

Bilag 9.

Ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats

Effekter af samtaler og aktive tilbud i be- skæftigelsesindsatsen

Effekter af samtaler og aktive tilbud i beskæftigelsesindsatsen

Bilaget giver et overblik over viden om effekter af samtaler og aktive indsatser. Den beskriver dertil den overordnede tilgang til økonomiske konsekvensberegninger på beskæftigelsesområdet.

Ministerierne orienterer sig løbende i dansk og international effektlitteratur på beskæftigelsesområdet. Der indregnes adfærdsmæssige konsekvenser af aktiveringstilbud, når der er tilstrækkelig sikker viden om, hvordan de forskellige typer af tilbud påvirker den strukturelle beskæftigelse. Ministeriernes regneprincipper på beskæftigelsesområdet er beskrevet i Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet (Finansministeriet, 2021).

Et skøn over adfærdsvirkninger af et forslag kan tage afsæt i resultaterne fra en specifik analyse, men som udgangspunkt kun, hvis de kan forenes med øvrige relevante resultater i litteraturen og tidligere erfaringer i øvrigt. Et skøn over adfærdsvirkninger af et givent tiltag kan også tage afsæt i en bredere vurdering af evt. relevante empiriske resultater i litteraturen samt tidligere erfaringer, herunder både resultater og erfaringer knyttet til helt tilsvarende tiltag, men også andre tiltag, der med hensyn til tilskyndelsen til en bestemt adfærd kan sidestilles med det pågældende tiltag. Denne tilgang sikrer konsistens i håndteringen af dynamiske virkninger ifm. vurderingen af tiltag.

Økonomiske konsekvensberegninger af aktiv indsats

I det følgende uddybes effekter af samtaler og aktive indsatser. Indledningsvist præsenteres de forskellige typer af effekter, hvorefter det generelle evidensbillede for disse effekter beskrives. Endelig beskrives det, hvordan effekterne indregnes, og med hvilken størrelse effekterne indregnes med.

Finansministeriet og Beskæftigelsesministeriet anvender en række regneprincipper, når der foretages konsekvensvurderinger af justeringer af indkomstoverførsler og den aktive arbejdsmarkedspolitik. Tilgangen til konsekvensvurderinger er opbygget på baggrund af et omfattende katalog af litteratur og erfaringer. Regneprincipper på beskæftigelsesområdet er senest beskrevet i publikationen, *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet* (Finansministeriet, 2021). I det følgende præsenteres en kort beskrivelse af publikationen, idet der henvises til denne for et fyldestgørende billede af ministeriernes regneprincipper.

De økonomiske konsekvenser af politikændringer opgøres især ift. deres virkning på de offentlige finanser. Grundelementerne i en sådan opgørelse er, hvor mange politikændringen berører, og hvordan ændringen for den enkelte påvirker de offentlige finanser. Den samlede økonomiske virkning af ændringen er produktet af de to. Denne opgørelse omfatter ikke blot den umiddelbare virkning for borgeren i form af fx en højere ydelse. Opgørelsen tager også højde for, om tiltaget medfører ændrede skattebetalinger samt ændret forbrug og derved tilbageløb via moms og afgifter mv., som trækker i modsat retning af den umiddelbare økonomiske virkning. Endelig indfanger opgørelsen evt. dynamiske virkninger af tiltaget, dvs. om det giver anledning til, at de berørte personer ændrer adfærd.

De typer af virkninger, der medtages i konsekvensvurderingen af politikændringer, afhænger af det konkrete tiltag. Det varierer således alt efter området for politikændring, hvilke typer af virkninger der er relevante. Der henvises i den forbindelse til *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet* (Finansministeriet, 2021) for uddybende beskrivelse af ministeriernes overvejelser og tilgang til økonomiske konsekvensberegninger.

Skøn over adfærdseffekter af aktive beskæftigelsesindsatser tager typisk afsæt i konkrete danske studier af forskellige redskaber i beskæftigelsesindsatsen. Hovedparten af disse studier findes på hjemmesiden jobeffekter.dk, som er en vidensbank, der på baggrund af forskellige studier giver en samlet vurdering af effekten af de enkelte tilbud i den aktive beskæftigelsesindsats. Effektevalueringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik skelner i den forbindelse generelt mellem forskellige adfærdseffekter, *jf. boks 1*.

Ministeriernes regneprincipper vil i videst muligt omfang indregne én samlet virkning på beskæftigelsen og sondrer dermed ikke mellem de fire effekter. Der kan dog være behov for at orientere sig i forskellige dele af litteraturen på området for samlet set at kunne skønne over den samlede beskæftigelsesvirkning.

Boks 1. Effekter af den aktive beskæftigelsesindsats

Effektevalueringer af den aktive arbejdsmarkedspolitik skelner generelt mellem en sorteringseffekt, en motivationseffekt, en fastholdelseeffekt og en programeffekt.

Sorteringseffekten beskriver, at der er færre personer, der overgår fra beskæftigelse til ledighed som følge af den aktive indsats. Det skyldes dels, at personer i beskæftigelse øger deres arbejdsindsats for at undgå opsigelse, og dels at opsagte personer søger mere intensivt efter et nyt job, inden de overgår til ydelsessystemet. Med andre ord vil den aktive indsats i sig selv indebære, at beskæftigede reducerer tilgangen til ledighed, fordi samtaler, aktivering mv. ses som en omkostning forbundet med det at være ledig.

Motivationseffekten øger afgang fra ledighed forud for aktiveringsindsatsen, fordi udsigten til aktivering motiverer ledige til at finde arbejde inden den aktive indsats påbegyndes.

Fastholdelseeffekten reducerer afgang fra ledighed under aktiveringsforløbet, fordi ledige typisk er mindre jobsøgende under aktivering, mens **programeffekten** består i, at aktivering forbedrer lediges kvalifikationer og dermed chancen for efterfølgende at overgå til beskæftigelse.

På beskæftigelsesområdet har en række effektstudier vist, at der er positive beskæftigelsesvirkninger af bestemte indsatser, *jf. tabel 1*. Tabellen angiver, hvorvidt der som led i ministeriernes konsekvensberegninger indregnes beskæftigelseseffekter af de pågældende tilbud. Her følger, at et "+" angiver en positiv effekt "-" angiver en negativ effekt. Et nul kan både indebære, at effektstudierne på området vurderes ikke at vise en effekt eller vise modstridende effekter, eller at der er for lidt viden til at kunne indregne en beskæftigelsesvirkning.

Article I. **Tabel 1. Beskæftigelseseffekter af samtaler og aktive tilbud**

	Jobparate	Aktivitetsparate
Samtaler	+	0
Privat løntilskud	+	+
Offentligt løntilskud	0	0
Virksomhedspraktik	0	0
Ordinær uddannelse*	+/-	+/-
Øvrig vejledning og opkvalificering	0	0
Mentor	0	0
Nytteindsats	0	0

Anm.: Tabellen angiver, hvorvidt der som led i ministeriernes konsekvensberegninger indregnes beskæftigelseseffekter af de pågældende tilbud. +: angiver en positiv effekt, -: angiver en negativ effekt. Et nul kan både indebære, at effektstudierne på området vurderes ikke at vise en effekt eller vise modstridende effekter, eller at der er for lidt viden til at kunne indregne en beskæftigelsesvirkning *) Ordinær uddannelse er en bred kategori, der dækker over en række forskellige uddannelsesstilbud i beskæftigelsesindsatsen. Der indregnes dermed også forskellige effekter, alt efter hvilken type af konkret uddannelsesindsats der tildeles, *jf. også tabel 2*. Der indregnes generelt negative effekter af ordinær uddannelse under et. Der indregnes imidlertid positive effekter af opkvalificering af ledige til ufaglært til faglært.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets og Finansministeriets konsekvensberegninger.

Tabel 2 uddyber ovenstående med konkrete eksempler på, hvordan effekterne indregnes, og hvilken størrelse de indregnes med. Tabellen angiver desuden de konkrete kilder, der ligger til grund for størrelsen af effekterne og giver i visse tilfælde eksempler på regneprincippernes anvendelse. Der henvises i den forbindelse til *Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet* (Finansministeriet, 2021) for uddybende beskrivelser. Tabellen inddeler beskæftigelsesindsatsen efter samme kategorier af tilbud som tabel 1.

Article II. Tabel 2. Indregning af adfærdseffekter af forskellige redskaber i den aktive beskæftigelsesindsats

Indsats	Beskæftigelseseffekt	Kilde	Eks. på anvendelse
Første ret- og pligt-tilbud	Første ret- og pligt tilbud forudsættes at medføre en motivationseffekt på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse på 25 pct. for dagpenge-modtagere og 6,6 pct. for job- eller uddannelsesparate kontanthjælps-modtagere. Effekten indregnes i måneden forud for, at ret- og pligt tilbuddet påbegyndes, og i samme måned som tilbuddet påbegyndes. Tidspunktet for første ret- og pligt tilbud fastsættes ud fra fordelingen af tidspunktet for første aktive tilbud inden for ret- og pligt perioden. Det vurderes, at kommunerne vil opretholde omtrent 40 pct. af de samlede aktiveringstilbud uanset det statslige krav om ret- og pligt tilbud, og den umiddelbare effekt nedskalles derfor med 40 pct.	Filges mfl. (2017)	Ekspertgruppe for fremtidens beskæftigelsesindsats
Samtaler med ledige	Der indregnes positive adfærdseffekter i form af motivations- og programeffekter af samtaler inden for det første halve år af ledighedsperioden. Konkret indregnes det, at den første samtale reducerer ledighedsforløbet med en halv uge som følge af motivations- og programeffekten, og at efterfølgende samtaler har en effekt på 20 pct. heraf. Der indregnes ikke effekter af samtaler afholdt efter seks måneders ledighed. Effekten af digitale samtaler opgøres som halvdelen af effekten af fysiske samtaler – dog 1/10 af første samtale.	Meyer (1995), Van der Berg mfl. (2012) ¹⁾	Beskæftigelsesreformen (2014)
Løntilskud i private virksomheder	Der indregnes en positiv beskæftigelseseffekt (programeffekt). Det lægges til grund, at ledighedsforløbet gennemsnitligt forkortes med én uge som følge af deltagelse i ordningen	Rosholm og Svarer (2008) ²⁾	Beskæftigelsesreformen (2014)
Løntilskud i offentlige virksomheder	Der indregnes ikke beskæftigelseseffekter af offentligt løntilskud .	Rosholm og Svarer (2020)	Beskæftigelsesreformen (2014)
Voksenlærlingeordningen	For beskæftigede, der deltager i ordningen, indregnes en negativ beskæftigelseseffekt på ca. 25 pct., mens personen er under uddannelse, og en programeffekt svarende til 0,7 pct. reduktion i beskæftigelsesomfanget. For ledige indregnes alene en positiv opkvalificeringseffekt på 5 pct. i en periode på 30 år. Der indregnes en skattevirkning af ændringer indkomstniveauet i perioder med praktik.	Deloitte (2013)	Beskæftigelsesreformen (2014), Trepartsaftale om tilstrækkelig og kvalificeret arbejdskraft og praktikpladser (2016), Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats (2018)
Jobrotationsordningen	Der er indregnes ikke adfærdsvirkninger af lediges deltagelse i jobrotationsordningen.		Beskæftigelsesreformen (2014)
Ordinær uddannelse	Der indregnes en negativ adfærdseffekt som følge af, at personer fastholdes i ledighed under uddannelsesforløbet. Deltagelse i ordinær uddannelse forudsættes at øge varigheden af ledighedsforløbet for de berørte med en halv uge.	Rosholm og Svarer (2008)	Beskæftigelsesreformen (2014)
Virksomhedspraktik	Der indregnes ikke adfærdseffekter af lediges deltagelse i virksomhedspraktik.		Beskæftigelsesreformen (2014)
Øvrig vejlednings- og opkvalificeringsforløb	Der er ikke dokumentation for positive beskæftigelseseffekter af den del af aktiveringsindsatsen, som består af øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb.	Rosholm og Svarer (2008)	Beskæftigelsesreformen (2014)
Mentorordningen	Der indregnes ikke adfærdseffekter af deltagelse i mentorordningen.		Kontanthjælpsreformen (2013)

Kilde. Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet, Finansministeriet 2021 samt efterfølgende løbende opdateringer af principperne.

Det bemærkes afslutningsvis, at Beskæftigelsesministeriet og Finansministeriet orienterer sig løbende i dansk og international litteratur på beskæftigelsesområdet for at være ajour med de generelle resultater og det empiriske grundlag for indregning af dynamiske virkninger.

Et skøn over adfærdsvirkninger af et tiltag kan tage afsæt i resultaterne fra en specifik analyse, men som udgangspunkt kun, hvis de kan forenes med øvrige relevante resultater i litteraturen og tidligere erfaringer i øvrigt. Et skøn over adfærdsvirkninger af et givent tiltag kan også tage afsæt i en bredere vurdering af evt. relevante empiriske resultater i litteraturen samt tidligere erfaringer, herunder både resultater og erfaringer knyttet til helt tilsvarende tiltag, men også andre tiltag, der med hensyn til tilskyndelsen til en bestemt adfærd

kan sidestilles med det pågældende tiltag. Denne tilgang sikrer konsistens i håndteringen af dynamiske virkninger ifm. vurderingen af tiltag.

I tilfælde, hvor der ikke foreligger et tilstrækkeligt (empirisk) grundlag, skønnes der ikke over de dynamiske virkninger. Hvis tiltaget efterfølgende påvirker beskæftigelsen, vil denne beskæftigelsesvirkning indgå i datagrundlaget, når det opdateres, og derigennem påvirke den strukturelle saldo ifm. Økonomisk Redegørelse og de mellemfristede frem-skrivninger. I disse tilfælde kan adfærdsvirkningerne altså først disponeres (i tilfældet med positive effekter), i takt med at de realiseres i den strukturelle beskæftigelses og derigennem påvirker den strukturelle offentlige saldo.

Litteraturliste

Finansministeriet, 2021. Regneprincipper på beskæftigelses- og overførselsområdet