

Lars Skipper og Kenneth Lykke Sørensen

Effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats

Effektundersøgelse af indsatsen for ledige henvist til
andre aktører under Serviceudbuddet 2009



Effekten af andre aktørers beskæftigelsesindsats kan downloades fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

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: 978-87-7509-644-2

Projekt 10329

August 2013

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, 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

Denne rapport er udarbejdet for Rigsrevisionen. Undersøgelsen omhandler en del af beskæftigelsesområdet, nemlig en sammenligning af andre aktører og de kommunale jobcentres evner til at få ledige bragt i beskæftigelse. Derudover indeholder rapporten en sammenligning af andre aktører og de kommunale jobcentres omkostningseffektivitet. Det vil sige, at der til rapporten er indsamlet en række priser og enhedsomkostninger, der har muliggjort en sådan sammenligning. Rapporten skal ses som en baggrundsanalyse til Rigsrevisionens beretning omkring brugen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen: *Beretning om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats* (nr. 14/2012). Rapporten er udarbejdet af seniorforsker Lars Skipper og forsker Kenneth Lykke Sørensen, KORA.

Der skal lyde en stor tak til Hanne Nørby, Cathrine Asboe Christensen og Mads Nyholm Jacobsen fra Rigsrevisionen for mange gode og relevante kommentarer og diskussioner. Vi er ligeledes meget taknemlige over for de kommuner, der har afsat tid til at lade sig interviewe omkring deres brug af andre aktører. Derudover skal der lyde en tak til Arbejdsmarkedsstyrelsen for at have stillet data omkring drifts- og bonusudbetalinger til andre aktører til rådighed. Endelig skal der lyde en tak til de eksterne læsere Svend Torp Jespersen, CO-WI, Gabriel Pons Rotger, SFI, og Michael Svarer, AU.

Lars Skipper
August 2013

Indhold

Sammenfatning	5
1 Indledning	6
1.1 Formål.....	6
1.2 Undersøgelsen.....	7
1.3 Analyser	7
2 Beskrivelse af henviste samt ikke-henviste ledige.....	8
2.1 Henviste ledige.....	8
2.2 Udvalgelse af kontrolgruppe.....	8
2.3 Registerbaseret vurdering af henviste og ikke-henviste ledige	9
3 Drifts- og bonusudbetalinger.....	13
4 Evalueringsproblemet og matchning.....	15
4.1 Identificerende antagelser.....	15
4.2 Effektmål	16
4.3 Forklarende variabler	17
4.4 Matching.....	17
5 Effekter af henvisning	18
5.1 Effekten på beskæftigelsesgraden for henviste ledige	18
6 Omkostningseffektivitetsanalyser	21
7 Konklusion.....	24
Litteratur	26
Appendiks A.....	27

Sammenfatning

Denne rapport indeholder en evaluering af anden aktør-indsatsen fra rammeaftalerne under Serviceudbuddet fra 2009. Formålet med rapporten er at sammenligne effekterne og omkostningseffektiviteten af myndighedsudlæggelsen på området for ledige til andre aktører i forhold til de kommunale jobcentre. Studiet er den første af sin slags på området for rammeaftalerne under Serviceudbuddet. På området for ledige med lange videregående uddannelser (der ikke er omfattet af Serviceudbuddet) eksisterer der dog en enkelt effektevaluering, se Jensen, Høeberg, Svarer og Rosholm (2012).

Effektanalysen er baseret på en matchinganalyse, hvor ledige henvist til andre aktører i første kvartal 2010 sammenlignes med ikke-henviste ledige korrigeret for en lang række baggrundskarakteristika. Fokus er på forskelle i beskæftigelsesgraderne i perioden for henvisningen (12 mdr.) og det efterfølgende halvår. For at sammenligne omkostningseffektiviteten mellem andre aktører og de kommunale jobcentre benyttes faktiske personhenførbare drifts- og bonusudbetalinger for andre aktører og imputerede kommunale enhedsomkostninger.

Effektanalysen viser, at der er kortsigtsforskelle mellem andre aktører og de kommunale jobcentre for alle tre aldersgrupper (under 30 år, mellem 30 og 54 år samt over 55 år). Således taber en henvist samlet set omkring ti arbejdsdage i løbet af de første seks måneder efter henvisningen, hvorefter der ikke længere findes nogen forskel.

Resultaterne af omkostningseffektivitetsanalysen viser, at selvom andre aktører i gennemsnit er billigere end de kommunale jobcentre (særligt for de unge), så står denne besparelse ikke mål med de tabte arbejdsdage fundet i effektanalysen. Således vil der have været en samfundsmæssig gevinst på samlet set omkring 11 tusinde kr. pr. henviste, hvis andre aktører havde været lige så effektive som de kommunale jobcentre.

1 Indledning

Andre aktører (AA) har i en længere årrække været anvendt i beskæftigelsesindsatsen parallelt med de kommunale jobcentre (JC) og den statslige arbejdsformidling (AF). Med "Flere i Arbejde"-reformen fra 2002 var det hensigten at styrke kommunernes og daværende AF's incitament til at inddrage andre aktører i de lediges samtaleforløb/kontaktforløb og i gennemførelsen af de arbejdsmarkedsrettede tilbud. Forventningen var, at andre aktører havde en viden og en række kompetencer, som kommunerne og AF ikke havde. Siden er omfanget af ledige hos AA flere gange søgt fremmet. Kommunerne og AF har bl.a. skullet opstille mål for, hvor stor en del af indsatsen der skulle udlægges til AA. Derudover har kommunerne i en periode (2007-2011) haft pligt til at anvende AA til ledige med lang videregående uddannelse (LVU).

Undersøgelsen er motiveret af, at kommunerne i en årrække har haft mulighed for og pligt til at anvende AA i beskæftigelsesindsatsen – uden at kvaliteten og effekten af AA's indsats er systematisk undersøgt for andre grupper end LVU, se Jensen, Høeberg, Svarer og Rosholm (2012). Der mangler således viden om, hvad samfundet (og de ledige) får for pengene hos AA i forhold til kvalitet og effektivitet sammenlignet med de kommunale JC.

1.1 Formål

Formålet med registerundersøgelsen er at estimere effekten og kvaliteten af AA's beskæftigelsesindsats relativt til JC's beskæftigelsesindsats over for de samme målgrupper. Der tages udgangspunkt i tre aldersgrupper, som er omfattet af rammeaftalerne under Serviceudbud 2009.¹

1. 18-29-årige
2. 30-54-årige
3. 55+ -årige

Rammeaftalerne under Serviceudbuddet 2009 omfatter alle arbejdsmarkedsparate ledige – såvel dagpengemodtagere som kontant- og starthjælpsmodtagere – med undtagelse af ledige med lange videregående uddannelser.

Det er i praksis forskelligt, hvilken beskæftigelsesindsats AA varetager for kommunerne. Nogle varetager alene aktiveringsindsatsen, mens andre varetager kontaktforløbet, og andre igen begge dele. Rammeaftalerne under Serviceudbuddet 2009 omfatter beskæftigel-

¹ I rammeaftalerne under Serviceudbuddet 2009 sondres der mellem fem målgrupper (ledige under 30 år uden og med erhvervskompetencegivende uddannelse (målgruppe A og B), ledige mellem 30 og 54 år uden eller med en forældet erhvervskompetencegivende uddannelse (målgruppe C), ledige mellem 30 og 54 år med en erhvervskompetencegivende uddannelse (målgruppe D) og ledige, der er fyldt 55 (målgruppe E). I data stillet til rådighed fra Arbejdsmarkedsstyrelsen har det ikke været muligt at sondre mellem målgrupperne A og B samt mellem målgrupperne C og D. Vha. uddannelsesregistre fra Danmarks Statistik er det potentielt muligt at foretage en sontring mellem målgruppe A og B, men da forskellen mellem målgruppe C og D i et vist omfang beror på en skønsmæssig vurdering, er det ikke muligt at foretage denne opdeling. Sammenlægningen af målgrupperne A og B samt C og D er desuden foretaget for at holde opdelingen af undergrupper til et minimum af fremstillingsmæssige årsager. Rammeaftalerne under Serviceudbuddet 2009 blev opsagt pr. 1. august 2011.

sesindsatsen – altså både kontakt- og aktiveringsforløb. Det vil sige, at hele myndighedsopgaven er udlagt til AA.

1.2 Undersøgelsen

I undersøgelsen defineres AA som en bred betegnelse for andre end kommunens eget jobcenter, der udfører beskæftigelsesindsatsen i henhold til en af rammeaftalerne under Serviceudbuddet 2009, fx en privat virksomhed, en organisation, et vikarbureau, et konsulentfirma eller en a-kasse. Det afgørende er, at aktøren er en selvstændig enhed placeret uden for jobcentret. AA skal varetage de samme opgaver som kommunernes jobcentre, herunder de lovpligtige opgaver i relation til henviste ledige, bl.a. kontaktsamtaler, udarbejdelse af jobplaner og beslutninger om at igangsætte beskæftigelsesfremmende aktiviteter, fx kurser, virksomhedspraktik eller job med løntilskud. Kommunen kan dog ikke overlade det til AA at træffe afgørelse om retten til ydelser.

1.3 Analyser

Effekten af AA's beskæftigelsesindsats over for målgrupperne måles i undersøgelsen først og fremmest ved, om de ledige kommer i beskæftigelse. Vi vil i den forbindelse undersøge følgende:

1. Er andre aktører og jobcentre lige gode til at bringe de tre aldersgrupper i beskæftigelse?
2. Er andre aktører og jobcentre lige omkostningseffektive, når det kommer til at bringe de tre aldersgrupper i beskæftigelse?

2 Beskrivelse af henviste samt ikke-henviste ledige

Dette kapitel beskriver udvælgelsen af henviste ledige samt ikke-henviste ledige, der indgår i den potentielle kontrolgruppe. Dernæst præsenteres gruppernes arbejdsmarkedsforløb samt personspecifikke karakteristika.

2.1 Henviste ledige

Denne undersøgelse inkluderer alle ledige, der i løbet af første kvartal 2010 blev henvist til AA via en af rammeaftalerne under Serviceudbuddet 2009. Fælles for gruppen af henviste er at enten er de ledige 1. januar 2010, hvorefter de modtager en henvisning inden 31. marts 2010, eller også bliver de ledige mellem 1. januar 2010 og 31. marts 2010 og modtager en henvisning inden 31. marts 2010.

Tabel 2.1 Antal personer henvist til anden aktør under rammeaftalerne fra div. serviceudbud

År	Første kvartal	Andet kvartal	Tredje kvartal	Fjerde kvartal
2007	313	4.775	2.982	2.590
2008	1.597	1.151	816	948
2009	1.859	3.116	3.082	4.148
2010	9.344	12.775	7.256	6.522
2011	6.421	4.274	3.892	4.225
2012	1.169	-	-	-

Tabel 2.1 viser antallet af henvisninger til anden aktør opdelt på kvartaler i årene 2007 til 2012. Valget af første kvartal 2010 som vinduet for denne analyse skal ses i lyset af Tabel 2.1 og det faktum, at vi fra det Digitale Registreringsværktøj (DRV) har oplysninger om samtaler til og med april 2010. Vi har brug for DRV-samtaleoplysninger i indeværende analyse, hvorfor vi ikke kan gå længere frem end til første kvartal 2010. Samtidig har antallet af henvisninger før første kvartal 2010 et væsentligt lavere niveau. En række af henvisningerne fra kvartalet vil ikke blive benyttet, da sammenkoblingen med DREAM og andre personspecifikke data viste, at visse af de ledige enten ikke modtog overførsler på henvisningstidspunktet, eller der ikke var DRV-samtaleoplysninger om personer.² I alt inkluderer vi i analyserne ud af de 9.344 henvisninger, 7.103 henviste ledige fordelt på aldersgrupperne 18-29 år (1.672 personer), 30-54 år (3.676 personer) samt 55+ år (1.755 personer).

2.2 Udvalgelse af kontrolgruppe

Kontrolgruppen til denne undersøgelse vælges til bedst muligt at afspejle gruppen af henviste på en række observerbare karakteristika, både socioøkonomiske og arbejdsmarkedsfor-

² 810 individer modtog slet ingen overførsler i løbet af hele kvartalet, 1.287 individer havde et dagpengeforløb, der endte inden henvisningsdatoen, og 144 individer optrådte ikke i DRV.

løbsmæssige. Først og fremmest er det vigtigt, at kontrolgruppen vælges, således at det i princippet lige så godt kunne være et medlem af denne gruppe, der modtog den faktiske henvisning. Det vil med andre ord sige, at kontrolgruppen vælges, så den inkluderer alle de individer, der lige så vel kunne have modtaget en henvisning i løbet af første kvartal 2010.

For bedst muligt at opfylde dette krav, skal der fra den potentielle kontrolgruppe "renses" ud. Dels skal gruppen af personer, med meget korte ledighedsforløb (fx de midlertidigt hjemsendte) udsondres, da disse sjældent når at komme i kontakt med jobcentret, hvor henvisningen foregår. Og dels skal gruppen af langtidsledige udsondres, da henvisning til anden aktør typisk sker i starten af et ledighedsforløb. I praksis foretages denne udsondring inden den egentlige matchinganalyse, se kapitel 4 nedenfor. Vi følger gængs praksis fra den relevante økonometriske litteratur, se fx Gerfin & Lechner (2002), Jespersen m.fl. (2008) og Skipper (2010) og simulerer en potentiel henvisningsdato for hvert enkelt individ i den potentielle kontrolgruppe. Fordelingen af de potentielle henvisningsdatoer simuleres fra fordelingen af de observerede henvisninger blandt vores deltagergruppe. Hvis denne simulerede henvisningsdato opfylder, 1) at den simulerede henvisningsdato er placeret i første kvartal 2010, og 2) at henvisningsdatoen ligger før endt ledighed beholdes individet i den potentielle kontrolgruppe.

Tabel 2.2 Oversigt over antal personer, der vælges til den potentielle kontrolgruppe

	Ledige i kontrolgruppen
Registreret til samtale i DRV-registret, men ikke henvist i eller før første kvartal 2010	145.153
Simuleret henvisningsdato uden for første kvartal 2010 eller efter endt ledighed	-86.568
Fritagelse for rådighed (barsel, sygdom, værnepligt, o.l.)	-1.335
I alt	57.250

Under udvælgelsen af kontrolgruppen startede vi med 145.153 personer, der står registreret som ledige i løbet af første kvartal 2010, og som vi samtidig har minimum én record på i DRV-samtaleregistret. Tabel 2.2 viser, at øvelsen med at påklistre en simuleret henvisningsdag renser 86.568 personer væk, da deres simulerede henvisningsdato enten ligger uden for første kvartal 2010 eller efter, de har endt deres ledighed. Det er hovedsagligt personer med meget lange og meget korte ledighedsforløb, der sorteres væk på denne måde. Derudover udelukkes 1.335 personer fra kontrolgruppen, da deres sidste samtale inden udgangen af første kvartal 2010 indeholder en information om, at de er fritaget for deltagelse i beskæftigelsesindsats. Den endelige potentielle kontrolgruppe består derved af 57.250 personer fordelt på aldersgrupperne med 12.223 unge mellem 18 og 29 år, 35.540 personer i alderen 30 til 54 år og endelig 9.487 personer over 55 år.

2.3 Registerbaseret vurdering af henviste og ikke-henviste ledige

For at vurdere sammenligneligheden mellem henviste ledige, og de ledige der optræder i den potentielle kontrolgruppe viser Tabel 2.3 socioøkonomiske karakteristika for grupperne. Det er vigtigt at understrege, at der (endnu) ikke er foretaget noget formelt statistisk for-

søg på at gøre de to grupper sammenlignelige. Eventuelle forskelle imellem de to grupper vil blive fjernet i den økonometriske analyse, jf. kapitel 6.

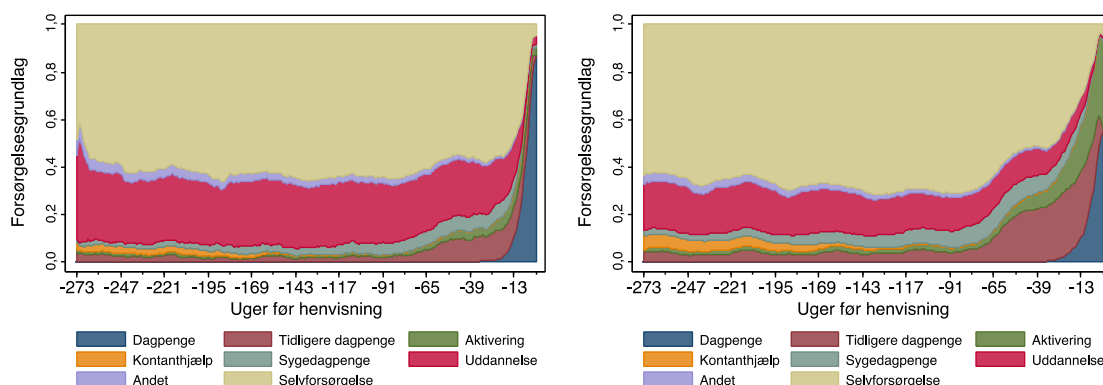
Der er små forskelle i kønsfordelingen mellem de ikke-henviste og de tre henviste aldersgrupper. Fordelingen af personer med en gymnasial, faglært eller kort videregående uddannelse ser ens ud på tværs af potentielle kontrol- og henviste grupperne for hver af aldersgrupperne. Derimod ser der ud til at være en overvægt af personer med en mellemlang videregående uddannelse blandt de henviste, hvilket i den anden ende er på bekostning af personer med en folkeskoleuddannelse som højest fuldførte uddannelsesniveau. Derudover ses det, at erfaringsniveauet i gennemsnitligt antal år før første kvartal 2010 er nogenlunde ens på tværs af potentielle kontrol- og henviste-grupperne. Forskellene i uddannelsesniveau er formentlig det, der gør sig gældende i forskellene, der optræder i lønindkomsten og summen af offentlige transferinger i løbet af 2009, hvor personerne henvist til anden aktør ligger på et højere lønniveau end personerne i den potentielle kontrolgruppe for alle aldersgrupper. Disse forskelle er udtryk, for at det ikke har været fuldstændig tilfældigt, hvem der er blevet henvist. De henviste synes således systematisk stærkere end de ikke-henviste, og for den videre analyse kræves derfor, at der tages højde for dette i effektmålingen.

Tabel 2.3 Socioøkonomiske baggrundskarakteristika

	Den potentielle kontrolgruppe			Henviste		
	Alder 18-29	Alder 30-54	Alder 55+	Alder 18-29	Alder 30-54	Alder 55+
Antal	12.223	35.540	9.487	1.672	3.676	1.755
Alder (gmn. år)	25,0	41,9	58,1	24,9	42,1	57,8
Kvinder i procent	34	40	34	35	38	32
Højest gennemførte uddannelse						
Folkeskole	3.484	11.548	3.129	327	766	535
(%)	(29)	(32)	(33)	(20)	(21)	(30)
Gymnasial	846	2.175	345	133	180	64
(%)	(7)	(6)	(4)	(8)	(5)	(4)
Faglært	6.356	16.050	4.654	846	1.945	897
(%)	(52)	(45)	(49)	(51)	(53)	(51)
Kort videregående	593	2.278	459	70	305	84
(%)	(5)	(6)	(5)	(4)	(8)	(5)
Mellemlang videregående	944	3.489	900	296	480	175
(%)	(8)	(10)	(9)	(18)	(13)	(10)
Erhvervs erfaring (gmn. år)	4,34	14,38	25,81	4,2	15,28	25,9
Lønindkomst (2009)	142.038	150.720	150.564	165.697	166.482	175.260
Sum af off. transferinger (2009)	59.682	82.262	77.335	40.584	79.631	69.999

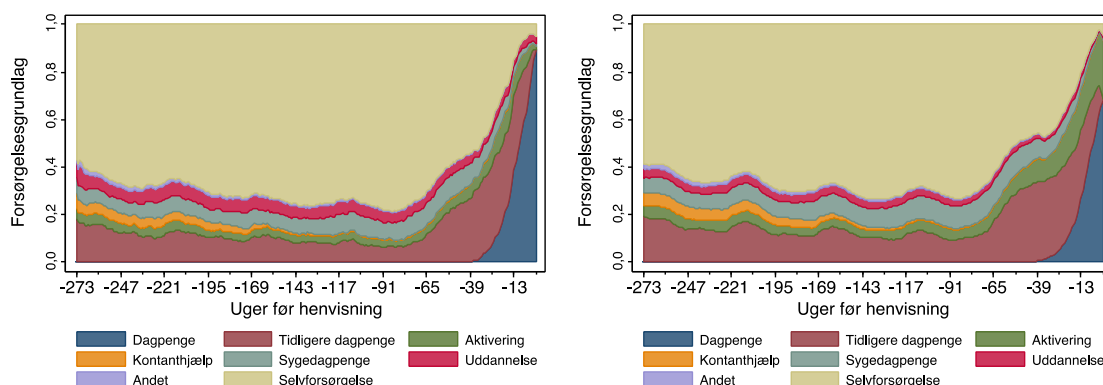
Ud over socioøkonomiske informationer betinger vi i nedenstående analyser også på forsørgelsesgrundlagshistorikken blandt henviste og ikke-henviste pr. kvartal i årene 2005 til 2009. Figur 2.1-2.3 viser, hvorledes forsørgelsesgrundlaget varierer for hver aldersgruppe og for henholdsvis henviste og ikke-henviste (de potentielle kontrolpersoner). Figurerne skal læses således, at der på x-aksen tælles uger tilbage fra henvisningsugen for henviste og den simulerede henvisningsuge for ikke-henviste.

Figur 2.1 Arbejdsmarkedsforløb for ledige i aldersgruppen 18 – 29 år pr. uge før henvisning. Henviste (venstre figur) og potentiel kontrolgruppe (højre figur)



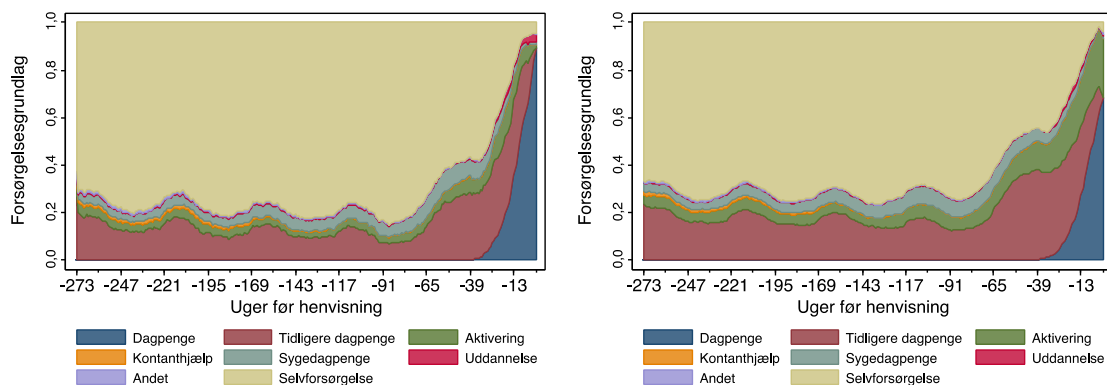
Blandt henviste unge mellem 18 og 29 år ser vi en større andel af forsørgelsesgrundlaget, der kommer fra uddannelse end tilfældet er for ikke-henviste. Dette passer sammen med det generelt højere uddannelsesniveau blandt henviste end ikke-henviste fra Tabel 2.3. Ellers er der ikke store forskelle, på nær at ikke-henviste allerede i første uge af deres simulerede henvisning i større grad er aktiverede. Fælles for henviste og ikke-henviste unge er, at et år før henvisning er omkring 60 % af forsørgelsesgrundlaget selvforsørgelse.

Figur 2.2 Arbejdsmarkedsforløb for ledige i aldersgruppen 30-54 år pr. uge før henvisning. Henviste (venstre figur) og potentiel kontrolgruppe (højre figur)



Blandt de 30- til 54-årige ser vi en større lighed mellem gruppen af henviste og gruppen af ikke-henviste. Som før er der en større andel af de ikke-henvistes forsørgelsesgrundlag, der stammer fra aktivering omkring (den simulerede) henvisningsuge samt fra dagpenge omkring et år før henvisning, men ellers er sammensætningen af det samlede forsørgelsesgrundlag tæt på ens for de to grupper.

Figur 2.3 Arbejdsmarkedsforløb for ledige i aldersgruppen 55+ årige pr. uge før henvisning. Henviste (venstre figur) og potentiel kontrolgruppe (højre figur)



For gruppen af ledige over 55 år ser det meget ud som hos de 30- til 54-årige. Dog er uddannelse og kontanthjælp som forsørgelsesgrundlag næsten ikke-eksisterende.

3 Drifts- og bonusudbetalinger

Vi vil i dette kapitel beskrive drifts- og bonusudbetalingerne, som kommunerne afholder vedrørende henvisninger til AA. Herunder hvilke indtægter AA står over for ved indgåelse af en henvisning.

Tabel 3.1 *Oversigt over, hvor mange henvisninger der udmønter sig i hhv. drifts- og bonusudbetalinger*

	Henvisning har udmøntet sig i en bonusudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en bonusudbetaling	I alt
Henvisning har udmøntet sig i en driftsudbetaling	3.353	2.693	6.046
Henvisning har ikke udmøntet sig i en driftsudbetaling	2	1.055	1.057
I alt	3.355	3.748	7.103

Tabel 3.1 viser, at ud af de 7.103 henvisninger, vi har registreret i løbet af første kvartal 2010, har 6.046 (85 %) af disse affødt en eller flere udbetalinger til driftsomkostninger, mens 3.355 (47 %) af henvisningerne ender med, at kommunerne udbetaler en bonus. 1.055 (15 %) af henvisningerne ender, uden at der hverken er blevet udbetalt drifts- eller bonusomkostninger. Disse er fortrinsvis tilfælde, hvor den ledige er blevet henvist til anden aktør men aldrig møder op hos den anden aktør. Dette kan skyldes, at personen finder selvforsørgelse mellem tidspunktet for henvisning og tidspunktet for start hos anden aktør. Tabel A.0.1 i Appendiks A viser fordelingen for udbetalinger på tværs af aldersgrupper.

Tabel 3.2 viser hvorledes drifts- og bonusudbetalingerne fordeler sig for henholdsvis de henvisninger, der udmønter sig i en driftsudbetaling og/eller en bonusudbetaling. Blandt de 6.046 henvisninger, for hvilke kommunerne udbetaler driftsomkostninger, udbetales der i gennemsnit 2.701 kr. (medianudbetalingen er 2.346 kr.). Der er stor variation blandt driftsudbetalingerne, og 25 % af alle de henvisninger, der giver driftsudbetalinger, udmønter sig i under 1.000 kr. på driften. Omkring halvdelen af alle henvisningerne ender ud med en bonusudbetaling. De henvisninger, der ikke ender med en bonusudbetaling har på medianen en højere driftsudbetaling end de henvisninger, der ender ud med en bonus. Dette skyldes, at bonusudbetalingerne er resultatet af, at den ledige er kommet i selvforsørgelse over en længere periode, hvilket betyder, den ledige ikke har opholdt sig hos anden aktør gennem hele henvisningsperioden, og anden aktør får løbende udbetalt enten driftsudbetaling eller bonus. Vi bør derfor se en højere driftsudbetaling for de henvisninger, hvor der ikke også udbetales bonus.

Blandt de henvisninger, der ender ud med en bonusudbetaling, bliver der i gennemsnit udbetalt 18.158 kr. Dette tal er ikke helt retvisende, da det dækker over enkelte meget store bonusudbetalinger. Medianbonusen er 12.000 kr.

Sammenlagt står anden aktør før en henvisning over for en gennemsnitlig driftsindtægt på 2.299 kr. samt en gennemsnitlig bonus på 8.577 kr. Da det imidlertid kun er omkring halvdelen af henvisningerne, der udmønter sig i bonus, står anden aktør reelt over for følgende: Hvis en henvist ledig i løbet af henvisningen finder selvforsørgelse i en sådan grad, at der kan udbetales bonus, vil gennemsnitsindtægten for anden aktør være 2.314 kr. i drift

samt 18.158 kr. i bonus, en samlet indtægt på 20.472 kr. Hvis henvisningen ikke hjælper den ledige til at finde selvforsørgelse i tilstrækkelig grad vil gennemsnitsindtægten for anden aktør på baggrund af den henviste være 2.285 kr.

Tabel 3.2 Oversigt over drifts- og bonusudbetalinger (DKK) i forbindelse med henvisning til anden aktør

Udbetalinger		Henvisning har udmøntet sig i en driftsudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en driftsudbetaling	Henvisning har udmøntet sig i en bonusudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en bonusudbetaling	I alt
Drift	Antal	6.046	1.057	3.355	3.748	7.103
	Gennemsnit	2.701	0	2.314	2.285	2.299
	Std. afv.	2.330	0	2.253	2.442	2.355
	5 percentil	224	0	219	0	0
	25 percentil	987	0	734	0	476
	Median	2.346	0	1.754	2.131	1.900
	75 percentil	3.581	0	3.142	3.502	3.402
	95 percentil	6.921	0	6.320	6.854	6.589
Bonus	Antal	6.046	1.057	3.355	3.748	7.103
	Gennemsnit	10.073	18	18.158	0	8.577
	Std. afv.	14.488	425	15.213	0	13.838
	5 percentil	0	0	5.700	0	0
	25 percentil	0	0	9.150	0	0
	Median	6.000	0	12.000	0	0
	75 percentil	12.750	0	22.800	0	11.700
	95 percentil	37.688	0	46.500	0	35.700

Tabel A.0.2, A.0.3 og A.0.4 i Appendiks A viser de tilsvarende fordelinger af drifts- og bonusudbetalinger for hver aldersgruppe. Tabellerne viser, at driftsindtægterne er stigende med aldersgrupperne, mens bonusindtægterne falder, jo højere aldersgruppe de henviste tilhører. Dette afspejler, at en større andel af de unge mellem 18 og 29 år end personer mellem 30 og 54 år samt personer over 55 år selv finder selvforsørgelse.

4 Evalueringsproblemet og matchning

Dette kapitel diskuterer valget af udfald, for hvilke der estimeres effekter på. Derudover beskrives og diskuteres identificerende antagelser for effektmålingen, samt hvilke begrænsninger disse lægger for tolkningen på effektmålene.

4.1 Identificerende antagelser

Effekten af henvisning til anden aktør måles som den relative forskel mellem forsørgelsesgrundlaget for henviste og ikke-henviste, efter at der kontrolleres for en lang række socio-økonomiske oplysninger samt oplysninger om tidligere forsørgelsesgrundlag. Vores analyse er derfor ikke en effektanalyse i gængs forstand, hvor en given indsats typisk holdes op mod et kontrafaktum, der ikke indeholder nogen væsentlig grad af indsats. I stedet måler vi to sammenlignelige indsatser op mod hinanden. Det er vigtigt at holde dette for øje i fortolkningen af vores resultater.

Vores analyse benytter sig af matching, jf. afsnit 4.4. Antagelsen i sådanne analyser er, at al systematisk forskel mellem de to relevante populationer (henviste og ikke-henviste) kan fjernes ved alene at betinge på observerbare forskelle. Der må altså ikke være systematiske forskelle mellem de to grupper i dimensioner, som påvirker deres efterfølgende succes på arbejdsmarkedet, men som vi ikke kan observere i vores data. Dette stiller selvsagt store krav til data. Vi skal så at sige kunne replikere den udvælgelse, som de enkelte jobcentre har foretaget, når de har besluttet sig for, hvem der skulle til AA, og hvem de selv ville beholde. Det vil sige, at vi skal have adgang til den samme informationsmængde som kommunen om den enkelte ledige. I de kommuner, som vi har interviewet i forbindelse med analysen, har udvælgelsen til AA foregået på baggrund af administrative registre og ikke en individuel vurdering. Da vi har adgang til de samme registre (og flere), føler vi os sikre på, at vi er i stand til at korrigere for sådanne udvælgelsesprocedurer. Det udelukker selvfølgelig ikke, at der i nogen af landets jobcentre bruges andre mekanismer til udvælgelse. I det omfang, at diskretionen ligger hos den enkelte sagsbehandler, bliver vi således også nødt til at korrigere for dette. Hvis sagsbehandlere fx systematisk sender "besværlige" eller "vanskelige" ledige til AA og sådanne vanskelige ledige klarer sig systematisk dårligere på arbejdsmarkedet, skal vi i analysen have taget højde for dette. En måde vi gør dette på, er ved at betinge på tidligere beskæftigelses- og lønoplysninger for den enkelte ledige under antagelsen af, at en besværlig eller vanskelig ledig historisk også har haft en anden tilknytning til arbejdsmarkedet end en tilsvarende "nem" eller "omgængelig" ledig. En "besværlig" henvist ledig, bliver således kun sammenlignet med en ledig hos det kommunale jobcenter, der har haft samme arbejdsmarkedshistorie op til henvisningstidspunktet. Derudover har vi også via DRV-oplysninger omkring den enkelte sagsbehandlers (subjektive) vurdering af den ledige i en lang række dimensioner, se Skipper (2010) for yderligere beskrivelse af informationerne i DRV. Således har vi faktisk adgang til den enkelte sagsbehandlers vurderinger af den lediges behov, problemer og adfærd. Disse er selvfølgelig alle subjektive og baseret på sagsbehandlernes skøn. Men i det omfang, at disse skøn danner baggrund for henvisningerne, er det selvfølgelig også denne information, der skal bruges i

analysen. Vi er således sikre på, at vores analysemetode er særligt velvalgt givet de institutionelle rammer omkring udvælgelsen til AA.

Vi måler effekten fra henvisningstidspunktet og ikke fra det faktiske første mødetidspunkt hos AA. Det vil sige, at i det omfang, at den ledige reagerer på AA-indsatsen, *inden* denne indsats er startet, vil dette være indeholdt i vores analyse. Typisk i evalueringslitteraturen på arbejdsmarkedsområdet taler man om potentielle annonceringseffekter. I det omfang, at disse er til stede i AA-indsatsen, er sådanne effekter altså med i vores analyse. Det vil sige, at hvis en henvisning resulterer i en øget (mindsket) søgeaktivitet hos den ledige i perioden mellem henvisningen til og start hos anden aktør, så er denne effekt med i analysen i kapitel 6. Jævnfør ovenstående diskussion omkring manglende fremmøde, finder vi, at omkring 15 % af de henviste aldrig når så langt som at møde op. En ofte fremført kritik af ikke-eksperimentelle studier på arbejdsmarkedsområdet er, at man ved at sammenligne fremmødte med ikke-fremmødte foretager en sammenligning, hvor nogle ikke er mødt op, præcis fordi de i perioden fra henvisning til mødestart har fundet beskæftigelse. Vores analyse vil således ikke indeholde denne potentielle fejlkilde.

Det er vigtigt at understrege, at en forskel mellem AA og de kommunale jobcentre ikke kan bruges til at udtale sig om, hvor effektive de kommunale jobcentre ville være i fraværet af AA på markedet. For eksempel bruger nogle kommunale beskæftigelsesforvaltninger bevidst AA til at konkurrenceudsætte deres eget jobcenter. Alene af den grund ændres fortolkningen af vores resultater: Hvis (alene risikoen for) konkurrenceudsættelse fra anden aktør påvirker produktiviteten hos medarbejderne i de kommunale jobcentre, vil sådanne gevinster ikke blive udsondret i vores analyse. En anden kommunalpolitisk strategi er at bruge AA som hjælp i spidsbelastningsperioder. Ved større indstrømninger af ny-ledige kan de kommunale jobcentre af kapacitetsmæssige årsager have problemer med at varetage de lovgivningsmæssige forpligtigelser rettidigt. Brugen af AA er her en potentiel åbenbar måde at nedbringe høje marginalomkostninger. Disse muligheder påvirker ikke *validiteten* af vores undersøgelse. Men det påvirker *fortolkningen* af kontrafaktum. Vores analyse skal således alene fortolkes som en *alt-andet-lige-analyse*: Hvad ville effekterne og konsekvenserne være, hvis AA og de kommunale jobcentre var lige effektive.

4.2 Effektmål

Udfaldsvariablerne til effektmålet benyttet i denne analyse stammer fra oplysninger om løn- og beskæftigelsesforhold fra e-indkomst. Specifikt bruges udfaldet beskæftigelsesgraden inden for forskellige "vinduer" af tid efter henvisning. Der foretages analyser på den relative effekt af henvisning til AA i de første 19 måneder efter henvisningen. Valget af udfaldsperioden er vigtig og foretages som en afvejning mellem to modsatrettede forhold. De ledige i vores analyse modtager en henvisning i løbet af første kvartal 2010, og man må derfor påregne, at der potentielt kan gå lidt tid inden henvisningen kan nå at have en reel effekt, hvilket taler for at måle effekten nogen tid efter selve henvisningen. Derudover er det interessant at måle, om der er længerevarende effekter af henvisningen. På den anden side baseres matchingen på informationer omkring personerne, der for norges vedkommende måles ultimo november 2009 (de såkaldte IDA-oplysninger hos Danmarks Statistik), og det er derfor ønskeligt at måle indsatsens initiering så tæt på dette tidspunkt som muligt. Vi har derfor valgt først at berette om resultater baseret på henvisninger fra første kvartal

2010 til det senest mulige tidspunkt i data, her medio 2011. Dernæst beretter vi om resultater for årene som helhed.

Da effektmålet beskriver henvistes beskæftigelsesgrad i forhold til den beskæftigelsesgrad, vi vil forvente, hvis han eller hun ikke havde været henvist, kan vi ikke sige noget om, hvad effekten er for andre end henviste. Der er med andre ord tale om en *partiel* analyse på beskæftigelsesområdet.

Der beregnes effekter på basis af individdata, men som de fleste evalueringsstudier der benytter matchingstrategien, beretter vi om gennemsnitlige effekter på henviste.

4.3 Forklarende variabler

For at kunne sige noget meningsfyldt om den *kausale* effekt af en henvisning til anden aktør på beskæftigelsesgraden er det vigtigt, at der tages højde for så at sige alle faktorer, der påvirker både sandsynligheden for, at en person henvises til anden aktør samt selve effektmålet. I denne analyse benyttes der informationer på individniveau omkring tre specifikke områder: socioøkonomiske informationer, arbejdsmarkeds- og karriereoplysninger og subjektive sagsbehandlerinformationer.

Af individuelle socioøkonomiske informationer inkluderes køn, civil status, børn, geografisk bopæl, oprindelse, uddannelsesniveau samt uddannelsesretning.

Arbejdsmarkeds- og karriereoplysninger indbefatter brancheoplysning, erfaringsniveau, tidligere ansættelsesforhold (heltid eller deltid) samt længden af ledighed op til henvisningstidspunktet. Derudover inkluderes forsørgelsesgrundlag pr. kvartal fra første kvartal 2005 til fjerde kvartal 2009 delt op i andel fra uddannelse, dagpenge, kontanthjælp, aktive- ring samt barsels- og sygedagpenge, og andet.

Subjektive sagsbehandlerinformationer giver oplysninger om, hvilken matchkategori job-centrene i den seneste DRV-samtale har påtegnet den ledige.

4.4 Matching

Ved i analysen at inkludere ovennævnte informationer er vi i stand til for hver ikke-henviste ledige at beregne en vægtning, der fortæller, hvor tilbøjelig han eller hun vil være i forhold til at have modtaget en henvisning i første kvartal 2010. Vi *matcher* med andre ord ikke-henviste ledige sammen med henviste ledige således, at vi for hver henviste ledige kan finde en gruppe ikke-henviste, der på alle observerbare variabler ligner den henviste i tilstrækkelig grad til, at vi kan beregne, hvilket udfald den henviste ville have hvis han eller hun ikke havde været henvist. Kvaliteten af vores matchinganalyse findes i Tabel A.0.5 i Appendiks A.

5 Effekter af henvisning

I dette kapitel diskuteres resultaterne af beskæftigelsesindsatsen udført af AA i forhold til beskæftigelsesindsatsen udført af de kommunale jobcentre for hver af de tre aldersgrupper samt gruppen som helhed. I indeværende kapitel afbildes udviklingen på månedsniveau, mens Appendiks A indeholder en tabel med punktestimaterne for de kvartalsvise effekter. I kapitel 6 udføres sammenligninger af andre aktørers omkostningseffektivitet med den kommunale.

5.1 Effekten på beskæftigelsesgraden for henviste ledige

I dette kapitel fokuseres der alene på om den enkelte ledige kommer i beskæftigelse eller ej. Forskelle mellem AA og de kommunale jobcentre kunne selvsagt også tænkes at slå ud i andre dimensioner, såsom uddannelse eller sygedagpenge. Dette vil dog ikke blive undersøgt nærmere. I kapitel 6 derimod, udvides fokus til en generel betragtning om, hvem af de to, der er mest omkostningseffektive. I denne analyse vil forskelle i (udgifter til) forsørgelsesgrundlag blive inkorporeret som en naturlig delkomponent.

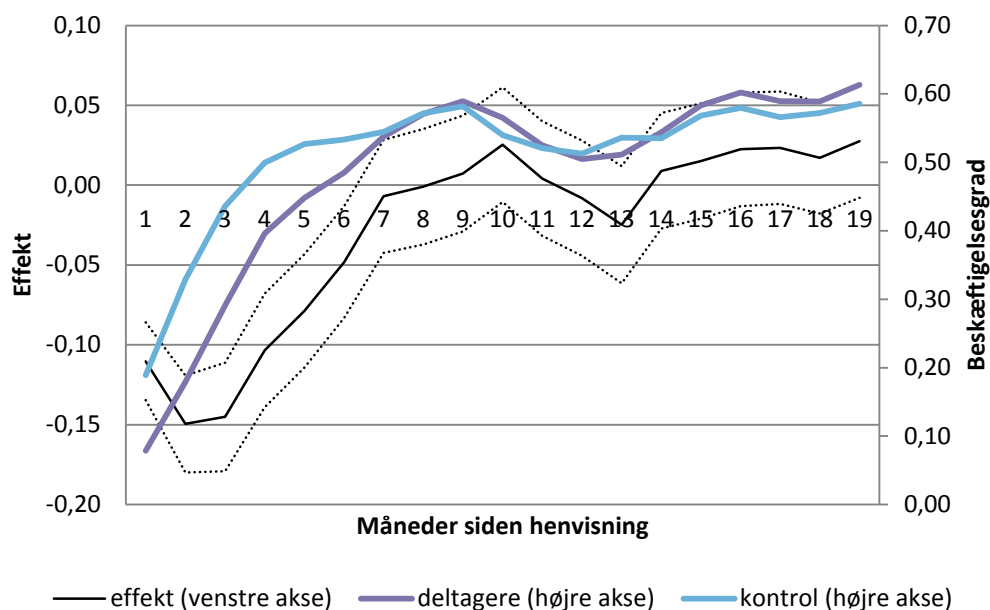
5.1.1 Månedlige effekter

Figur 5.1-5.4 viser resultaterne af effektevalueringen på den månedlige beskæftigelsesgrad for aldersgrupperne henholdsvis 18-29-årige, 30-54-årige og 55+ årige samt for alle henviste. I Tabel A.0.6 i Appendiks A præsenteres punktestimaterne for effekterne i hver af de første fem kvartaler efter henvisningen samt for en kolonne med de samlede effekter af henvisningen til anden aktør for de første 52 uger.

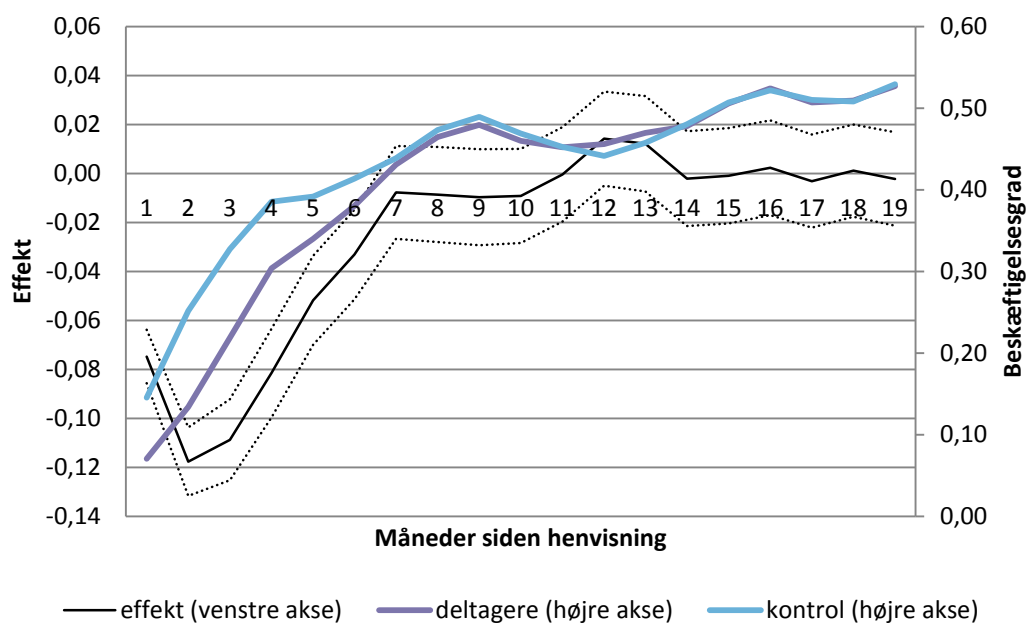
Fælles for alle tre aldersgrupper er en statistisk signifikant negativ påvirkning fra henvisning på beskæftigelsesgraden i de første seks måneder. Denne effekt er størst umiddelbart efter henvisningen med helt op til 15 procentpoint for gruppen af 18-29-årige. Derefter falder forskellene mellem AA og de kommunale jobcentre stødt, og alle forskelle er væk efter seks måneder. Det er heller ikke muligt at spore nogen forskelle mellem henviste og de matchede ikke-henviste efter udløb af henvisningen (efter 12 mdr.).

Den estimerede negative effekt på beskæftigelsesgraden for aldersgrupperne samlet under ét på 11 % i første kvartal efter henvisningen svarer til omkring seks arbejdsdage pr. henviste. For andet kvartal efter henvisningen falder dette til knap fire arbejdsdage, hvorefter der ikke længere er nogen effekt. Dette vil for den enkelte selvsagt ikke nødvendigvis syne af meget. Slet ikke, hvis anden aktør for eksempel finder "bedre" job end det kommunale jobcenter. En måde at belyse dette på, er ved at se på forskelle i lønindtægter mellem de henviste og de matchede ikke-henviste. Denne komponent er også helt central i vores beregninger af omkostningseffektiviteten ved anden aktør, hvilket belyses i næste kapitel.

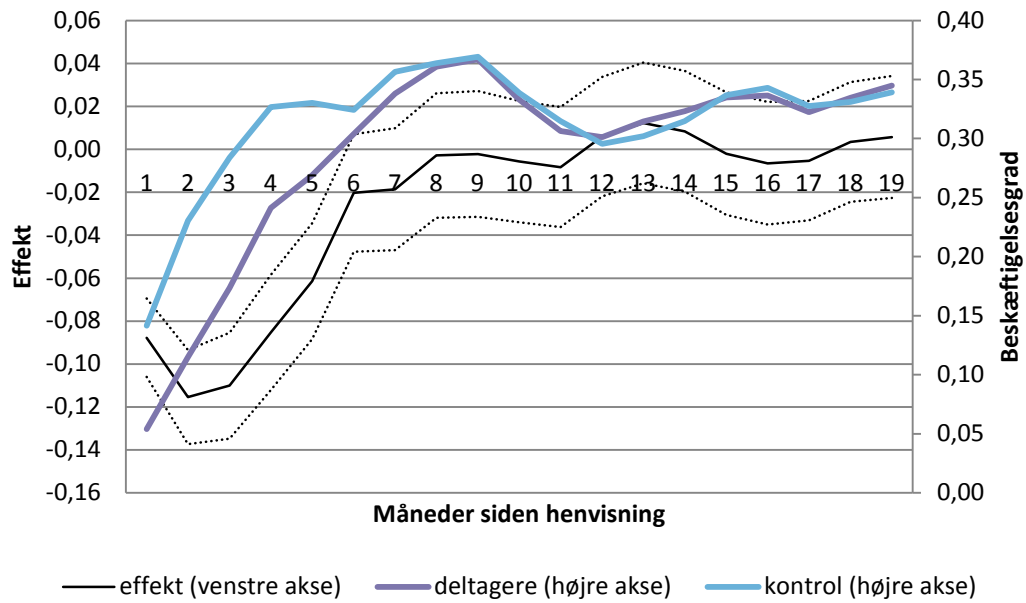
Figur 5.1 Effekt på beskæftigelsesgraden af henvisning for aldersgruppen 18-29 år, målt pr. måned efter henvisning



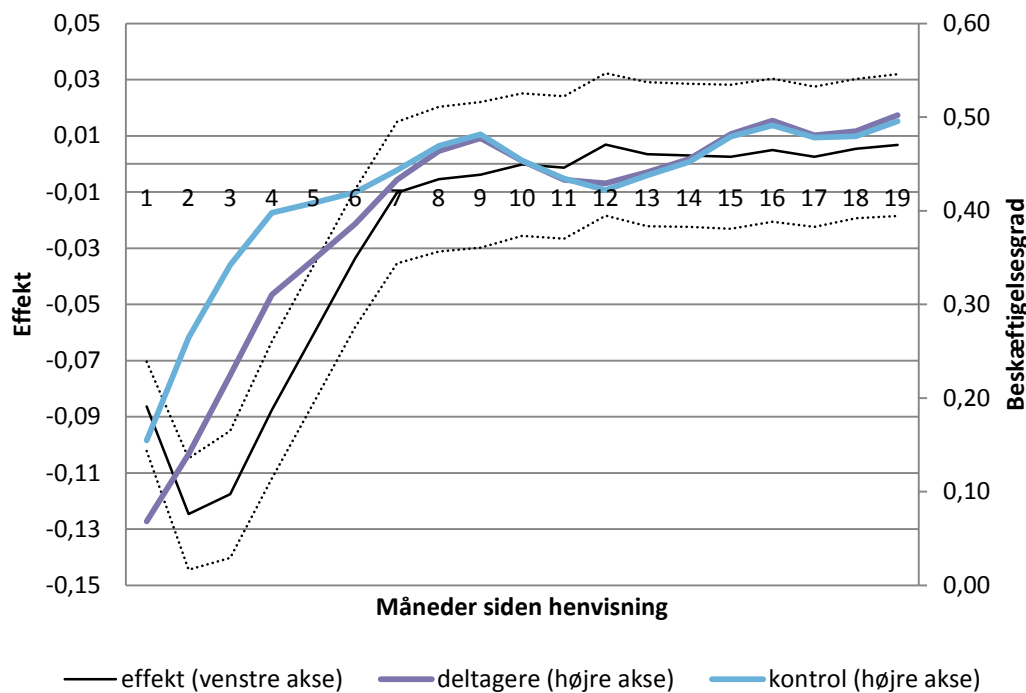
Figur 5.2 Effekt på beskæftigelsesgraden af henvisning for aldersgruppen 30-54 år, målt pr. måned efter henvisning



Figur 5.3 Effekt på beskæftigelsesgraden af henvisning for aldersgruppen 55+ år, målt pr. måned efter henvisning



Figur 5.4 Effekten på beskæftigelsesgraden af henvisning for alle, målt pr. måned efter henvisning



6 Omkostningseffektivitetsanalyser

I kapitel 5 viste vi, at de kommunale jobcentre på kort sigt er bedre til at hjælpe ledige i beskæftigelse end AA. Set over en længere periode er den samlede effekt omkring ti arbejdsdage i jobcentrenes favør. For at anskueliggøre, om dette også er en forskel af betydning fra et samfundsøkonomisk synspunkt, er det nødvendigt at sammenholde de relative beskæftigelseseffekter med de relative omkostninger, hvormed disse er opnået. Vi følger den dominerende tilgang til dette, se fx Heckman, Smith & LaLonde (1999) og Jespersen, Munch & Skipper (2008). Vi følger personerne i de første 12 måneder efter henvisningen. Ideelt set burde vi følge dem i resten af deres arbejdsliv. Men da der ikke observeres nogen forskel overhovedet imellem de to grupper allerede efter seks måneder, har vi valgt at stoppe analysen ved udløbet af henvisningen.

Den første delkomponent i vores analyse er effekten af en henvisning på lønindkomsten. Oftest i denne type af studier findes denne komponent til at være den mest centrale og mange gange større end de andre bidrag i analysen. Vores lønmål hentes fra e-indkomst og indeholder alle skattepligtige lønindkomster. I det omfang, at en ledig har været ansat med løntilskud hos enten en offentlig eller privat arbejdsgiver, vil dette løntilskud derfor være indeholdt i lønmålet. Hvis den ledige i løntilskud rent faktisk har en produktivitet, der svarer til lønnen, er dette også det relevante lønmål for vores analyse. Vi vælger dog et konservativt skøn og antager, at værdien af et løntilskudsjob ikke er lig med den udbetalte løn men alene forskellen mellem lønnen og løntilskuddet. Vi betragter derfor løntilskuddet som en omkostning og trækker det fra lønindkomsten. Fra vores registre har vi en præcis tidsmæssig opgørelse for hvert enkelt løntilskudsforløb og kan derfor relativt simpelt beregne løntilskuddets størrelse givet de officielle takster. Vi gør os ikke nogen selvstændige overvejelser omkring effekterne af løntilskudsjob. Men hvis der er systematisk variation i brugen af løntilskud mellem AA og de kommunale jobcentre, er det vigtigt at korrigere for dette bidrag i sammenligningerne af omkostningseffektiviteten.

I sammenligningerne af de relative omkostninger har vi adgang til både drifts- og bonusudbetalingerne til AA for hver enkelt henviste, jf. kapitel 3. Da disse udbetalinger også skal dække aktivering af ledige henvist til AA, er disse tilstrækkelige til at beregne de samfundsøkonomiske omkostninger for hver enkelt henviste. Selvom hele myndighedsopgaven er udlagt til AA, har kommunen dog stadig tilsynspligt. Dette medfører selvsagt en omkostning for kommunerne. Da vi ikke har nogen præcise oplysninger omkring omfanget og omkostninger ved denne tilsynspligt, har vi valgt at udelade den af analysen. I det omfang, at kommunerne har tilsvarende ledelsesmæssige omkostninger ved egen indsats, har udeladelsen symmetriske konsekvenser. For kontrolgruppen, der bliver hos det kommunale jobcenter, har det ikke været muligt at finde direkte personhenførbare driftsomkostninger. Vi kan dog i registrene se både antal og tidspunkt for samtaler hos jobcentret samt de forskellige typer af aktiveringsforanstaltninger, som den ledige måtte komme i. Vi benytter Arbejdsmarkedsstyrelsens tal for hver af disse aktiviteter hentet fra Rosholm & Svarer (2009). En samtale hos jobcentret er derfor prissat til at koste 342 kr. mens driftsudgifterne til aktivering sættes 1.423 kr. pr. uge (begge 2009-priser). Det er dog vigtigt at bemærke, at i det omfang, at AA benyttes af kommunerne i spidsbelastningsperioder, hvor rettidigheden kan være svær at overholde som følge af kapacitetsbegrænsninger hos sags-

behandlerne, vil de relevante marginalomkostninger formentlig adskille sig betragteligt fra de benyttede (imputerede) gennemsnitsomkostninger.

Da finansieringen af driftsomkostningerne, understøttelse og løntilskud alle medfører et skattemæssigt forvriddningstab, bør disse størrelser alle korrigeres med en faktor større end en. Fra et samfundsøkonomisk synspunkt er dagpenge 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 AA og jobcentre. 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, eller at fx jobcentre gør mere brug af løntilskudsordningerne, vil de selvfølgelig have forskellig påvirkning af dødvægtstabet ved skatteinddragelse. Der er stor variation mellem studier af, hvor stort dette dødvægtstab er. I Rosholm & Svarer (2009) og DØRS F07 er forvriddningstab sat til 20 %. Vi følger disse studier men bemærker dog, at dette tal er lavt sat for Danmark i forhold værdierne fundet i Kleven & Kreiner (2006).

En potentiel vigtig samfundsmæssig omkostning, som vi ikke har med i vores studie, er værdien af de lediges fritid. Hvis AA for eksempel bruger systematisk mindre tid med den henviste eller i højere grad aktiverer denne, så påvirker det, om man er henvist eller ej, selvfølgelig den fritid, som man har til rådighed. Tiden brugt i samtaler hos både jobcentre og hos AA har vi umiddelbart direkte mål for, ligesom vi også har et præcist mål for antal timer i aktivering. Men da vi ikke har nogen idé omkring skyggeprisen på fritid, har vi valgt at se bort fra dette i vores analyse. Vi er dog klar over, at dette kan skævvride vores konklusioner, se fx Greenberg (1997).

Resultaterne er præsenteret i Tabel 6.1. Den første komponent er lønindkomsten. For alle tre aldersgrupper er denne negativ og ligger på omkring 10.000 kr. Det vil sige, at hver enkelt henviste har et relativt tab af denne størrelsesorden i forhold til situationen, hvor vedkommende var blevet hos det kommunale jobcenter. Den næste komponent er forskellen i dødvægtstabet, som forskelle i afhængigheden af offentlig forsørgelse genererer. Med den valgte sats for dødvægtstab på 20 % ligger forskellen mellem anden aktør og jobcentre mellem 1.300 og 2.600 kr. pr. henviste alt efter aldersgruppen og alle i jobcentrenes favør. Dette er selvfølgelig heller ikke overraskende givet det fundne effekter på beskæftigelsesgraden ovenfor. Til gengæld er anden aktør signifikant billigere for især de unge ledige. Dette kan skyldes, at jobcentre i højere grad benytter sig af (dyre) opkvalificerende aktiveringsinstrumenter for denne gruppe end for de to andre aldersgrupper. Således er driftsomkostningerne omkring 18 tusinde kr. pr. ikke-henviste ledig under 30 år, mens kommunerne bruger en tredjedel mindre på de ikke-henviste over 54 år. Den tilsvarende variation over aldersgrupperne er langt fra så udtalt blandt de henviste.

Samlet set leder dette til konklusionen, at selvom anden aktør ikke er statistisk signifikant mindre omkostningseffektiv end de kommunale jobcentre for gruppen under 30 år, så er der et samfundsøkonomisk tab på 13 tusinde kr., hver gang en ledig over 30 år henvises til anden aktør. Og betragtet som én gruppe, står besparelsen på 1.504 kr. pr. henviste i driftsomkostninger slet ikke mål med det samfundsmæssige tab, som kommer fra den lave grad af beskæftigelse, som henvisningen resulterer i.

Tabel 6.1 Omkostningseffektivitetsanalyse

	Henviste	Ikke-henviste	Effekt	s.e.
18-29-årige				
+ Lønindkomst	122.757	131.244	-8.487 **	(3.981)
- Transfereringer	17.832	16.526	1.305 ***	(418)
- Driftsomkostninger	13.977	18.353	-4.376 ***	(900)
Netto	90.949	96.365	-5.416	(4.589)
30-54-årige				
+ Lønindkomst	92.527	106.196	-13.669 ***	(2.131)
- Transfereringer	24.899	23.272	1.627 ***	(233)
- Driftsomkostninger	13.448	15.561	-2.113 ***	(442)
Netto	54.180	67.363	-13.183 ***	(2.409)
55+ årige				
+ Lønindkomst	69.385	80.549	-11.164 ***	(2.924)
- Transfereringer	24.561	21.958	2.604 ***	(352)
- Driftsomkostninger	11.774	12.551	-737	(583)
Netto	33.050	46.080	-13.031 ***	(3.193)
Alle aldersgrupper samlet				
+ Lønindkomst	93.928	105.124	-11.196 ***	(1.413)
- Transfereringer	23.165	21.435	1.730 ***	(159)
- Driftsomkostninger	13.145	14.649	-1.504 ***	(288)
Netto	57.619	69.040	-11.422 ***	(1.564)

Anm: ***, ** og * indikerer statistisk signifikans på hhv. 1 %, 5 % og 10 %-niveau.

7 Konklusion

På baggrund af præcise oplysninger omkring, hvem der henvises til AA og hvornår, koblet med en lang række detaljerede oplysninger omkring arbejdsmarkedshistorik, socio-økonomiske baggrundsoplysninger og (subjektive) sagsbehandlervurderinger af den enkelte lediges arbejdsmarkedsudsigter, konstruerer vi ved hjælp af matchingteknikker *syntetiske* kontrolgrupper og studerer effekterne af henvisninger til AA for alle henviste i første kvartal af 2010 via rammeaftalerne under Serviceudbuddet fra 2009. På baggrund af oplysninger omkring faktiske betalinger til AA samt imputerede gennemsnitlige enhedsomkostninger for den kommunale indsats foretager vi også en sammenligning af omkostningseffektiviteten. Vi finder, at den gennemsnitlige henviste tilbringer omkring ti dage mindre i beskæftigelse, end vedkommende ville have gjort, hvis AA var så effektive som de kommunale jobcentre. Og selvom AA i nogle tilfælde er billigere end de kommunale jobcentre, er denne besparelse ikke tilstrækkelig til at kompensere for den kortsigtede lavere beskæftigelse. Således er der samlet set et tab på 11.422 kr. pr. henviste ledige. Med knap 36.000 henviste i 2010 giver dette et samfundsøkonomisk underskud på 410 mio. kr.

I LVU-eksperimentet, se Jensen m.fl. (2012), blev der ikke fundet nogen forskel mellem AA og de kommunale jobcentre.³ En række årsager kan forklare uoverensstemmelsen mellem indeværende rapport og LVU-eksperimentet.

- *Forkert sammenligningsgrundlag:* I modsætning til LVU-studiet, der er baseret på et socialt eksperiment, har vi konstrueret vores sammenligningsgruppe, så denne ligner de henviste på baggrund af vores observerbare karakteristika. Der vil selvfølgelig eksistere forskelle mellem henviste og matchede ikke-henviste, som vi ikke observerer i indeværende studie. Det vigtige spørgsmål er, om denne *uobserverede heterogenitet* er tilstrækkeligt korreleret med den information, som vi rent faktisk betinger på. En måde at få en idé om størrelsen af den potentielle uobserverede heterogenitet, der vil skulle være til stede for at forklare forskellen mellem AA og de kommunale jobcentre, får man ved at sammenligne de fundne effekter med observerbare forskelle. For eksempel er der en forskel mellem faglærte og ufaglærtes beskæftigelsesomfang på tre procentpoint en måned efter henvisningen i vores data. Den nødvendige uobserverede forskel skal altså være en faktor fire større end forskellen i kortsigtsbeskæftigelsen mellem faglærte og ufaglærte.
- *Forskelle i erfaringsgrundlag:* Op til initieringen af LVU-eksperimentet havde indsatsen over for ledige med lang videregående uddannelse i en årrække alene ligget hos AA. De kommunale jobcentre, som AA i LVU-eksperimentet blev benchmarket op imod, havde derfor potentielt ikke samme erfaring og viden omkring virksomme instrumenter og tiltag for denne målgruppe. Det omvendte er nærmere tilfældet i indeværende studie. Her er det kommunerne, der har ligget inde med erfaringen i højere grad end AA.

³ Bemærk, at der i forbindelse med lignende tyske og franske eksperimenter blev fundet, at jobcentrene var bedre til at hjælpe ledige i beskæftigelse end AA *på nær* for LVU'erne i Frankrig, hvor AA og jobcentrene i lighed med det danske studie var lige gode, se Jensen m.fl. (2012). Forskellen mellem indeværende studie og LVU-studiet genfindes således også andre steder.

- *Forskelle i institutionelle rammer:* I LVU-eksperimentet var kommuner og AA på forhånd adviseret om, at halvdelen af nytilstrømningen af LVU'erne ville gå til henholdsvis de kommunale jobcentre og AA. De to aktører var i den forstand på lige fod. Som rammeaftalerne fra Serviceudbuddet var skruet sammen, kunne kommunerne derimod benytte sig af AA som en buffer i tilfælde, hvor kommunerne ville få problemer med at opfylde rettidigheden i samtaler og aktivering. For eksempel kan AA således sagtens tænkes i nogle situationer ikke at være tilstrækkeligt gearret til fra dag ét efter henvisningen at tage sig af henviste, da tilstrømningen alt andet lige vil være mere uforudsigelig end under LVU-eksperimentet. Denne forskel vil blot forstærke den "indbyggede forsinkelse", som dokumenteres i LVU-rapporten (Jensen m.fl. 2012). Som det ses i Tabel 3.1, er aktiviteten hos AA også mangedoblet i forhold til året før, hvilket potentielt kan være en årsag til de ringere resultater.

Litteratur

Det Økonomiske Råd (2007): Dansk arbejdsmarkedspolitik efter år 2000. I: *Dansk Økonomi forår 2007*. København: Det Økonomiske Råd, kap. 3.

Gerfin, M. & M. Lechner (2002): A microeconometric evaluation of the active labour market policy in Switzerland. *Economic Journal*, 112(482):854-893.

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

Heckman, J., R. LaLonde & J. Smith (1999): The economics and econometrics of active labor market programs. I: O. Ashenfelter & D. Card (eds.): *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, s.1865-2097.

Jensen, S. D., L. Høeberg, M. Svarer & M. Rosholm (2012): *Evaluering af kontrolleret forsøg med LVU-indsatsen*. (Rapport til Arbejdsmarkedstyrelsen). Aarhus: Rambøll.

Jespersen, S. T., J. R. Munch & L. Skipper (2008): Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour Economics*, 15(5):859-884.

Kleven, H. & C. T. Kreiner (2006): The marginal cost of public funds: Hours of work versus labor force participation. *Journal of Public Economics*, 90(10-11):1955-1973.

Rosholm, M. & M. Svarer (2009): *Kvantitativ evaluering af Alle i Gang*. Arbejdsmarkedstyrelsen. Tilgængelig på:

http://ams.dk/Viden/Udvikling_og_forsog/~media/AMS/Dokumenter/Reformer_og_Insatser/Udvikling_og_forsog/Alle_i_gang/evaluering_Rosholm_Svarer_okt_2009pdf.ashx

Skipper, L. (2010): *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. (AKF Rapport). København: AKF. Anvendt KommunalForskning.

Appendiks A

Tabel A.0.1 Oversigt over hvor mange henvisninger der udmønter sig i hhv. drifts- og bonusudbetalinger fordelt på aldersgrupper

18-29-årige	Henvisning har udmøntet sig i en bonusudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en bonusudbetaling	I alt
Henvisning har udmøntet sig i en driftsudbetaling	835	413	1.248
Henvisning har ikke udmøntet sig i en driftsudbetaling	0	424	424
I alt	835	837	1.672
30-54-årige	Henvisning har udmøntet sig i en bonusudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en bonusudbetaling	I alt
Henvisning har udmøntet sig i en driftsudbetaling	1.846	1.338	3.184
Henvisning har ikke udmøntet sig i en driftsudbetaling	1	491	492
I alt	1.847	1.829	3.676
55+ årige	Henvisning har udmøntet sig i en bonusudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en bonusudbetaling	I alt
Henvisning har udmøntet sig i en driftsudbetaling	672	942	1.614
Henvisning har ikke udmøntet sig i en driftsudbetaling	1	140	141
I alt	673	1.082	1.755

Tabel A.0.2 Oversigt over drifts- og bonusudbetalinger (DKK) i forbindelse med henvisning til anden aktør, aldersgruppe 18-29-årige

Udbetalinger (DKK)	Henvisning har udmøntet sig i en driftsudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en driftsudbetaling	Henvisning har udmøntet sig i en bonusudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en bonusudbetaling	I alt	
Drift	Antal	1.248	424	835	837	1.672
	Gennemsnit	2.504	0	2.260	1.480	1.869
	Std. afv.	2.854	0	2.772	2.561	2.696
	5 percentil	163	0	181	0	0
	25 percentil	654	0	577	0	0
	Median	1.615	0	1.275	0	873
	75 percentil	3.381	0	2.856	2.201	2.661
	95 percentil	7.854	0	7.310	6.739	7.077
	Bonus	Antal	1.248	424	835	837
Gennemsnit		13.033	0	19.479	0	9.728
Std. afv.		16.336	0	16.532	0	15.210
5 percentil		0	0	6.000	0	0
25 percentil		0	0	11.925	0	0
Median		11.925	0	12.750	0	0
75 percentil		16.350	0	24.750	0	12.750
95 percentil		47.700	0	53.040	0	38.250

Tabel A.0.3 Oversigt over drifts- og bonusudbetalinger (DKK) i forbindelse med henvisning til anden aktør, aldersgruppe 30-54-årige

Udbetalinger (DKK)		Henvisning har udmøntet sig i en driftsudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en driftsudbetaling	Henvisning har udmøntet sig i en bonusudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en bonusudbetaling	I alt
Drift	Antal	3.184	492	1.847	1.829	3.676
	Gennemsnit	2.723	0	2.243	2.475	2.359
	Std. afv.	2.283	0	2.045	2.559	2.318
	5 percentil	224	0	219	0	0
	25 percentil	1.076	0	781	0	565
	Median	2.349	0	1.748	2.332	2.008
	75 percentil	3.508	0	3.069	3.525	3.393
	95 percentil	6.900	0	6.051	7.050	6.692
	Bonus	Antal	3.184	492	1.847	1.829
Gennemsnit		9.993	21	17.233	0	8.659
Std. afv.		13.824	473	14.307	0	13.307
5 percentil		0	0	5.244	0	0
25 percentil		0	0	9.000	0	0
Median		7.350	0	11.400	0	3.675
75 percentil		11.625	0	22.050	0	11.400
95 percentil		36.000	0	45.600	0	34.800

Tabel A.0.4 Oversigt over drifts- og bonusudbetalinger (DKK) i forbindelse med henvisning til anden aktør, aldersgruppe 55+ årige

Udbetalinger (DKK)		Henvisning har udmøntet sig i en driftsudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en driftsudbetaling	Henvisning har udmøntet sig i en bonusudbetaling	Henvisning har ikke udmøntet sig i en bonusudbetaling	I alt
Drift	Antal	1.614	141	673	1.082	1.755
	Gennemsnit	2.808	0	2.577	2.586	2.582
	Std. afv.	1.931	0	2.056	1.970	2.003
	5 percentil	298	0	236	0	0
	25 percentil	1.338	0	966	894	937
	Median	2.757	0	2.346	2.698	2.553
	75 percentil	3.748	0	3.577	3.663	3.651
	95 percentil	6.167	0	6.120	5.963	6.036
	Bonus	Antal	1.614	141	673	1.082
Gennemsnit		7.941	64	19.058	0	7.308
Std. afv.		13.851	757	15.757	0	13.456
5 percentil		0	0	5.244	0	0
25 percentil		0	0	9.150	0	0
Median		0	0	13.290	0	0
75 percentil		11.625	0	23.250	0	11.625
95 percentil		35.970	0	50.250	0	34.875

Tabel A.0.5 Kvalitet af matchinganalyse. Reduktion i absolutte skævhed

	18-29-årige		30-54-årige		55+ årige		Alle	
	Før	Efter	Før	Efter	Før	Efter	Før	Efter
Gennemsnit	12.1	3.3	8.7	1.0	8.1	1.1	8.6	0.9
Median	9.7	2.5	7.2	0.9	4.9	0.9	7.7	0.7
Størst (absolutte)	53.3	16.0	50.2	4.6	37.9	5.6	36.6	6.1
Antal variabler	213		231		218		244	

Note: Skævhed er beregnet som forskellen i gennemsnit mellem henviste og ikke-henviste divideret med kvadratroden af den gennemsnitlige varians for de to grupper. Det fulde sæt kan rekvireres fra forfatterne.

Tabel A.0.6 Effekt af henvisning til anden aktør på beskæftigelsesgraden

Kvartaler siden henvisning	Første		Andet		Tredje		Fjerde		Femte		1 til 4	
	Est.	Konfidens-interval	Est.	Konfidens-interval	Est.	Konfidens-interval	Est.	Konfidens-interval	Est.	Konfidens-interval	Est.	Konfidens-interval
18-29-årige												
Henviste	0,18		0,44		0,57		0,53		0,55		0,43	
Ikke-henviste	0,32		0,52		0,57		0,52		0,55		0,48	
Effekt	-0,13	[-0,16; -0,11]	-0,08	[-0,11; -0,04]	0,00	[-0,04; 0,04]	0,01	[-0,03; 0,04]	0,00	[-0,04; 0,04]	-0,05	[-0,02; -0,09]
(s.e.)	(0,02)		(0,02)		(0,02)		(0,02)		(0,02)		(0,02)	
30-54-årige												
Henviste	0,14		0,34		0,46		0,46		0,48		0,35	
Ikke-henviste	0,24		0,40		0,47		0,45		0,48		0,39	
Effekt	-0,10	[-0,11; -0,09]	-0,06	[-0,07; -0,04]	-0,01	[-0,03; 0,01]	0,01	[-0,02; 0,02]	0,00	[-0,02; 0,02]	-0,04	[-0,06; -0,02]
(s.e.)	(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)	
55+ årige												
Henviste	0,11		0,27		0,36		0,31		0,33		0,26	
Ikke-henviste	0,22		0,33		0,36		0,32		0,32		0,31	
Effekt	-0,10	[-0,13; -0,09]	-0,06	[-0,08; -0,03]	-0,01	[-0,04; 0,02]	0,00	[-0,03; 0,03]	0,01	[-0,02; 0,03]	-0,04	[-0,07; -0,02]
(s.e.)	(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)	
Alle												
Henviste	0,14		0,35		0,46		0,44		0,46		0,35	
Ikke-henviste	0,25		0,41		0,46		0,44		0,46		0,39	
Effekt	-0,11	[-0,13; -0,11]	-0,06	[-0,08; -0,04]	-0,01	[-0,03; 0,02]	0,00	[-0,02; 0,03]	0,00	[-0,02; 0,03]	-0,04	[-0,07; -0,02]
(s.e.)	(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)		(0,01)	



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

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