående tabel 3.1, at gennemsnittet på tværs af de 24 kvartaler, der indgår i analysen, heller ikke er langt fra de 26 med en standardafvigelse på omkring en uge. Det ses dog, at særligt for løntilskud i offentligt regi er det gennemsnitlige samlede aktiveringsomfang i løbet af de første 52 uger en anelse højere (2 ½ uge). Derimod adskiller det samlede aktiveringsomfang (i gennemsnit 15 uger) for deltagere i virksomhedspraktik sig betragteligt for det gennemsnitlige antal uger i virksomhedspraktik (de fire uger). Også for VAO-forløb er det samlede aktiveringsomfang et år efter start for knap fem ugers vedkommende noget andet end blot VAO. Det fremgår således af tabel 3.1, at for de aktiveringsforløb, der starter med VAO, er det kun 9,4 uger ud af den samlede aktivering på 14,1 uge, der foregår som vejledning, afklaring og opkvalificering.

Tabel 3.1 Samlet antal uger i aktivering 52 uger efter påbegyndt forløb

Foranstaltning	Omfang af	Omfang (uger)	
		Gns	Std afv
Vejledning, afklaring og opkvalificering	Aktivering	14,1	2,0
	Heraf i vejledning, afklaring og opkvalificering	9,4	1,7
Løntilskud, privat	Aktivering	26,6	1,0
	Heraf i lønsud, privat	24,7	1,0
Løntilskud, offentlig	Aktivering	29,6	1,6
	Heraf i løntilskud, offentlig	27,2	1,3
Virksomhedspraktik	Aktivering	15,1	3,3
	Heraf i virksomhedspraktik	4,3	0,3

Note: Gennemsnitlige antal uger i aktivering i alt og i samme DREAM-type i løbet af det første år efter påbegyndt nyt forløb. Std afv angiver standardafvigelsen på gennemsnittet af de 24 kvartalsgennemsnit

Kilde: Egne beregninger baseret på DREAM

Rettelig skal de relative effekter i det efterfølgende altså tolkes som forskellen i effekten af at *påbegynde* et givet forløb (fx privat løntilskud) mod at *påbegynde* en anden type forløb (fx et VAO-forløb). I den sammenhæng adskiller tolkningen af resultaterne fra dette studie sig dog ikke fra andre studier på området. Men i cost-benefit-beregningerne skal der selvfølgelig tages højde for det samlede ressourceforbrug og tilskud til virksomhederne for hele undersøgelsesperioden og ikke kun de ressourcer, der hidrører det initiale forløb. Det skal der, fordi et *påbegyndt* VAO-forløb oftest er væsentligt kortere end et løntilskudsforløb men oftere leder til træk på andre foranstaltninger, der således bliver en del af det evaluerede forløb. Effekterne af disse efterfølgende foranstaltninger kan ikke udsøndres, og omkostningerne ved disse må derfor nødvendigvis medtages.

Som det fremgår af figur 2.2, så er der en kraftig overvægt af de ledige, der kommer i VAO-forløb. Dette medfører, at det alene er muligt at foretage sammenligninger mellem deltagere i de virksomhedsrettede foranstaltninger i forhold til en situation, hvor de var kommet i et VAO-forløb og ikke, hvorledes det ville være gået VAO-deltagere, hvis de alternativt var kommet i et virksomhedsrettet forløb. I det omfang, at de virksomhedsrettede foranstaltninger er af begrænset udbud, er den første sammenligning formentlig også mest politik-relevant.

3.1 Identifikation

For at kunne identificere gennemsnitseffekten blandt deltagerne i den virksomhedsrettede foranstaltning k i kvartal τ relativt til deltagelse i et VAO-forløb, skal en række antagelser være opfyldte. Baseret på standardnotationen i evalueringslitteraturen er $Y_t^{j,\gamma}$ det potentielle udfald målt til tidspunkt t efter start af deltagelse i foranstaltning j påbegyndt i kvartal γ . $Y_t^{0,\gamma}$ er det potentielle udfald målt i måned t ved deltagelse i et VAO-forløb påbegyndt i samme kvartal γ . Med denne notation kan effekterne af indsatserne de første seks og 24 måneder efter start opskrives som:

$$\Delta_6(D = k, T = \tau) = \sum_{t=0}^5 E(Y_t^{k,\tau} - Y_t^{0,\tau} | D = k, T = \tau) \text{ og}$$

$$\Delta_{24}(D = k, T = \tau) = \sum_{t=0}^{23} E(Y_t^{k,\tau} - Y_t^{0,\tau} | D = k, T = \tau).$$

Da deltagelse i en af de virksomhedsrettede foranstaltninger, $D=k$, og VAO ($D=0$) aldrig observeres for det samme individ, opstår det kendte identifikationsproblem. I denne analyse vil dette problem blive løst ved at antage *seleksion baseret på observerbare karakteristika*. Denne antagelse siger, at al den information, der *både* påvirker selektionen ind i foranstaltning k relativt til VAO, og som påvirker den efterfølgende succes på arbejdsmarkedet, er observeret i data.⁸ Der må med andre ord ikke være systematiske forskelle mellem de to grupper, som påvirker deres efterfølgende løn- og beskæftigelsesforhold, men som ikke observeres i data.

For at kunne vurdere, hvor plausibel denne antagelse om *betinget uafhængighed* er, er det nødvendigt at gøre sig overvejelser omkring selektionen ind i de tre virksomhedsrettede foranstaltninger relativt til selektionen ind i VAO. Denne selektion er styret af tre faktorer: lovgivningsmæssig berettigelse (fx skal man for at kunne få et løntilskud hos en privat arbejdsgiver have været ledig i min. seks måneder, inden man kan deltage i løntilskud, med mindre man er ufaglært, over 50 år eller enlig forsørger), den enkelte sagsbehandler og selvseleksion blandt de ledige. Den lovgivningsmæssige berettigelse kan i alle relevante tilfælde observeres direkte i data, herunder dagpengeancienniteten, der også må antages at have en selvstændig påvirkning på den lediges motivation for deltagelse. Sagsbehandleren selekterer blandt de ledige baseret på sine subjektive vurderinger af den enkelte lediges beskæftigelsesudsigter og arbejdsmarkedsperspektiv, faglige og praktiske kompetencer, forhold på det lokale arbejdsmarked og lignende. I det Digitale Registreringsværktøj registrerer sagsbehandlerne disse oplysninger sammen med lang række andre, herunder en række vurderede kompetencemål, helbredstilstanden hos den ledige, om den ledige er tilstrækkelig søgeaktiv, om der er tvivl om, om den ledige rent faktisk står til rådighed for arbejdsmarkedet, om den ledige har kompetencer eller evner, der efterspørges på det lokale eller regionale arbejdsmarked. Derudover indeholder data en lang række allerede nævnte socioøkonomiske oplysninger og data om tidligere løn- og beskæftigelsesforhold, der typisk indgår i lignende studier.

Konkret konstrueres og betinges der i studiet på variable identisk med variablene brugt i Biewen et al. (2013) udvidet med de ovenfor nævnte sagsbehandleroplysninger. I den henseende betinges der nedenfor på en informationsmængde, der næppe har været set mere omfangsrig. Der kan dog stadig være oplysninger, der påvirker selektionen og den fremtidige succes på arbejdsmarkedet, som ikke er medtaget her i dette studie, fx kriminalitetsoplysninger. I stedet antages sådanne manglende oplysninger at være tilstrækkeligt korreleret med de historiske beskæftigelses- og lønoplysninger til, at informationen reelt fanges.

Endeligt ses der helt bort fra forskelle i trusselseffekter mellem de forskellige typer foranstaltninger. De aktiverede er oftest klar over udsigten til deltagelse noget tid i forvejen enten pga. pålæg fra sagsbehandleren, eller fordi den ledige har fundet en potentiel arbejdsgiver til løntilskudsforløbet. Da denne information ikke findes i eksisterende data, kan eventuelle forskelle i *ex ante* effekterne ikke kvantificeres. I ekstreme tilfælde kan det fx tænkes, at deltage i løntilskud sænker deres jobsøgning, fra de får godkendt løntilskuddet og rent faktisk starter, mens deltagerne i et VAO-forløb øger deres søgeaktivitet betragteligt for at undgå den påtvungne deltagelse i foranstaltningen. Hvis sådanne effekter er vigtige, så vil estimationer, der ser bort fra disse, være skæve.

⁸ Derudover skal det også gælde, at eksistensen af disse foranstaltninger ikke påvirker den generelle økonomi (den såkaldte SUTVA-antagelse). Disse programmer må altså ikke være så store, at de påvirker den generelle efterspørgsel efter arbejdskraft (fx pga. fortrængning i forbindelse med løntilskuddene, se fx Rotger & Arendt (2010)) eller det generelle udbud (ved fx at gøre det mindre attraktivt at være ledig eller via skattefinansieringspåvirkning). En sådan antagelse er næppe plausibel givet omfanget af den aktive arbejdsmarkedspolitik herhjemme. Men ikke desto mindre er antagelsen altid nødvendig i evalueringer, der ikke har karakter af generelle ligevægtsmodeller.

Effekterne estimeres ved hjælp af matching. Konkret benyttes en semiparametrisk udgave, hvor en såkaldt *propensity score* estimeres for hver af de tre typer af virksomhedsrettet aktivering sammenlignet med VAO for hvert kvartal i analysen ved en simpel probit. Derefter bruges estimatorerne på disse scores in en (biweight-)kernel regression.

3.2 Udfaldsmålene

Udfaldsvariablerne til effektmålene benyttet i denne analyse konstrueres på baggrund af information fra en række registre. Den første del af analysen bruger mål for selvforsørgelse hentet fra DREAM-data. Disse oplysninger opgøres på ugeniveau, og de enkelte udfaldsmål er derfor blot en summering af antal uger i denne tilstand i de første 26 hhv. 104 uger efter aktiveringsstart. Selvom formålet med den aktive beskæftigelsesindsats er at bringe den enkelte ledige i beskæftigelse og ikke blot at blive selvforsørgende, kan de to mål i vid udstrækning formentlig sidestilles for gruppen af dagpengemodtagere. Der måles fra start af foranstaltningerne og ikke fra afslutningen af foranstaltninger. Dels fordi afslutningstidspunktet i mange tilfælde vil være endogent, og fordi ovenstående diskussioner har anskueliggjort, at der kan forventes store forskelle med hensyn til fastholdelseeffekter.

I forbindelse med cost-benefit-beregningerne, hvor det samfundsøkonomiske afkast af de enkelte foranstaltninger holdes op med omkostningerne, er det nødvendigt at træffe en række valg. Ideelt set burde den enkelte ledige følges resten af arbejdslivet, men af datamæssige årsager begrænses analysen til kun at følge deltagerne de første par år efter programstart.

For hver periode, hvor den aktiverede følges, genereres følgende stokastiske variabel:

$$Y_t^{j,\gamma} = (\omega_t^{j,\gamma} - \text{løntilskud}_t^{j,\gamma}) - (1 + mcf) * (\text{drift}_t^{j,\gamma}) - mcf * (U_t^{j,\gamma} + \text{løntilskud}_t^{j,\gamma})$$

Den første komponent i ovenstående er produktivetsmålet målt som den lønindtægt, $\omega_t^{j,\gamma}$, som den enkelte deltager modtager til tidspunkt t efter start af deltagelse i foranstaltning j påbegyndt i kvartal γ . Da virksomhederne i forbindelse med løntilskudsansættelse modtager en kompensation, er det nødvendigt at tage højde for dette. Det antages derfor, at personer, der er ansat i løntilskud har en produktivitet eller skaber en værdi, der er lig deres løn, $\omega_t^{j,\gamma}$, fraregnet det tilskud, som virksomheden modtager, $\text{løntilskud}_t^{j,\gamma}$. Dette er ligeledes antagelsen i lignende studier herhjemme, fx Jespersen et al. (2008), og er formentlig en nedre grænse for produktiviteten af løntilskudsjob og dermed et konservativt skøn. Fra registrene kan tidsforbruget i de enkelte løntilskudsforløb opgøres, og der kan derfor relativt simpelt beregnes et samlet løntilskud givet de officielle takster.

Derudover er der drifts- og administrationsudgifter i forbindelse med afholdelse af nogle typer aktiveringsforanstaltninger. Desværre er der på aktiveringsområdet ikke den samme grad af tilsyn og overblik over det faktiske ressourceforbrug som for eksempel på voksen- og efteruddannelsesområdet, så det er ikke muligt at opgøre disse på et personhenførbart niveau. I stedet benyttes Arbejdsmarkedsstyrelsens officielle skøn hentet fra Rosholm & Svarer (2009). Omkostningerne ved at VAO-forløb sættes derfor til 1.423 kr. pr. DREAM-uge (2009-priser), mens de virksomhedsrettede foranstaltninger antages ikke at udløse nogen driftsudgifter.

Da finansieringen af driftsomkostningerne, understøttelse og løntilskud alle medfører et skattemæssigt forvriddningstab, ofte og ovenfor benævnt *mcf*, bør disse størrelser alle korrigeres med en faktor større end en. Fra et samfundsøkonomisk synspunkt er dagpenge, $U_t^{j,\gamma}$, eller

løntilskud til arbejdsgivere for eksempel ikke en omkostning, men alene en transferering af købekraft fra én samfundsgruppe (skatteborgerne) til en anden (den ledige eller virksomheden). Disse størrelser skal derfor ikke medtages direkte i en sammenligning af de virksomhedsrettede forløb og VAO-forløbene. Men transfereringerne skal selvfølgelig finansieres gennem skattesystemet. Og i det omfang, at der er forskel i effekten af afhængighed af offentlig forsørgelse mellem de to grupper vil de selvfølgelig have forskellig påvirkning af dødvægtstab ved skatteinddragelse. Der er stor variation mellem studier af, hvor stort dette dødvægtstab er. Vi følger Jespersen et al. (2008) og vurderer følsomheden baseret på tre værdier, nemlig 30, 75 og 120 %.

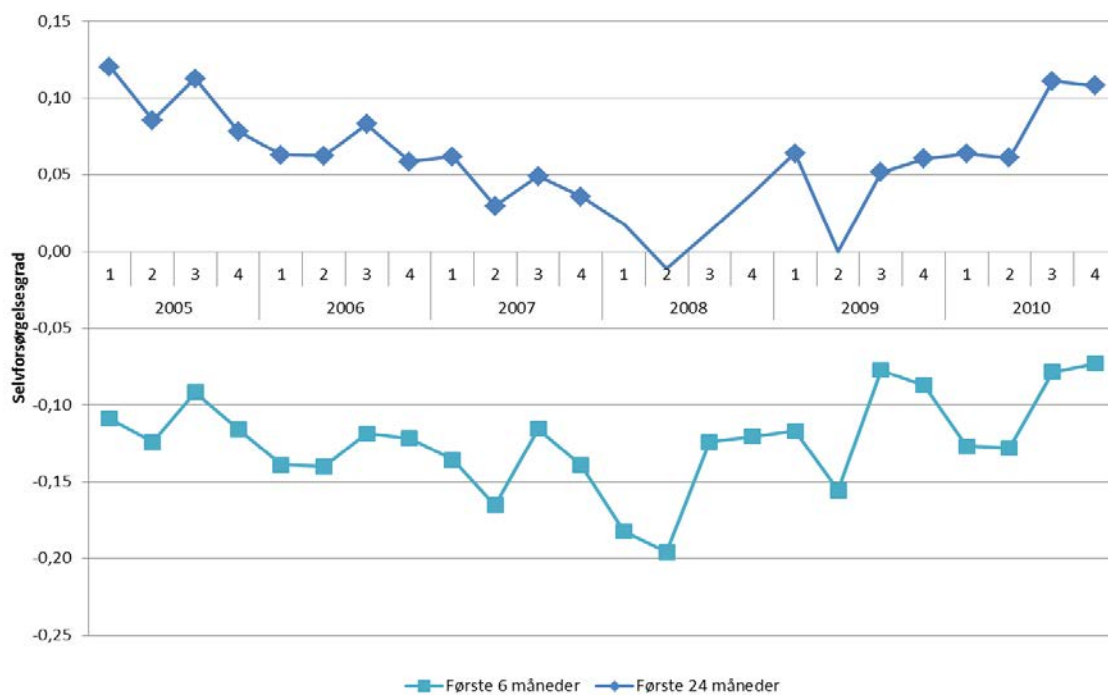
En potentiel vigtig samfundsmæssig omkostning, som ikke er medtaget i dette studie, er værdien af de ledige aktiveringsdeltageres fritid. I det omfang, at fortsat modtagelse af dagpenge faktisk medfører et krav om deltagelse i aktivering, så er det næppe realistisk at antage, at al deltagelse er frivillig. Men da vi ikke har nogen idé omkring skyggeprisen på fritid, er der valgt at se bort fra dette i analyserne. Vi er dog klar over, at dette kan skævvride vores konklusioner, se fx Greenberg (1997).

4 Resultater

I dette kapitel præsenteres resultaterne af effektsammenligningerne mellem de virksomhedsrettede aktiveringsforanstaltninger og VAO-forløb for hvert af de 24 kvartaler i årrækken 2005-2010. Udviklingen afbildes både for kortsigtseffekterne (de første 26 uger efter start) og på mellemlang sigte (de første 104 uger efter start). I kapitel 6 udføres sammenligninger af de tre virksomhedsrettede foranstaltningers omkostningseffektivitet med VAO-forløb.

4.1 Private løntilskud

Figur 4.1 Effekten på selvforsørgelsesgraden af deltagelse i private løntilskud relativt til deltagelse i VAO-forløb



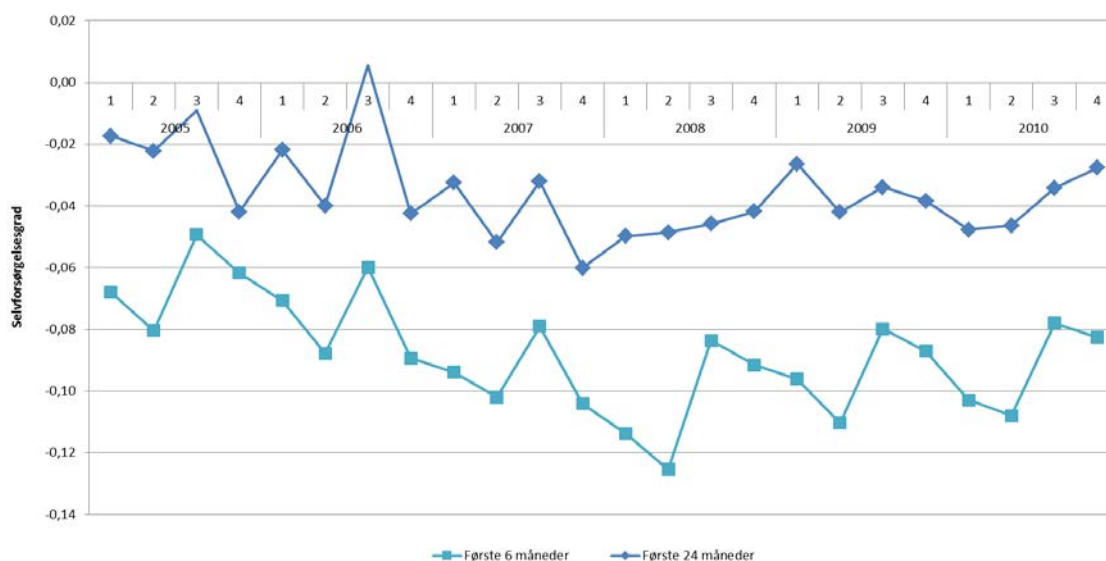
Note: De to udfaldsmål er baseret på kumulerede antal uger i selvforsørgelse i løbet af de første 26 hhv. 104 DREAM-uger efter start på aktiveringsforløb i de respektive kvartaler. Mærker er benyttet, hvis effekten er statistisk signifikant forskellig fra nul på mindst 5 %-niveau i et givet kvartal.

Fælles for samtlige kvartaler i analysen er betydelige fastholdelseeffekter ved deltagelse i private løntilskud relativt til deltagelse i VAO-forløb. Særligt for forløb initieret i toppen af højkonjunktoren er denne fastholdelse udpræget med en effekt på omkring 20 procentpoint eller omkring fem ugers mindre selvforsørgelse over denne 26 ugers periode. I det omfang, at langt hovedparten af deltagerne i løntilskud i disse uger er i støttet beskæftigelse, og dermed ikke regnet for værende selvforsørgende, illustrerer dette blot, at alternativet (et VAO-forløb) ville have ledt til selvforsørgelse i et tilsvarende omfang. Sammenlignes denne indledende periode med den kumulerede selvforsørgelsesgrad for de første 104 uger efter start på aktivering, vender billedet derimod, så særlig private løntilskud med start i starten og slutningen af den undersøgte periode har positive konsekvenser for selvforsørgelsesgraden rela-

tivt til VAO-forløb. Faktisk er det kun forløb med start i 2008 (og andet kvartal 2009), der ikke kommer ud med en signifikant positiv effekt på selvforsørgelsesgraden. Så den initiale øgede fastholdelse bliver indhentet. Omsat i ugers ekstra selvforsørgelse svarer en effekt i figur 4.1 på fem procentpoint til omkring lidt over fem uger.

4.2 Offentlige løntilskud

Figur 4.2 Effekten på selvforsørgelsesgraden af deltagelse i offentlige løntilskud relativt til deltagelse i VAO-forløb

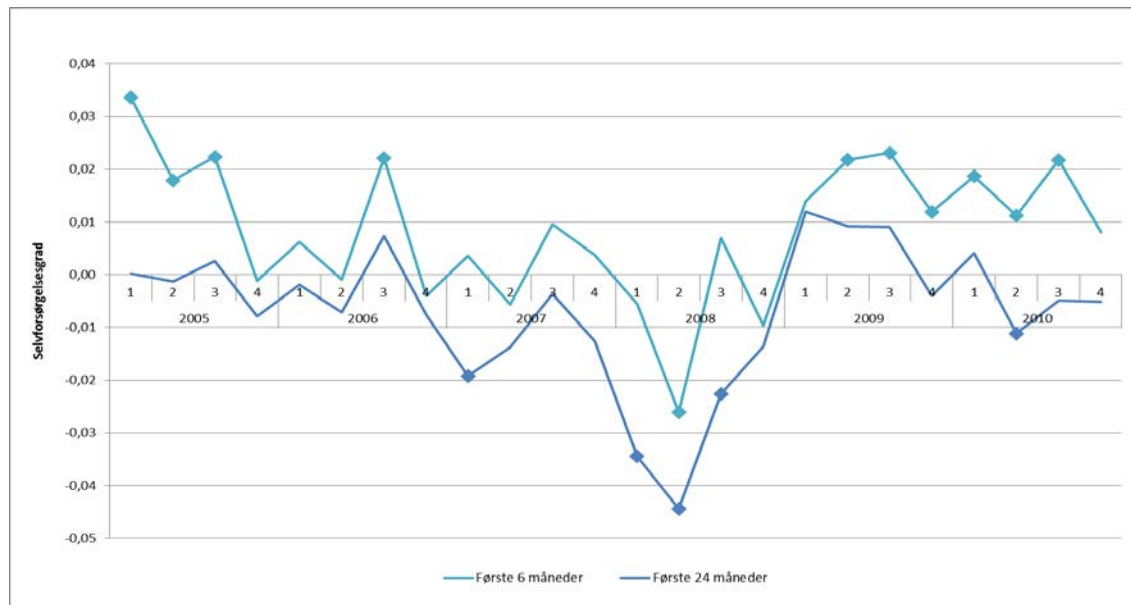


Note: De to udfaldsmål er baseret på kumulerede antal uger i selvforsørgelse i løbet af de første 26 hhv. 104 DREAM-uger efter start på aktiveringsforløb i de respektive kvartaler. Mærker er benyttet, hvis effekten er statistisk signifikant forskellig fra nul på mindst 5 %-niveau i et givet kvartal.

Ligesom for private løntilskud, er der også for deltagerne i offentlige løntilskud signifikante fastholdelseeffekter på kort sigt og særligt omkring toppen af højkonjunktoren i 2008, jf. figur 4.2. Derimod er selve niveauet for fastholdelse lavere ved offentlige løntilskud end de tilsvarende private. Da begge forløb har en varighed på 26 uger, afspejler denne forskel formentlig, at udsigterne på arbejdsmarkedet for gruppen af deltagere i offentlige løntilskud er væsentligt svagere end for deltagerne i private løntilskud. Så færre deltagere i offentlige løntilskudsjob ville være blevet selvforsørgende i løbet af løntilskudsperiode, hvis alternativet havde været det kortere VAO-forløb. For ingen af de undersøgte perioder når selvforsørgelsesgraden over de første par år at blive så tilstrækkeligt meget højere, at de initiale ugers tab pga. den øgede fastholdelse hentes. Således er den samlede selvforsørgelsesgrad for perioden som helhed mellem to og seks procentpoint lavere, og i hovedparten af kvartalerne er effekterne signifikant negative. Og i modsætning til de private løntilskud, så er der ikke en økonomisk klar forbedring at spore fra midten af 2008 til slutningen af perioden.

4.3 Virksomhedspraktik

Figur 4.3 Effekten på selvforsørgelsesgraden af deltagelse i virksomhedspraktik relativt til deltagelse i VAO-forløb



Note: De to udfaldsmål er baseret på kumulerede antal uger i selvforsørgelse i løbet af de første 26 hhv. 104 DREAM-uger efter start på aktiveringsforløb i de respektive kvartaler. Mærker er benyttet, hvis effekten er statistisk signifikant forskellig fra nul på mindst 5 %-niveau i et givet kvartal.

I modsætning til de to analyser for løntilskuddene er der ikke den samme grad af fastholdelse at spore ved virksomhedspraktik sammenlignet med VAO-forløb. Givet hvor ens varighederne af de to type forløb er, jf. tabel 4.1, så er dette heller ikke overraskende. Tværtimod, så er der faktisk perioder (2005 og 2009-2010), hvor virksomhedspraktik på kort sigt er signifikant bedre til at hjælpe deltagerne i selvforsørgelse, end et tilsvarende VAO-forløb ville have været. Bemærk dog også, at skalaen i forhold til figur 4.1 og 4.2 er væsentligt lavere. Således vil en signifikant effekt på to procentpoint alene svare til omkring ½ uges yderligere selvforsørgelse over et halvt år. Heller ikke på længere sigt er der signifikant forskel på selvforsørgelsesgraden mellem de to typer af foranstaltninger. Det bemærkes dog, at for foranstaltninger initieret i perioden op til finanskrisen er der en signifikant lavere selvforsørgelsesgrad over den efterfølgende toårige periode for virksomhedspraktikanterne sammenlignet med en situation, hvor de i stedet var kommet i et VAO-forløb.

4.4 Sammenhæng mellem konjunktur og effekter

I dette afsnit vil den dynamiske udvikling i de forskellige effekter fra afsnit 5.1-5.3 blive sammenlignet og korreleret med makroindikatorer for den økonomiske udvikling i økonomien. I tabel 4.1 nedenfor er ovenstående effekter på selvforsørgelse målt både over de 6 og 24 måneder sammenholdt med udviklingen i den kvartalsvise BNP-vækst i to forskellige mål for ledigheden (AKU-ledigheden og den registrerede bruttoledighed) samt det kvartalsvise antal påbegyndte aktiveringsforløb, jf. figur 2.1. Disse korrelationer er fundet ved at regressere ovenstående estimerede effekter på et konstantled og den makroøkonomiske variabel i stil med Lechner & Wunsch (2009).

Tabel 4.1 Korrelation mellem effekterne på selvforsørgelse og makroøkonomiske variabler

Foranstaltning	BNP	AKU	Ledighed Brutto	Antal aktiverede
Privat løntilskud				
Første 6 måneder	0,00	0,56 *	0,44 *	0,53 *
Første 24 måneder	-0,09	0,47 *	0,77 **	0,67 **
Offentligt løntilskud				
Første 6 måneder	-0,13	0,04	0,49 *	0,27
Første 24 måneder	-0,34	0,11	0,46 **	0,24
Virksomhedspraktik				
Første 6 måneder	-0,15	0,49 *	0,54 **	0,41 *
Første 24 måneder	-0,36	0,61 **	0,61 **	0,54 **

Note: *signifikant forskellig fra nul på et 5 %-niveau, ** på 1 %-niveau. For at korrigere for autokorrelation ifm. inferens, er der brugt en Newey-West procedure til at beregne t-værdier ifm. regressionen af de enkelte effekter på en konstant og den respektive makrovariabel.

Kilde: De kvartalsvise tal for ledighed og BNP er hentet fra dst.dk, mens tallet for antal aktiveringsforløb påbegyndt i perioden blandt dagpengemodtagere er hentet fra jobindsats.dk

De makroøkonomiske variabler er alle målt på tidspunktet for starten af aktiveringsforløbet. Det vigtigste fra et politisk og styringsmæssigt synspunkt må være konjunktursituationen på det tidspunkt, hvor den faktiske beslutning omkring deltagelse tages. Det er dette forhold, man kan styre og tilrettelægge politikken efter. I den forstand er konjunktursituationen to-tre år efter initieringen af mindre betydning al den stund, at man alligevel ikke kan forudsige denne tilfredsstillende.

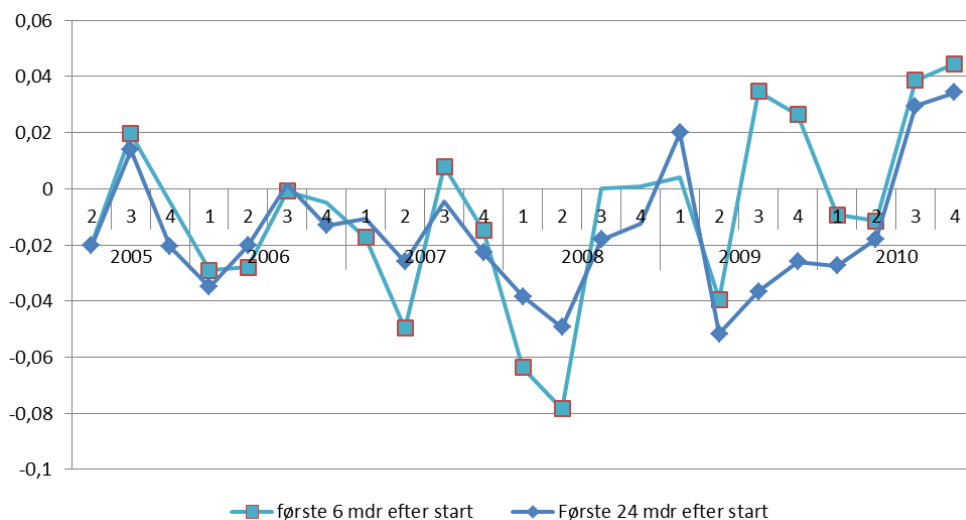
Resultaterne i tabel 4.1 indikerer, at særligt bruttoledigheden og antallet af påbegyndte aktiveringsforløb samvarierer betragteligt med især effekterne af private løntilskud. Og en smule overraskende er det særligt de langsigtede effekter, der udviser en højere grad af korrelation med hensyn til bruttoledigheden og i lidt mindre grad for antal aktiverede. Hvis disse korrelationer gives en kausal fortolkning, så betyder den positive sammenhæng, at de virksomhedsrettede foranstaltninger er særligt effektive, når ledigheden er høj. Omsættes korrelationerne til noget umiddelbart måleligt og gives de en kausal fortolkning, så vil en stigning i bruttoledigheden på 1 procentpoint fra periodens gennemsnitlige 3,8 % til 4,8 % medføre en forbedring af selvforsørgelsesgraden over de 24 måneder for de private løntilskudsforløb på mellem 1 og 1,5 procentpoint. Tallene for den kvartalsvise udvikling i BNP synes at være for volatil, til at nogen korrelation kan spores.

Ovenstående korrelationer leder selvfølgelig til det naturlige spørgsmål, om hvad der ligger bag disse konjunkturfølsomme forskelle. To kandidater er åbenbare (givet den umiddelbare uændrede intensitet pr. deltager, hvormed programmerne er implementeret over perioden): Enten forskelle i deltagersammensætningen eller i efterspørgslen efter arbejdskraft. I en højkonjunktur som den seneste i starten af 2008 er det måske kun de allersvageste dagpengemodtagere, der kommer i et løntilskudsforløb. Og for disse kunne man måske forvente en lavere effekt af løntilskud relativt til en "stærkere" ledig. En potentiel mulighed for at undersøge effekterne og konsekvenserne af ændringen i deltagersammensætningen over tid kunne være at sammenligne ovenstående resultater, hvor deltagersammensætningen hvert kvartal ændrer sig med tilsvarende kørsler, hvor deltagersammensætningen holdes fast over tid. Desværre er dette ikke muligt givet de meget store udsving, der er i deltagersammensætningen over den undersøgte periode. For eksempel kan det nævnes, at der stort set ingen løntilskudsansatte var i bygge- og anlægssektoren i andet kvartal 2008, mens mellem 15 og 25 procent af alle private løntilskudsjob efter krisen har været i denne sektor. Derudover har der også været andre radikale ændringer af, hvem der kommer i løntilskud, fx baseret på forud-

gående ledighed og lignende. Dette betyder i praksis, at der ikke eksisterer en tilstrækkelig stor fast population af de forskellige typer af deltagere, der aktiveres hver periode.

I stedet regresseres de fundne individspecifikke effekter på det store batteri af observerbare karakteristika fra den oprindelige matchinganalyse samt på kvartalsvise indikatorvariabler. Resultaterne af denne øvelse er afbildet i figur 4.4-4.6.

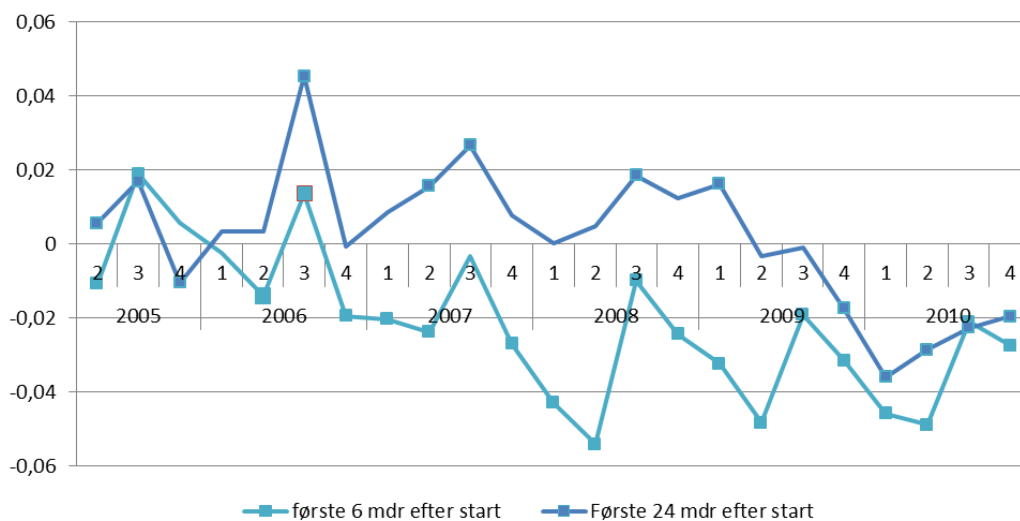
Figur 4.4 Regressionsjusterede tidsmæssige ændringer af effekterne af private løntilskud relativt til VAO-forløb på selvforsørgelsesgraden



Note: De to udfaldsmål er baseret på kumulerede antal uger i selvforsørgelse i løbet af de første 26 hhv. 104 DREAM-uger efter start på aktiveringsforløb i de respektive kvartaler. Mærker er benyttet, hvis effekten er statistisk signifikant forskellig fra effekten i første kvartal, 2005 på mindst 5 %-niveau i et givet kvartal.

I figur 4.4 er de regressionsjusterede kvartalsvise forskelle i effekterne for private løntilskud afbildet. Effekten fra første kvartal i 2005 er brugt som referenceperiode. Det ses, at en stor del af kortsigtsforskellene over tid er uforklaret af deltagersammensætningen. Således kan intet af forskellen fra figur 4.1. i fastholdelsesgraden mellem 1. kvartal 2005 (-0,11) og 2. kvartal 2008 (-0,19) forklares med ændringer i deltagersammensætningen må tilskrives fuldt ud til tidsindikatoren.

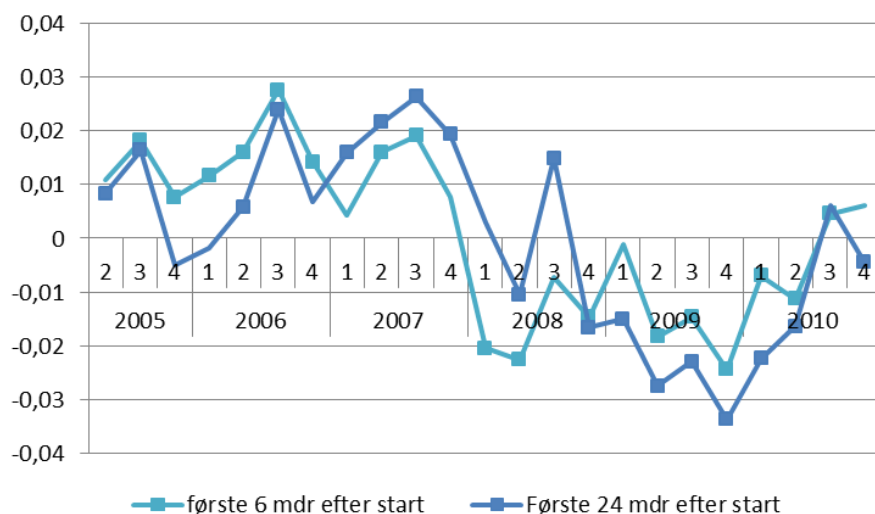
Figur 4.5 Regressionsjusterede tidsmæssige ændringer af effekterne af offentlige løntilskud relativt til VAO-forløb på selvforsørgelsesgraden



Note: De to udfaldsmål er baseret på kumulerede antal uger i selvforsørgelse i løbet af de første 26 hhv. 104 DREAM-uger efter start på aktiveringsforløb i de respektive kvartaler. Mærker er benyttet, hvis effekten er statistisk signifikant forskellig fra effekten i første kvartal, 2005 på mindst 5 %-niveau i et givet kvartal.

I modsætning til de private løntilskudsforløb, så tegner der sig et billede af, at gevinsterne på selvforsørgelse på længere sigt (24 måneder) har været nedadgående for de offentlige løntilskud siden toppen af højkonjunktoren, når man korrigerer for ændringerne i deltager-sammensætningen. En forskel på fire procentpoint, som mellem 3. kvartal 2008 og estimerne for 2010 faktisk svarer til den effektforskel, der var mellem de offentlige løntilskud og VAO-forløb for denne periode, jf. figur 4.2. Det vil med andre ord sige, at tages figur 4.5 for pålydende, så ville forskellen mellem offentlige løntilskud og VAO-forløb så at sige være gået i nul i den sidste del af perioden, hvis blot offentlige løntilskud på dette tidspunkt havde være så (relativt) effektive, som disse løntilskud var to-tre år tidligere.

Figur 4.6 Regressionsjusterede tidsmæssige ændringer af effekterne af offentlige løntilskud relativt til VAO-forløb på selvforsørgelsesgraden



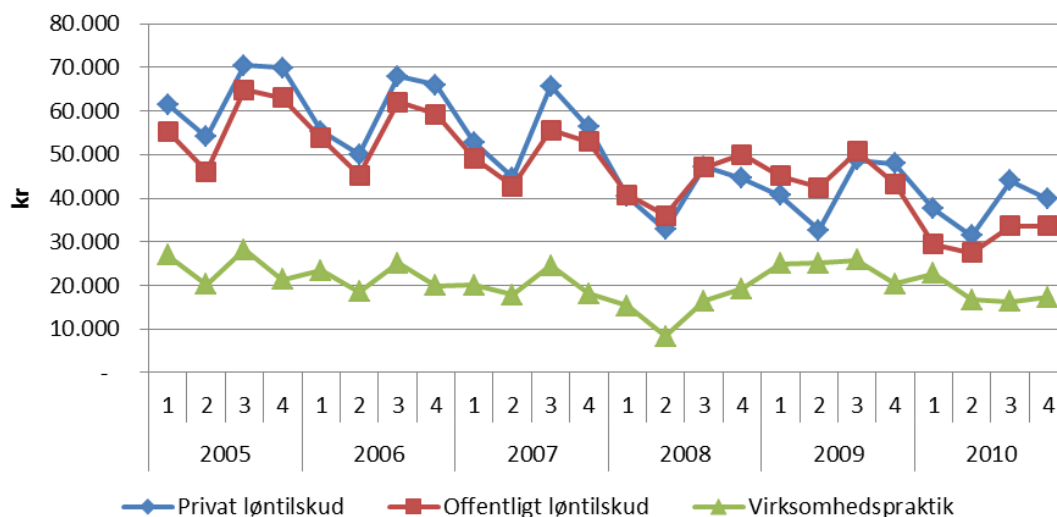
Note: De to udfaldsmål er baseret på kumulerede antal uger i selvforsørgelse i løbet af de første 26 hhv. 104 DREAM-uger efter start på aktiveringsforløb i de respektive kvartaler. Mærker er benyttet, hvis effekten er statistisk signifikant forskellig fra effekten i første kvartal, 2005 på mindst 5 %-niveau i et givet kvartal.

For virksomhedspraktik ses et overraskende fald sidst i perioden, der ikke var umiddelbart synligt i figur 4.3. Dette er bemærkelsesværdigt al den stund, at der for denne periode sker et mærkbart skift fra praktikpladser hos offentlige arbejdsgivere mod praktikpladser hos private virksomheder. En af forklaringerne kan selvfølgelig være, at den eksplosive brug af virksomhedspraktik som foranstaltning, jf. figur 2.2, har påvirket målrretningen; en stigning på en faktor 4-8 er ikke fundet sted, uden at det også er gået ud over resultaterne.

5 Udviklingen i den relative omkostnings-effektivitet

Ovenstående effektstudier har alene fokuseret på, hvorledes det alternativt var gået med selvforsørgelsesgraden for den gennemsnitlige deltager i de virksomhedsrettede foranstaltninger relativt til en situation, hvor de var kommet i et VAO-forløb. Resultaterne (eller rangordningen af disse) er ikke væsensforskellige fra tidligere danske og internationale studier: Løntilskud i private virksomheder findes oftest at være den relativt mest effektfulde foranstaltning for ledige, hvorimod løntilskud i den offentlige sektor rangerer nederst. I denne type studier er det dog også vigtigt at holde ressourceforbruget for øje. Således er der åbenbare forskelle på tværs af foranstaltningerne – forløb, hvor ledige deltager i en form for vejledning, omskoling eller opkvalificering, vil typisk indeholde et større eller mindre ressourceforbrug, hvorimod der i forbindelse med fx løntilskud rent faktisk foregår en produktion, som den enkelte arbejdsplads, og dermed samfundet, værdisætter.

Figur 5.1 Forskelle i nutidsværdi efter første seks måneder af virksomhedsrettede foranstaltninger relativt til VAO-forløb



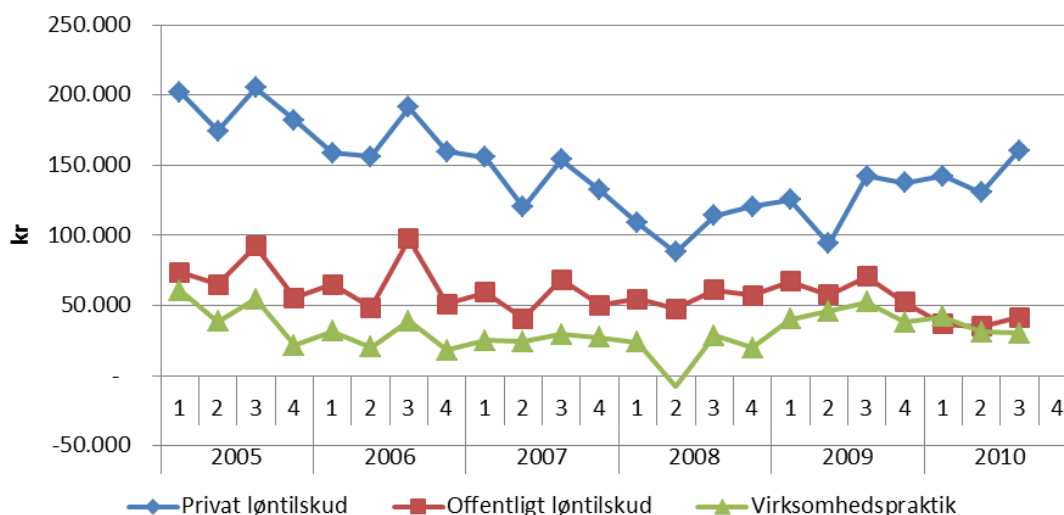
Note: Nutidsværdien er beregnet som forskellen i lønindkomsten (fraregnet evt. løntilskud) og driftsomkostninger ved de enkelte foranstaltninger. Driftsomkostningerne er korrigeret med en faktor 0,75 for at tage højde for forvriddingstab ved skattefinansieringen. Derudover er forvriddingstabet i forbindelsen med overførsler og løntilskud ligeledes fratrukket. Der ses på de første 26 uger efter start på aktiveringsforløb i de respektive kvartaler. Mærker er benyttet, hvis effekten er statistisk signifikant forskellig fra nul på mindst 5 %-niveau i et givet kvartal.

Figur 5.1 illustrerer tydeligt vigtigheden af ovenstående: Den relative nutidsværd af løntilskuddene på kort sigt er stort set uafhængigt af sektor. For både løntilskudsforløb i den private og offentlige sektor er bidraget til samfundsøkonomien mellem 30 og 70 tusinde kr. højere pr. forløb end et alternativt VAO-forløb. Dette skyldes, dels at der foregår en reel produktion i forbindelse med løntilskuddene (konservativt sat til forskellen mellem lønnen i forløbet og tilskuddet til virksomheden, jf. ovenstående), og dels at der ved et VAO-forløb foregår et reelt ressourceforbrug. Da virksomhedspraktikanter alene får deres dagpenge under et praktikforløb, er det i analysen antaget, at disse deltagere ikke har nogen produktion af værdi i løbet af de fire ugers praktik. Derfor bliver forskellen i nutidsværdi også tilsvarende min-

dre. Men fælles for alle tre foranstaltninger er der altså en positivt gevinst for samfundsøkonomien relativt til et alternativt VAO-forløb.

På længere sigt blev der i afsnit 4 ikke fundet nogen udpræget forskel i effekten på selvforsørgelsesgraden mellem virksomhedspraktikforløbene og de offentlige løntilskud relativt til VAO-forløbene. Således blev en anelse af den initiale fastholdelseeffekt hentet blandt de offentlige løntilskuddeltagere, mens deltagerne i virksomhedspraktikforløbene oplevede en effekt på selvforsørgelsesgraden på mellem ± 3 procentpoint alt efter kvartalet. Derimod var der klare positive effekter på selvforsørgelsesgraden blandt deltagerne i private løntilskud relativt til VAO-forløbene. Disse langsigts effekter slår også ud i cost-benefit-tallene for det lidt længere sigte, jf. figur 5.2.

Figur 5.2 Forskelle i nutidsværdi efter første 24 måneder af virksomhedsrettede foranstaltninger relativt til VAO-forløb



Note: Nutidsværdien er beregnet som forskellen i lønindkomsten (fraregnet evt. løntilskud) og driftsomkostninger ved de enkelte foranstaltninger. Driftsomkostningerne er korrigeret med en faktor 0,75 for at tage højde for forvriddningstab ved skattefinansieringen. Derudover er forvriddningstab i forbindelse med overførsler og løntilskud ligeledes fratrukket. Der ses på de første 104 uger efter start på aktiveringsforløb i de respektive kvartaler. Mærker er benyttet, hvis effekten er statistisk signifikant forskellig fra nul på mindst 5 %-niveau i et givet kvartal.

For hver ledig, der kom i et privat løntilskudsforløb i starten af perioden, 2005-2006, var der en samfundsøkonomisk gevinst på mellem 150 og 200 tusinde kr. sammenlignet med alternativet, hvor vedkommende var blevet sendt i et VAO-forløb. Selvom beløbet er umiddelbart stort, passer det med tilsvarende beløb fundet i fx Jespersen et al. (2008) og Det økonomiske Råds efterårsrapport 2002. I disse studier blev det fundet, at et løntilskudsjob hos en privat arbejdsgiver gav et samfundsøkonomisk afkast på knap 100.000 kr. pr. forløb, mens et forløb af typen *ordinær uddannelse*, den type foranstaltning, der kommer tættest på et VAO-forløb, gav et samfundsøkonomisk tab på 100.000 kr. pr. deltager. Denne gevinst var i løbet af højkonjunktoren for nedadgående og faldt omkring 2008, hvor graden af fastholdelse var størst, til omkring 100 tusinde kr. pr. løntilskudsforløb, men har derefter igen været stigende. For offentlige løntilskud ligger gevinsten relativt til VAO-forløb over hele perioden omkring 50.000 kr. pr. ansatte: Da graden af fastholdelse ikke var så stor for offentlige løntilskudsansatte, er nutidsværdien i toppen af konjunktoren (starten af 2008) ikke anderledes end for den øvrige del af konjunkturcyklen. Den relative værdi af et virksomhedspraktikforløb ligger også forholdsvis uforandret på omkring 25-50 tusinde kr. pr. praktikant med et enkelt kvartal, hvor der ikke spores nogen forskel.

Litteratur

Beskæftigelsesministeriet (2014): Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats. *Veje til job – en arbejdsmarkedsindsats med mening*. København: Beskæftigelsesministeriet.

Biewen, M., B. Fitzenberger, A. Osikominu & M. Paul (2014): "The Effectiveness of Public Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices", *Journal of Labor Economics* [Forthcoming in: vol. 32, no. 4 (October 2014)].

Forslund, A., P. Fredriksson & J. Vikström (2011): "What active labor market policy works in a recession?", Working Paper Series 2011:2, IFAU – Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.

Greenberg, D. (1997): The leisure bias in cost-benefit analyses of employment and training programs. *Journal of Human Resources*, 32(2):413-439.

Jespersen, S.T., J.R. Munch, & L. Skipper (2008): "Costs and Benefits of Danish Active Labour Market Programmes." *Labour Economics*, 15:859–884.

Lechner, M. & C. Wunsch (2009): "Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High", *Journal of Labor Economics*, 27(4):653-692.

Rotger, G.P. & J.N. Arendt (2010): "The effect of a wage subsidy on Employment in the subsidised firm", AKF Working Paper. København: AKF.

Rosholm, M. & M. Svarer (2009): *Kvantitativ evaluering af Alle i Gang*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.

De Økonomiske Råd (Efterår 2012, kapitel II): Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur. København: De Økonomiske Råd.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00