



18-03-2009

Spørgsmål 10:

"Cost benefit" analyser af initiativer på beskæftigelsesområdet

Besvarelse:

Spørgsmålet om, hvilke tilbud, der har den bedste virkning/effekt i forhold til de ledige, og hvilke målgrupper, der med forskellige begrundelser bør prioriteres, kan diskuteres ud fra forskellige principielle vinkler. I dette notat gennemgås kort faktorer af økonomisk, juridisk samt politisk/indholdsmæssig karakter.

Prioritering i beskæftigelsesindsatsen ud fra en økonomisk vinkel

Der er en lang tradition i dansk arbejdsmarkeds- og socialpolitik for at udarbejde statistiske analyser af målgrupperne og spørgeskemaundersøgelser af for eksempel målgruppernes tilfredshed med aktiveringstilbud. Der er dog ikke tradition for at udarbejde egentlige cost benefit analyser, bl.a. fordi det er vanskeligt at vurdere langsigteffekter, herunder f.eks livskvalitetsforøgende effekter af bl.a. tilbud til svage målgrupper. Der kan dog fremføres en række rent økonomiske betragtninger i forhold til prioriteringen af beskæftigelsesindsatsen.

Nedenstående tabel 1 viser, at de samlede økonomiske omkostninger for kommunen ved at aktivere de arbejdsmarkedspare ledige er lavere end omkostningerne ved at aktivere ikke-arbejdsmarkedspare ledige. Hertil kommer, at den beskæftigelsesmæssige effekt af aktivering generelt er højere for de arbejdsmarkedspare.

Tabel 1: Eksempel på udgifter til kontanthjælp og aktivering ved 1 års ledighed. Arbejdsmarkedspare og ikke-arbejdsmarkedspare kontanthjælpsmodtager.

	CASE 1: • Kontanthjælps-modtager match 1-3 • Ledig i 1 år	CASE 2: • Kontanthjælps-modtager match 4-5 • Ledig i 1 år
Udgift til kontanthjælp i 1 år, passiv:	88.500 kr.	88.500 kr.
Udgift til kontanthjælp i 1 år med 3 måneders aktivering ¹ :	77.045 kr.	77.045 kr.
Udgift til aktivering i 3 måneder ² :	15.500 kr.	20.000 kr.
Samlet udgift til aktivering og kontanthjælp for 1 år:	92.545 kr.	97.045 kr.
Reel ekstraudgift ved 3. måneders aktiveringsforløb:	4.045 kr.	8.545 kr.
Netto aktiveringsudgifter dækket efter ³ :	Ca. 1. måneds beskæftigelse	Ca. 1½. måneds beskæftigelse

Kilde: 'Budget 2009' og egne beregninger. ¹ 9 måneder som passiv med 35 % statsrefusion, 3 måneder som aktiv med 65 % statsrefusion. ² Forudsætning: Marginal omkostning når udgift til aktivering er udover rådighedsbeløbet, hvilket København er. ³ I forhold til besparelse på kontanthjælp (passiv).

CASE 1: Arbejdsmarkedssparat kontanthjælpsmodtager ledig i 1 år

Hvis en arbejdsmarkedssparat kontanthjælpsmodtager er ledig i 1 år, hvoraf 3. måneder er i aktivering, koster det Københavns Kommune 77.045 i kontanthjælp og 15.500 for aktiveringsforløbet, samlet set **92.545 kr.** Hvis den arbejdsmarkedssparate ledige i løbet af det pågældende år ikke aktiveres bliver den samlede kontanthjælpsudgift på 88.500 kr. (kommunen får en lavere refusion fra staten, når den ledige er passiv modsat aktiv). Den reelle nettoudgift for aktivering er således **4.045 kr.** Denne nettoudgift til aktivering dækkes, hvis den ledige er i beskæftigelse i cirka ½ måned gennem sparede udgifter til kontanthjælp.

CASE 2: Ikke-arbejdsmarkedssparat kontanthjælpsmodtager ledig i 1 år

Hvis en ikke-arbejdsmarkedssparat kontanthjælpsmodtager er ledig i 1 år, hvoraf 3. måneder er i aktivering, koster det Københavns Kommune 77.045 i kontanthjælp og 20.000 for aktiveringsforløbet, samlet set **97.045 kr.** Som i eksempel 1 er alternativet passiv foreøgelse svarende til 88.500 kr. Den reelle nettoudgift for aktivering er således **8.545 kr.** Denne nettoudgift til aktivering dækkes, hvis den ledige er i beskæftigelse i lidt over 1 måned gennem sparede udgifter til kontanthjælp.

Effekt af aktivering

Selvom kommunen får en højere refusion fra staten, når den ledige er i aktivering (65 % mod 35 % når den ledige er passiv), er det altså grundlæggende dyrere at gøre en aktiv indsats overfor kontanthjælpsmodtagere end ikke at aktivere. Men når beskæftigelseseffekterne af aktivering medregnes, er aktivering ofte økonomisk rentabel. Udgifterne til aktivering dækkes således af besparelse på kontanthjælp allerede efter kort tids beskæftigelse. Og den økonomiske besparelse bliver større, jo længere tid personen er i beskæftigelse. Derfor kan det ud fra en ren økonomisk betragtning være mest fordelagtigt at give tilbud til de arbejdsmarkedssparate, fordi disse dels oftere opnår beskæftigelse efter tilbud, dels oftere ikke kommer tilbage på kontanthjælp.

Tilsvarende har de ikke-arbejdsmarkedssparate typisk ikke samme beskæftigelseseffekt af at deltage i tilbud, og de risikerer i væsentlig højere grad at vende tilbage til ledighed/kontanthjælp. F.eks. viser forskellige analyser af effekterne af aktivering for kontanthjælpsmodtagere i Københavns Kommune match 4 og 5, at den gennemsnitlige effekt ofte kun ligger på 10-15 procent¹.

Resultaterne viser samtidig, at mange af de svage kontanthjælpsmodtagere er ”gengangere” (57 %), dvs. at de ofte vender tilbage til kontanthjælp, efter at have fået job efter deltagelse i tilbud.

Omvendt gælder det i højere grad for de arbejdsmarkedssparate, at de oftere får job eller starter i uddannelse efter aktiveringstilbud, deres beskæftigelsesperioder er længere, og de vender ikke i samme grad tilbage til kontanthjælp, som de svagere grupper (47 % af de arbejdsmarkedssparate er gengangere).

Ud fra en ren økonomisk tankegang kan der således argumenteres for en indsats, hvor fokus er

¹ Resultaterne stammer fra Beskæftigelsesregionens løbende opgørelser, og BIF's analyserapport på området udarbejdet af Mploy for Det lokale Beskæftigelsesråd.

på at bringe de stærkeste ledige i job hurtigst muligt. I en sådan konklusion er der dog ikke taget højde for, at nogle ledige ville være kommet i beskæftigelse uden aktivering og dermed uden de øgede kommunale udgifter. Denne problematik er i særlig grad relevant for de stærkeste ledige. Hertil kommer, at der ikke er taget højde for andre effekter af aktiveringstilbud, f.eks. at tilbud uden umiddelbar beskæftigelseseffekt for svage grupper ofte er et skridt på vejen mod at blive mere arbejdsmarkedsparede (den såkaldte progressionseffekt), ligesom der kan være en række positive effekter af social, familie- eller integrationsmæssig karakter.

Prioriteringer i beskæftigelsesindsatsen fra en juridisk vinkel: Alle har ret og pligt til et tilbud
Lovgivningen stiller en række krav til kommunen om tilbud til ledige, de såkaldte ret og pligt regler i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det betyder, at man i en række tilfælde ikke kan foretage de prioriteringer, som kan forekomme hensigtsmæssige ud fra en ren økonomisk vinkel.

Alle under 30 år, har – uanset målgruppe og matchkategori – krav på et tilbud senest efter 13 ugers kontanthjælp. Tilbuddet skal mindst være på 6 mdr. Når de pågældende har afsluttet tilbuddet, og har modtaget hjælp i yderligere 6 mdr., har de krav på et nyt tilbud af minimum en måneds varighed.

Alle der er fyldt 30 år – uanset målgruppe og matchkategori – har krav på et tilbud senest efter, at de har modtaget hjælp i 9 måneder. Når de pågældende har afsluttet tilbuddet, og har modtaget hjælp i yderligere 6 mdr., har de ligeledes krav på et nyt tilbud af minimum en måneds varighed.

Tilbud til kontanthjælpsmodtagere skal være på mindst 25 timer ugentligt. Personer med problemer ud over ledighed, der ikke kan klare 25 timer ugentligt, kan evt. få et tilbud på færre timer.

I henhold til lov om aktiv socialpolitik skal kommunen behandle ansøgninger og spørgsmål om hjælp efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Det betyder bl.a., at personer med problemer ud over ledighed kan have krav på at få undersøgt, om en nedsættelse af arbejdsloven kan betyde, at der skal påbegyndes en sag om revalidering, fleksjob eller førtidspension. Dette vil kunne stille krav til kommunen om tilbud, der nærmere afklarer arbejdsloven, og eventuelt tilbud i forlængelse heraf om revalidering m.v.

Prioriteringer i beskæftigelsesindsatsen fra en politisk/indholdsmæssig vinkel: Social forpligtigelse overfor de svagere ledige

Udover at kommunen har en lovgivningsmæssig forpligtigelse til at rette indsatsen mod både de arbejdsmarkedsparede og de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, har kommunen også et socialt ansvar. En manglende eller reduceret indsats overfor de svagere ledige vil kunne indebære øget isolation og eventuelt større sociale problemer for de pågældende og samtidig øge risikoen for, at gruppen vokser sig større. Dette vil på sigt kunne bidrage til en øget marginalisering i samfundet, og deraf følge problemer som eksempelvis kriminalitet, misbrugsproblematikker og udsatte børn og unge.