

KAPITEL VI

AKTIVERINGSINDSATSEN FOR FORSIKREDE LEDIGE

VI.1 Indledning

Skift i arbejds- markedspolitikken i 1994

Med arbejdsmarkedsreformen, der trådte i kraft i 1994, skete der et afgørende skift i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Før reformen havde aktiveringen karakter af at være et system, hvorigennem de ledige kunne sikres mulighed for genoptjening af dagpengerettighederne. Den vedvarende høje arbejdsløshed og de lediges begrænsede incitamenter til at søge arbejde nødvendiggjorde en ændring af politikken, jf. kapitel II. Genoptjeningsretten blev afskaffet, så det nu kun er ordinær beskæftigelse, der berettiger til optjening af dagpengerettigheder, og "ret og pligt"-princippet i forbindelse med aktivering blev indført.

Formålene med aktivering

Formålet med den aktive arbejdsmarkedspolitik er dels at sikre, at virksomhederne kan få den arbejdskraft, de har brug for, og dels at sikre, at ledige, der har ret til arbejdsløshedsdagpenge, kan få tilbud om for eksempel arbejde eller uddannelse, som kan bringe dem tilbage i ordinær beskæftigelse, jf. Arbejdsministeriet (2001). Et andet formål er derved også at forebygge marginalisering og langtidsledighed. Ud over disse selvstændige formål spiller aktiveringen endvidere en vigtig rolle ved rådighedsafprøvning af de ledige.

Virker aktiveringen efter hensigten?

Formålet med dette kapitel er at undersøge, om aktiveringsdelen af 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer virker efter hensigten. Der fokuseres på det overordnede formål om, at aktiveringen skal medvirke til, at de ledige hurtigere kommer i beskæftigelse. Det er kun aktiveringen af de dagpengeberettigede ledige, der undersøges; effekterne af kontanthjælpsmodtagernes aktivering belyses ikke, men nyere analyser heraf findes i Bolvig mfl. (2001) og Graversen og Weise (2001). Det vil blive undersøgt, hvordan forskellige aktiveringsforanstaltning-

ger virker for forskellige grupper af ledige.

Indholdet af kapitlet

I afsnit VI.2 gennemgås eksisterende undersøgelser af effekterne af aktivering i Danmark og andre lande. I afsnit VI.3 belyses omfanget af aktivering af forsikrede ledige i Danmark. I afsnit VI.4 undersøges effekterne af aktiveringen af de forsikrede ledige ved hjælp af varighedsanalyse, og i afsnit VI.5 gennemføres en samfundsøkonomisk analyse af aktiveringen.

VI.2 Tidligere undersøgelser af aktivering i Danmark og andre lande

Flere eksisterende effektevalueringer

Der er gennemført flere undersøgelser af effekterne af aktiveringsindsatsen i Danmark, som på forskellig vis adskiller sig fra hinanden. Der er forskellige formål med aktiveringen, og man kan således også skelne mellem flere forskellige effekter heraf. Mange undersøgelser fokuserer kun på enkelte af effekterne. Der er ligeledes forskellige metodiske tilgange, og metodevalget afhænger ofte af, hvilken problemstilling der belyses. I det følgende gennemgås, hvilke effekter af aktivering der i teorien kan forekomme, og der gives en kort beskrivelse af fordele og ulemper ved forskellige empiriske analysemetoder. Herefter gennemgås de fundne resultater af "ret og pligt"-aktiveringen af forsikrede ledige i Danmark, og enkelte resultater fra andre lande refereres også.

Fire forskellige effekter af aktivering

Det er naturligt at skelne mellem fire forskellige effekter af aktivering; sorteringseffekten, motivationseffekten, opkvalificeringseffekten og fastholdelseeffekten. Sorteringseffekten indebærer, at der sker en bedre sortering af de personer, der har brug for indkomsterstattende ydelser i forhold til personer, der udnytter systemet uden reelt at være til rådighed for arbejdsmarkedet (eksempelvis personer der udfører sort arbejde). Sådanne personer vil ved udsigten til aktivering i større udstrækning vælge at forlade dagpengesystemet. Motivationseffekten viser sig ved, at når aktivering er forbundet med et ydelsesniveau, der er lavere end dagpenge og/eller er forbundet med tab af fritid, vil aktiveringen øge den lediges motivation til at søge ordinær beskæftigelse. Opkvalificerings-

effekten opstår, hvis sandsynligheden for at komme i beskæftigelse stiger efter gennemførelsen af et aktiveringsprojekt. Det kan dog ikke udelukkes, at opkvalificeringseffekten bliver negativ, hvis f.eks. den efterfølgende jobsøgning indsnævres, fordi man kun søger jobs, hvor de i aktiveringen tilegnede kvalifikationer kan bruges. Fastholdelseeffekten viser sig ved, at overgangsraten til ordinær beskæftigelse er lavere under selve aktiveringen, idet man da ikke har mulighed for at søge så intensivt efter arbejde.

Forskellige metodiske tilgange

Man kan bruge forskellige metoder til at belyse disse effekter. De fleste effektevalueringer i Danmark anvender registerdata, og her er der hovedsagligt benyttet tre metoder. Den mest anvendte og mest simple er fixed-effect metoden, der sammenligner den aktiveredes beskæftigelsesgrad (eller ledighedsgrad/overførselsgrad) før og efter aktivering. Undersøgelser med denne metodiske tilgang har hovedsagelig fokuseret på opkvalificeringseffekten. I forhold til fixed-effect metoden tager matching-metoden højde for, at effekterne af forskellige aktiveringstyper kan variere, fordi deltagerne har forskellige kvalifikationer. Varighedsanalyse kan ligeledes tage højde for denne form for selektion og kan desuden bruges til at undersøge motivationseffekten. Boks VI.1 giver et overblik over styrker og svagheder ved de forskellige metoder.¹

- 1) Ud over de i boks VI.1 nævnte metoder gennemføres der også løbende udslusningsundersøgelser af Arbejdsmarkedsstyrelsen. Her undersøger man, hvor stor en andel af de aktiverede der efterfølgende finder beskæftigelse. Den manglende kontrolgruppe medfører dog, at sådanne undersøgelser ikke kan anvendes til at vurdere effekten af aktivering i forhold til en situation, hvor deltagerne ikke var blevet aktiveret.

Fixed-effect metoden følger en stikprøve af individer over tid (før, under og efter aktivering) og finder herved effekten af aktivering på f.eks. beskæftigelsesgraden. Metoden udnytter datamaterialets information om de lediges observerede karakteristika, og desuden kan der tages højde for uobserverede forskelle i det omfang, disse er konstante over tid. Ud over, at tidsinvariante variable som f.eks. køn og uddannelse ikke kan indgå i analysen, kan fixed-effect metoden kritiseres på et afgørende punkt. Beskæftigelsesgraden for et individ har en tendens til at falde før deltagelse i aktivering, og når man i denne situation sammenligner beskæftigelsesgraden før og efter aktivering, vil man overvurdere effekten. Fixed-effect metoden løser således ikke det kontrolgruppeproblem, der består i, at man ikke kender beskæftigelsesgraden for den aktiverede i fraværet af aktivering. Det relevante mål for effekten af aktivering er med andre ord forskellen i beskæftigelsesgraden, når den ledige har været aktiveret, i forhold til den beskæftigelsesgrad den ledige ville have haft i fraværet af aktivering.

Varighedsanalyse tager højde for dynamikken og kræver derfor information om, hvor lang tid man befinder sig i forskellige tilstande på arbejdsmarkedet. Dette er blandt andet relevant, fordi raten, hvormed man forlader arbejdsløshed, typisk afhænger af hvor lang tid, man har været arbejdsløs. Det er muligt at fastlægge effekterne før, under og efter aktivering, og med yderligere antagelser løser varighedsanalyse problemer omkring kontrolgruppe og selektion ind i de forskellige aktiveringstyper. Varighedsanalyse kan også tage højde for selektion på baggrund af uobserverede karakteristika. Man har i registrene ikke oplysninger om f.eks. arbejdsglæde, og hvis der er en tendens til, at personer med høj arbejdsglæde kommer i privat jobtræning, kan effekterne af denne form for aktivering overvurderes, hvis ikke man tager højde herfor. Omkostningen er, at der gøres forskellige restriktive antagelser om, at effekterne af forklarende variable er konstante, og om at man kan udnytte variationen i starttidspunkterne af aktivering til at identificere effekterne heraf.

Matching-metoden har særlig fokus på kontrolgruppeproblematikken og selektionen ind i de forskellige aktiveringstyper. Der konstrueres en kontrolgruppe, der ligner de aktiverede med hensyn til arbejdsmarkedshistorie og socio-økonomiske karakteristika, og det antages, at når man udnytter kendskab til sådanne karakteristika (og fordelingen heraf), eliminerer man den skævhed i resultaterne, der måtte opstå som følge af, at de aktiverede er forskellige fra ikke-aktiverede ledige. Metoden fastlægger nettoeffekten af aktivering i en given periode på f.eks. den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad, og dermed kan resultaterne fra matching analyser umiddelbart benyttes i cost-benefit-analyser, idet effekterne direkte kan relateres til besparelser i blandt andet dagpengeudgifterne. En fordel ved matching i forhold til andre metoder er desuden, at effekten af aktivering tillades at variere mellem individer.

**Opkvalificerings-
effekten er generelt
positiv, og privat
jobtræning virker
bedst**

Tabel VI.1 giver et overblik over effektevalueringer af aktiveringsindsatsen efter 1994, hvor stikprøve, metode og resultat fremgår. Den første større undersøgelse af konsekvenserne for de forsikrede ledige af arbejdsmarkedsreformen, der trådte i kraft pr. 1. januar 1994, blev gennemført af Langager (1997). Her vises det ved hjælp af fixed-effect metoden, at der generelt er en positiv opkvalificeringseffekt af aktivering. Det gælder både deltagelse i uddannelse og jobtræning, men privat jobtræning har den største effekt. De lediges oplevede udbytte af aktivering undersøges også, og de ledige viser sig at være overvejende positive over for aktivering. Arbejdsministeriet (2000) gennemfører en lignende analyse af opkvalificeringseffekten og bekræfter de overordnede konklusioner fra Langager (1997). Graversen og Weise (2001) fokuserer på effekterne af aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere, men med det formål at sammenligne med forsikrede ledige er der også beregnet effekter for disse personer. Den metodemæssige tilgang er her ligeledes en fixed-effect analyse. For de forsikrede ledige findes der igen generelt positive effekter, og her er det etableringsydelse og privat jobtræning, der har de største effekter.

**Negativ
fastholdelseeffekt
og positiv
opkvalificerings-
effekt**

Fixed-effect analyserne ovenfor lider bl.a. af den svaghed, at de ikke vurderer, i hvilket omfang de positive opkvalificeringseffekter kan opveje eventuelle negative fastholdelseeffekter. Arbejdsministeriet (2000) belyser ved hjælp af varighedsanalyse nettoeffekten af aktiveringen i dagpengeperioden, dvs. den såkaldte tidlige indsats. Analysen gennemføres kun for udvalgte grupper, og der skelnes ikke mellem forskellige typer aktivering. Resultaterne viser, at kvinder i Kvindeligt Arbejderforbund har en negativ fastholdelseeffekt og en positiv opkvalificeringseffekt, mens kvindelige akademikere har en stor negativ fastholdelseeffekt og næsten ingen opkvalificeringseffekt. Derfor er nettoeffekten, at aktivering øger varigheden af arbejdsløshed for kvindelige akademikere, mens den reducerer varigheden af arbejdsløshed en smule for kvinder i Kvindeligt Arbejderforbund.

Tabel VI.1 Effektevalueringer af aktiveringsindsatsen efter 1994

| Undersøgelse | Stikprøve | Metode | Resultat |
|---------------------------|---|------------------|---|
| Langager (1997) | Forsikrede ledige, 1994-1997 | Fixed effect | De fleste aktiveringstyper har positiv opkvalificeringseffekt |
| Weise og Brogaard (1997) | Kontanthjælpsmodtagere, 1994-1996 | Fixed effect | De fleste aktiveringstyper har positiv opkvalificeringseffekt |
| Arbejdsministeriet (2000) | Forsikrede ledige, 1996-1998 | Effekt mål | De fleste aktiveringstyper har positiv opkvalificeringseffekt |
| Arbejdsministeriet (2000) | Forsikrede ledige i passivperioden, 1995-1998 | Varighedsanalyse | Negativ fastholdelseeffekt og positiv opkvalificeringseffekt af aktivering (ingen skelnen mellem typer) |
| Kyhl (2001) | Forsikrede ledige, 1996-1998 | Varighedsanalyse | Positiv motivationseffekt af aktivering (ingen skelnen mellem typer) |
| Graversen og Weise (2001) | Alle ledige, 1995-1998 | Fixed effect | De fleste aktiveringstyper har positiv opkvalificeringseffekt |
| Bolvig mfl. (2001) | Aktiverede af Århus Kommune, 1998 | Varighedsanalyse | Oftest negativ fastholdelseeffekt og både positive og negative opkvalificeringseffekter |
| Jensen mfl. (2002) | Unge ledige under 25 år, 1996 | Varighedsanalyse | Positiv effekt på uddannelsesfrekvensen af ungeindsatsen |
| Rosholm og Skipper (2002) | Deltagere i AMU-kurser, 1994 | Bl.a. matching | Ingen eller negativ effekt af AMU-kurser |
| Geerdsen (2002) | Forsikrede ledige, 1994-1998 | Varighedsanalyse | Positiv motivationseffekt af aktivering (ingen skelnen mellem typer) |

Dokumentation for positiv motivationseffekt

Motivationseffekten af aktiveringen er belyst af Kyhl (2001) og Geerdsen (2002) ved hjælp af varighedsanalyse. Kyhl (2001) udnytter, at aktivperioden er blevet fremrykket i slutningen af 1990'erne, hvorfor en sammenligning af afgangsraten til beskæftigelse mellem to år kan belyse en eventuel motivationseffekt. Afgangsraten til beskæftigelse er steget efter fremrykningen, hvilket tolkes som en positiv motivationseffekt. Geerdsen (2002) finder ligeledes ved hjælp af varighedsanalyse, at afgangsraten fra arbejdsløshed stiger med op til 40 procent, når aktivperioden starter. I disse to undersøgelser skelnes der ikke mellem forskellige typer af aktivering. Motivationseffekterne af den særlige indsats over for de unge, der blev iværksat i 1996, er imidlertid mere uklare. På den ene side finder Arbejdsministeriet (2000) tegn på, at ungeindsatsen har bevirket, at afgangsen fra dagpengesystemet stiger umiddelbart før, de unge bliver omfattet af foranstaltningen. På den

anden side finder Jensen mfl. (2002), at selve annonceringen af ungeindsatsen under indfasningen af ordningen i 1996 ikke påvirkede de unges afgangsrater til beskæftigelse eller uddannelse, før aktiveringen startede. Til gengæld konkluderes det, at ungeindsatsen har været en succes med hensyn til at reducere ungdomsarbejdsløsheden som følge af, at den samlede uddannelsesfrekvens i målgruppen er steget.

AMU-kurser har ingen effekt på ledighedsgraden

Endelig skal det bemærkes, at der også findes en analyse af effekterne af AMU-kurser omkring tidspunktet for indførelsen af arbejdsmarkedsreformen i 1994, jf. Rosholm og Skipper (2002). De analyserer en gruppe personer, der deltog i et eksperiment, hvori tilfældigt udvalgte personer deltog i AMU, mens andre ikke gjorde. Ved hjælp af bl.a. matching-metoden findes, at AMU i bedste fald ikke har nogen indflydelse på den individuelle ledighedsgrad.

Motivationseffekten er velbelyst, men usikkerhed om fastholdelses- og opkvalificeringseffekterne

Den overordnede konklusion, der kan hentes fra de forskellige undersøgelser af aktiveringen af de forsikrede ledige, er for det første, at sorteringseffekten ikke har været genstand for undersøgelser, hvilket formentlig kan tilskrives vanskeligheder ved at måle den. For det andet findes der for aktiveringen under et en positiv motivationseffekt, men den viser sig først et stykke inde i ledighedsperioden. For det tredje er der tegn på, at aktiveringen indebærer en negativ fastholdelseseffekt. Endelig finder fixed-effect analyserne for det meste positive opkvalificeringseffekter, mens dette ikke altid er tilfældet i varigheds- og matching-analyser. Der er derfor behov for en grundigere analyse af fastholdelses- og opkvalificeringseffekterne af aktiveringen af forsikrede ledige i aktivperioden, der undgår svaghederne ved fixed-effect metoden.

Aktiv arbejdsmarkedspolitik i Sverige

Danmark og Sverige hører til de lande i verden, der bruger flest ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik. Erfaringerne med den svenske arbejdsmarkedspolitik er gennemgået i Calmfors mfl. (2001), og de konkluderer blandt andet, at der kun i få undersøgelser er fundet positive effekter på beskæftigelsen, hvorimod flertallet finder negative effekter. Den overordnede konklusion er, at omfanget af aktiveringsindsatsen i Sverige i 1990'erne har været for stort. For at være effektiv skal aktiveringspolitikken målrettes bedre og have mindre

omfang.

Andre internationale erfaringer

Der er også gjort erfaringer med aktiv arbejdsmarkedspolitik i andre lande. Heckman mfl. (1999), Martin og Grubb (2001) og Kluge og Schmidt (2002) giver således en gennemgang af, hvilke effekter der har vist sig af den aktive arbejdsmarkedspolitik i OECD-landene. Det fremhæves blandt andet, at brugen af offentlige uddannelsesprogrammer bør minimeres, og at privat jobtræning har de bedste effekter. Mere administrative foranstaltninger som aktiv formidling, rådgivning og jobsøgningskurser er ligeledes generelt effektive til at skaffe de ledige beskæftigelse, og en klar fordel ved disse ordninger er, at der ikke er nogen fastholdelseeffekt. Derudover er de interessante, fordi de samtidig hører til de billigste programmer. I Danmark begyndte man i 2001 at tilbyde de ledige kurser i intensiv jobsøgning i tilknytning til andre aktiverings-tilbud. Udslusningsundersøgelser fra Arbejdsmarkedsstyrelsen indikerer, at kurserne er bedre end mange andre aktiveringstyper til at bringe de ledige tilbage i beskæftigelse, jf. Arbejdsmarkedsstyrelsen (2002).

Krav til jobsøgning og sanktioner forbedrer beskæftigelsesmulighederne

I Holland og Schweiz er der fundet dokumentation for, at ordninger, hvor jobsøgningskurser kombineres med sanktionsmuligheder, giver en klar forbedring af de lediges beskæftigelsesmuligheder. De ledige kan i disse lande rammes af sanktioner i form af nedsat eller mistet understøttelse i en periode, hvis de ikke tilfredsstiller bestemte minimumskrav til jobsøgningsaktiviteterne. For svagtstillede kontanthjælpsmodtagere i Rotterdam finder van den Berg mfl. (2002) således, at hvis ledige rammes af sanktioner, mere end fordobles raten, hvormed ledige finder beskæftigelse. Sanktionerne indebærer en nedsættelse af kontanthjælpen med op til 20 pct. i to måneder, når ledige ikke tilfredsstiller jobsøgningskravene. I Schweiz er der ligeledes et krav om, at man skal søge et bestemt antal ledige stillinger hver måned for at undgå sanktioner. Dagpengene kan fjernes i op til 60 dage. Lalive mfl. (2002) finder, at sanktionerne reducerer varigheden af arbejdsløshed med mere end 10 pct.

Samtaler og rådgivning kombineret med sanktionsmuligheder har også positiv effekt

Der er fundet lignende resultater i Storbritannien. Dolton og O'Neill (2002) undersøger effekterne af et eksperiment, hvor arbejdsløse med et halvt års mellemrum af myndighederne indkaldes til samtaler og tilbydes forskellige former for rådgivning og jobsøgningskurser. Udebliver de ledige fra samtalerne, risikerer de at miste dagpengene. Hovedresultaterne er, at mandlige deltagere i programmet havde seks pct. point lavere efterfølgende ledighedsgrad end arbejdsløse, der ikke deltog i eksperimentet. For kvinder er effekten også positiv, men statistisk set insignifikant. Desuden gennemfører forfatterne en cost benefit-analyse og finder, at programmet har klart større fordele end omkostninger.

Kontrol og sanktioner bedre end aktivering

Simulationsstudier viser desuden, at i forhold til "ret og pligt" aktivering virker kontrol og sanktioner i forbindelse med jobsøgningen bedre med hensyn til at tilskynde de ledige til at søge arbejde, jf. Frederiksson og Holmlund (2002). I det nuværende danske system er der ingen sanktioner over for ledige, der ikke aktivt søger ledige stillinger ved at skrive jobansøgninger.

VI.3 Omfanget af aktivering i Danmark

Stor stigning i omfanget af aktivering

Siden arbejdsmarkedsreformen i 1994 er aktiveringsomfanget steget betydeligt. Antallet af personer i aktivering i forhold til antallet af ledige og aktiverede er mere end fordoblet siden 1994, jf. kapitel II. Dette hænger dels sammen med, at der løbende er lagt mere vægt på de aktive ordninger, og dels, at aktivperioden i flere omgange er blevet fremrykket, således at flere personer berøres af aktivering. I dette afsnit beskrives de aktiveringstilbud, de forsikrede har modtaget i perioden 1995-2000, og udviklingen i fordelingen af de forskellige aktiveringstyper belyses. Desuden beskrives de lediges karakteristika inden for forskellige aktiveringstilbud på baggrund af registerdata, jf. boks IV.1.

Forskellige aktiveringstilbud til de ledige

De mest benyttede aktiveringsordninger er jobtræning og ordinær uddannelse med uddannelsesgodtgørelse. Jobtræning kan foregå både hos offentlige og private arbejdsgivere, og lønnen svarer til den overenskomstfastsatte. Der er dog i

offentlig jobtræning fastsat en maksimal timeløn. Arbejdsgiveren, der ansætter en ledig i jobtræning, modtager et løntilskud. Individuel jobtræning er for svagere ledige, der har vanskeligt ved at få job eller jobtræning på almindelige løn- og arbejdsvilkår. Lønnen i individuel jobtræning kan være lavere end i almindelig jobtræning og tilskuddet til arbejdsgiveren kan være større. Puljejob er længerevarende forløb (op til tre år) hos offentlige arbejdsgivere og indebærer bl.a., at der skal udføres opgaver, som det offentlige ellers ikke ville løse. Puljejobordningen blev nedlagt pr. 1. januar 2000, men enkelte elementer fra ordningen overgik dog til reglerne for offentlig jobtræning. Ledige, der kommer i uddannelsesaktivering i det ordinære uddannelsessystem, modtager uddannelsesgodtgørelse, der svarer til de dagpenge, den ledige ellers ville have fået. Dette gælder dog ikke for unge under 25 år, idet uddannelsesgodtgørelsen her svarer til halvdelen af højeste dagpenge. Under aktivering har ledige normalt kun adgang til korte videregående uddannelser i det ordinære uddannelsessystem, dvs. uddannelser der varer op til to år. Derudover er der f.eks. også adgang til arbejdsmarkedsuddannelser. Ledige kunne frem til 1. januar 1998 få tilbud om etableringsydelse i op til 2½ år inden for det tidsrum, hvor den ledige var dagpengeberettiget. Etableringsydelsen var 50 pct. af dagpengenes højeste beløb, og den var blandt andet betinget af, at den ledige havde en forretningsplan, der var godkendt af Erhvervsfremme Styrelsen.

**Øget vægt på
ordinær
uddannelse og
mindre vægt på
jobtræning**

I perioden 1995-1999 steg antallet af helårspersoner i aktivering i AF-regi fra knap 45.000 til knap 55.000 personer. Herefter er tallet faldet, således at antallet af aktiverede personer var godt 42.000 i 2001, jf. Danmarks Statistik (2002). I samme periode er der sket forskydninger i vægten, hvormed de forskellige aktiveringstyper benyttes, jf. tabel VI.2. I 1995 deltog 30 pct. af de aktiverede således i uddannelsesforløb, mens dette tal i 2000 var steget til 65 pct. Samtidig mere end halveredes andelen, der deltog i privat jobtræning fra 14 til 6 pct., mens andelen, der deltog i offentlig jobtræning, faldt fra 31 til 15 pct.

Tabel VI.2 De aktiverede dagpengemodtageres fordeling på aktiveringstyper, 1995-2000

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------------|------------------|------|------|------|------|------|
| | ----- Pct. ----- | | | | | |
| Privat jobtræning | 14 | 10 | 9 | 8 | 7 | 6 |
| Offentlig jobtræning | 31 | 19 | 19 | 15 | 16 | 15 |
| Ordinær uddannelse | 30 | 46 | 44 | 55 | 59 | 65 |
| Individuel jobtræning | 8 | 4 | 6 | 6 | 4 | 6 |
| Etableringsydelse | 7 | 8 | 8 | 3 | 1 | 0 |
| Særligt tilrettelagt uddannelse | 6 | 4 | 3 | 4 | 4 | 2 |
| Særligt aktiverende forløb | 2 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 |
| Puljejob | 0 | 6 | 8 | 6 | 5 | 1 |
| Anden aktivering | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| I alt | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Anm.: Opgørelsen omfatter medlemmer af en a-kasse i alderen 19-66 år, og kun første aktiveringsforløb for hver person i hvert år indgår.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

Længden af aktiveringstyperne varierer

De private jobtræningsforløb har i gennemsnit kortere varighed end jobtræningsforløb i den offentlige sektor. Det fremgår af tabel VI.3, at for forløb, der startede i 1996, varede privat jobtræning i gennemsnit 22 uger, mens offentlig jobtræning varede 39 uger. Uddannelsesaktivering havde i gennemsnit en varighed på 28 uger, mens etableringsydelse og puljejob varede væsentlig længere.

Tabel VI.3 Gennemsnitlig varighed i antal uger for aktiveringsforløb der startede i 1996

| | |
|---------------------------------|----|
| Privat jobtræning | 22 |
| Offentlig jobtræning | 39 |
| Ordinær uddannelse | 28 |
| Individuel jobtræning | 20 |
| Etableringsydelse | 92 |
| Særligt tilrettelagt uddannelse | 14 |
| Særligt aktiverende forløb | 14 |
| Puljejob | 67 |
| Anden aktivering | 55 |

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

Varigheden af ordinære uddannelsesforløb

Ordinær uddannelse er den mest benyttede aktiveringstype, og den omfatter mange forskellige uddannelser. De fleste aktiveringsforløb i 1996 havde dog en varighed på mindre end et halvt år, og kun en lille andel varede mere end to år, jf. tabel VI.4. Fordelingen af uddannelsesforløbenes varighed er nogenlunde uændret i årene efter 1996. Der er dog en svag tendens til, at andelen af lange forløb falder, men dette skyldes givetvis en stigende andel uafsluttede uddannelsesforløb.

Tabel VI.4 Fordelingen af varigheden af ordinære uddannelsesforløb der startede i 1996

| | ----- Pct. ----- |
|---------------|------------------|
| 1-8 uger | 36 |
| 9-26 uger | 31 |
| ½-1 år | 17 |
| 1-2 år | 10 |
| Mere end 2 år | 5 |
| I alt | 100 |

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

De aktiveredes karakteristika varierer mellem aktiveringstyper

Personerne, der deltager i privat jobtræning, offentlig jobtræning, uddannelse og anden aktivering, er forskellige med hensyn til baggrundskarakteristika. Det fremgår således af tabel VI.5, at ledige, der har været i offentlig jobtræning, er lidt ældre end andre aktiverede, ca. to tredjedele er kvinder og en forholdsvis stor andel af dem har kun grundskole som højeste fuldførte uddannelse. I forhold hertil er flertallet af deltagerne i privat jobtræning mænd, de har i højere grad en faglært

Tabel VI.5 Socio-økonomiske karakteristika for aktiverede dagpengemodtagere fordelt på aktiveringstyper, 1995-2000

| | Privat jobtræning | Offentlig jobtræning | Ordinær uddannelse | Anden aktivering |
|--|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Gennemsnitlig alder, år | 36 | 39 | 38 | 35 |
| | ----- Pct. ----- | | | |
| Kvinde | 47 | 66 | 62 | 52 |
| Gift | 42 | 49 | 49 | 39 |
| 0-6 årige børn | 26 | 29 | 29 | 29 |
| Statsborgerskab uden for OECD | 1 | 3 | 4 | 4 |
| 0-4 års erhvervserfaring | 39 | 47 | 43 | 54 |
| 5-9 års erhvervserfaring | 32 | 31 | 29 | 28 |
| 10 eller flere års erhvervserfaring | 29 | 23 | 27 | 18 |
| Grundskole | 40 | 50 | 41 | 49 |
| Faglært uddannelse | 44 | 35 | 36 | 32 |
| Gymnasial uddannelse | 5 | 5 | 8 | 8 |
| Videregående uddannelse | 11 | 10 | 15 | 12 |
| Medlem af fagforening | 78 | 84 | 82 | 74 |
| Kompensationsgrad | 81 | 85 | 83 | 82 |

Anm.: Kun første aktiveringsforløb for hver person i perioden 1995-2000 indgår i opgørelsen. Anden aktivering omfatter alle aktiveringstyper, der ikke er privat og offentlig jobtræning og ordinær uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

uddannelse og en lidt lavere dagpengekompen-sationsgrad. Deltagerne i uddannelsesaktivering adskiller sig ved, at en forholdsvis stor andel har en videregående uddannelse, og desuden er der også her flest kvinder. Personer i anden aktivering skiller sig ud ved, at forholdsvis få er gift, og flertallet har mindre end 5 års erhvervs-erfaring. Der eksisterer således forskelle på personerne i de forskellige aktiveringstyper, men de er ikke voldsomt store. Forskellene kan blandt andet skyldes, at bestemte typer ledige har ønske om bestemte aktiveringstyper. Hvis de forskellige aktiveringsforanstaltninger ikke virker lige godt for alle persongrupper, bør der imidlertid også ske en administrativ udvælgelse af personer til de forskellige foranstaltninger.

VI.4 Effekter af aktiveringsindsatsen

Evaluering af hovedformålet med aktivering

I dette afsnit gennemføres en analyse af effekterne af aktiveringen af forsikrede ledige i perioden 1995-2000. Den anvendte metode er varighedsanalyse, hvor afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse betragtes.² Det er således et succeskriterie i analysen, at aktiveringen medvirker til at øge afgangsraten til beskæftigelse. Succeskriteriet er dermed i overensstemmelse med et af hovedformålene for aktivering, nemlig at bringe den ledige tilbage i beskæftigelse.

Både aktiveringen i passivperioden og aktivperioden analyseres

Både aktiveringen i passivperioden og aktivperioden analyseres, hvilket adskiller sig fra f.eks. Arbejdsministeriet (2000), der kun betragtede den såkaldte tidlige indsats i passivperioden. Når passivperioden er slut, skal alle ledige i princippet aktiveres, og det vanskeliggør måling af effekterne af aktivering, idet der ikke er nogen ikke-aktiverede at sammenligne med. Problemet kan imidlertid løses ved at udnytte variationen i starttidspunkterne af aktiveringen til at danne en hypotetisk kontrolgruppe, der ikke har været aktiveret, jf. Abbring og van den Berg (2002). Denne metode er også anvendt i en evaluering af aktiveringen i Århus Kommune, jf. Bolvig mfl. (2001).

- 2) Yderligere oplysninger om data, metode og resultater i dette afsnit kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Den isolerede effekt af aktivering bestemmes

Varighedsanalysen inddrager en lang række socio-økonomiske faktorer, som har betydning for, hvordan den ledige klarer sig på arbejdsmarkedet. Når man har kontrolleret for betydningen af disse karakteristika, bestemmes den isolerede effekt af aktivering på beskæftigelsesmulighederne. Konjunktoreffekter er opfanget ved hjælp af indikatorer for hvilket år, ledighedsforløbene starter, og resultaterne er i øvrigt uafhængige af konjunkturudviklingen i det omfang, de aktiverede og kontrolgruppen påvirkes af udviklingen på samme måde. Desuden skelner analysen mellem effekterne af de fire forskellige typer aktivering, der er angivet i tabel VI.5, og den tager højde for, at deltagerne i disse fire typer er forskellige.

Socio-økonomiske karakteristikas betydning for afgangsraten til beskæftigelse

Der tages i det følgende udgangspunkt i alle 19-66 årige a-kassemedlemmer med ledighedsforløb i perioden 1995-2000. Personer, der har været aktiveret før 1995, indgår ikke, og kun hvert individs første aktiveringsforløb inden for perioden evalueres. Analysen betragter en standardperson med bestemte personlige karakteristika, og det fremgår af tabel VI.6, hvorledes ændringer i forskellige personlige karakteristika påvirker afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse i forhold til standardpersonen. Eksempelvis er afgangsraten højere, hvis standardpersonen tilhører yngre aldersgrupper end de 40-49 årige. Der er en tendens til, at afgangsraten fra ledighed er lavere for ledighedsperioder startende i 1995-97 i forhold til 1998 og senere år. Dette kan givetvis tilskrives konjunkturudviklingen, og at aktiveringen i de første år var inde i en indkørsfase. Datamaterialet er desuden delt op på kvinder og mænd, men effekterne af de forskellige socio-økonomiske karakteristika varierer ikke meget mellem kønnene.

Tabel VI.6 Effekterne af socio-økonomiske karakteristika på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse, 1995-2000

| | Kvinder | Mænd | Alle |
|----------------------------------|---------|------|------|
| Kvinde | • | • | - |
| Gift | (-) | + | + |
| Alder 18-24 år | + | + | + |
| Alder 25-29 år | + | + | + |
| Alder 30-39 år | + | + | + |
| Alder 50 år og derover | - | - | - |
| 0-6 årige børn | - | - | - |
| 0-17 årige børn | (+) | + | + |
| Statsborgerskab uden for OECD | - | - | - |
| København | (+) | - | - |
| Mindre by | + | + | + |
| 0-4 års erhvervs erfaring | - | - | - |
| 5-9 års erhvervs erfaring | (+) | - | - |
| Ikke medlem af fagforening | - | - | - |
| Kompensationsgrad | - | - | - |
| Kun grundskole | - | - | - |
| Gymnasial uddannelse | (+) | - | (-) |
| Videregående uddannelse | + | (+) | + |
| Byggefag | + | + | + |
| Metal | (-) | • | • |
| KAD | • | • | - |
| Fremstillingsfag | - | (-) | - |
| Tekniske funktionærer | - | - | - |
| HK | (-) | - | - |
| Funktionærer og tjenestemænd mv. | + | (+) | + |
| Akademikere | (+) | - | - |
| Selvstændige | - | - | - |
| Andre | + | (-) | (-) |
| Årsindikator, 1995 | - | - | - |
| Årsindikator, 1996 | - | - | - |
| Årsindikator, 1997 | - | - | - |
| Årsindikator, 1999 | - | + | (+) |
| Årsindikator, 2000 | - | (+) | (-) |

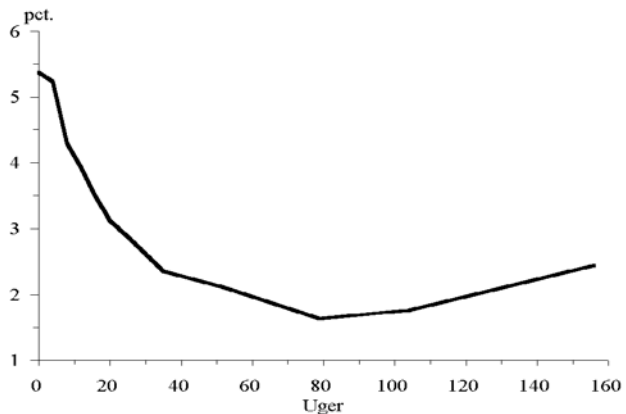
Anm.: Standardpersonens ledighedsperiode startede i 1998, og derudover har personen følgende karakteristika: mand, ugift, 40-49 år, ingen børn, dansker, bor i stor provinsby, mere end 10 års erhvervs erfaring, medlem af fagforening, faglært uddannelse og medlem af Metals a-kasse. Et plus (minus) ud for en variabel betyder en øget (reduceret) afgangsrate til beskæftigelse på 5 pct. signifikansniveau. Et tegn i parentes angiver, at effekten er insignifikant. En prik betyder, at variabelen ikke er med i modellen.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

Negativ varighedsafhængighed

Af figur VI.1 fremgår, at standardpersonens afgangsrate til beskæftigelse først er aftagende, eller med andre ord, at der i starten af ledighedsforløbet er negativ varighedsafhængighed. Det betyder, at jo længere tid man har været ledig, des sværere bliver det at finde beskæftigelse. Afgangsraten begynder imidlertid at stige svagt efter ca. to års ledighed.

Figur VI.1 *Afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse for en standardperson*



Anm.: Afgangsraten i uge t er den betingede sandsynlighed for at forlade arbejdsløshed, givet man har været arbejdsløs i t uger. Afgangsraten er angivet for standardpersonen (jf. anmærkning til tabel VI.6) med en kompensationsgrad på 80 pct. Afgangsraterne er estimeret som konstante inden for bestemte intervaller, men er vist med forbundne liniestykker. Eksempelvis er afgangsraten til beskæftigelse knap 2 pct. i intervallet 104-156 uger.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

Effekten under og efter aktivering

I datamaterialet er det ikke muligt at fastlægge, om et aktiveringsforløb er afsluttet før planlagt, men der er i varighedsanalysen skelnet mellem effekten under aktivering og efter aktivering. Hvis effekten under aktivering er negativ, betyder det, at afgangsraten til beskæftigelse falder under aktiveringsforløbet. Dette kan forklares ved, at de ledige ikke søger så intensivt under aktiveringsforløbet, hvilket svarer til fastholdelseeffekten. Effekten under aktivering kan dog også være

positiv, hvis der er mange aktiveringsforløb, der afsluttes med overgang direkte til beskæftigelse. I det tilfælde indeholder effekten under aktivering også elementer af opkvalificeringseffekten. Hvis effekten efter aktivering er positiv, er afgangsraten til beskæftigelse højere, og dette svarer til en positiv opkvalificeringseffekt.

Offentlig jobtræning og anden aktivering har negativ effekt

Det fremgår af tabel VI.7, at offentlig jobtræning og anden aktivering har en negativ effekt på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse både under og efter aktiveringsforløbet. Dette gælder både, når man betragter alle individer i stikprøven under et, og når man deler op på køn, uddannelse og aldersgrupper. Der er med andre ord klare fastholdelseeffekter og negative efterfølgende effekter af disse typer aktivering, så de medvirker entydigt til at forlænge varigheden af arbejdsløshed for de berørte.

Privat jobtræning kan skaffe de ledige beskæftigelse

Privat jobtræning har derimod en positiv effekt under aktivering, dvs. der er ingen fastholdelseeffekt. Dette kan givetvis forklares ved, at forholdsvis mange aktiverede i privat jobtræning fortsætter beskæftigelsesforløbet hos den pågældende arbejdsgiver på normale vilkår. Effekten er ifølge tabel VI.7 stærkest for de ældre og personer med grundskole eller faglært uddannelse som højeste fuldførte uddannelse. Derimod er effekten efter aktivering negativ for de fleste grupper. Det betyder, at de ledige, der ikke går direkte fra privat jobtræning til beskæftigelse, er dårligere stillet i forhold til, hvis de ikke var blevet aktiveret i privat jobtræning. Dvs. der er tegn på, at privat jobtræning skaber kvalifikationer, som ikke umiddelbart er brugbare for andre end den pågældende virksomhed. Den negative opkvalificeringseffekt for privat og offentlig jobtræning og anden aktivering kan bl.a. forklares ved, at de ledige efter fuldført aktivering indsnævrer jobsøgningen til jobs, hvor de i aktiveringsforløbet erhvervede kvalifikationer kan bruges.

Tabel VI.7 Effekter af aktivering på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse, 1995-2000

| | Privat jobtræning | | Offentlig jobtræning | | Uddannelse | | Anden aktivering | |
|--------------------|-------------------|-------|----------------------|-------|------------|-------|------------------|-------|
| | Under | Efter | Under | Efter | Under | Efter | Under | Efter |
| Kvinder | + | - | - | - | - | + | - | - |
| Mænd | + | - | - | - | - | - | - | - |
| Kun grundskole | + | - | - | - | - | (+) | - | - |
| Gymnasial udd. | (+) | (-) | - | - | - | (+) | - | - |
| Faglært uddannelse | + | - | - | - | - | + | - | - |
| Videregående udd. | (+) | (-) | - | - | - | (+) | - | - |
| Alder 18-24 år | (+) | - | - | - | - | - | - | - |
| Alder 25-29 år | (+) | - | - | - | - | (+) | - | - |
| Alder 30-39 år | + | - | - | - | - | + | - | - |
| Alder 40-49 år | + | - | - | - | - | (-) | - | - |
| Alder over 50 år | + | (-) | - | - | - | + | - | - |
| Alle | + | - | - | - | - | (-) | - | - |

Anm.: Effekterne af aktivering er udledt fra samme model, som beskriver effekterne af socio-økonomiske karakteristika i tabel VI.6. Datamaterialet er opdelt på køn, uddannelses- og aldersgrupper. Et plus (minus) ud for en variabel betyder en øget (reduceret) afgangsrate til beskæftigelse på 5 pct. signifikansniveau. Et tegn i parentes angiver, at effekten er insignifikant. Yderligere oplysninger om beregningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

Uddannelses-aktivering virker opkvalificerende for bestemte grupper ...

... men ikke for ledige omfattet af ungeindsatsen

Uddannelsesaktivering har en negativ fastholdelseeffekt for alle grupper på arbejdsmarkedet. Det skyldes, at søgeintensiteten sænkes under uddannelsesforløb og sandsynligheden for at finde beskæftigelse er dermed lavere. Til gengæld er der enkelte grupper, der oplever en positiv efterfølgende opkvalificeringseffekt af uddannelsesaktivering. Det drejer sig om kvinder, faglærte og få aldersgrupper. For gruppen af unge i alderen 18-24 år er der imidlertid både negative effekter under og efter aktivering. Her er der i stor udstrækning tale om unge, der er omfattet af aktiveringsforanstaltninger i ungeindsatsen (hvis man ser bort fra de aktiverede i 1995, hvor ungeindsatsen ikke var påbegyndt).

**Har aktiverings-
omfanget været for
stort?**

En mulig forklaring på de manglende positive effekter af aktiveringen kan være, at den omfattende aktiveringsindsats, der følger dels af 75 pct. aktiveringskravet og dels af fremrykningen af aktivperioden, har gjort det vanskeligt for Arbejdsformidlingen at finde gode og relevante aktiveringstilbud til alle. Der kan således stilles spørgsmålstegn ved, om systemet har været gearret til at skabe fornuftige aktiveringstilbud, der opfylder den enkelte lediges behov.

**I de fleste tilfælde er
der ingen
nettoeffekt af
privat jobtræning**

I det tilfælde, hvor der er modsatrettede effekter under og efter aktivering, er det uklart, om aktiveringen medvirker til at øge eller reducere den samlede varighed af arbejdsløshed. Det kan imidlertid beregnes, hvor meget aktiveringen netto betyder for standardpersoners forventede varighed af arbejdsløshed, jf. tabel VI.8. Det fremgår således, at den kvindelige standardperson uden aktivering har en forventet varighed af arbejdsløshed på ca. 37 uger. Hvis hun har deltaget i et privat jobtræningsforløb, er hendes forventede varighed af arbejdsløshed i samme størrelsesorden, men dog en smule kortere. For mænd ser privat jobtræning ud til at øge varigheden af arbejdsløshed en anelse. For de fleste uddannelses- og aldersgrupper udlignes den positive effekt under privat jobtræning af den efterfølgende negative effekt, så nettoeffekten af privat jobtræning er nul. En undtagelse er dog de ældre over 50 år, hvor privat jobtræning reducerer varigheden af arbejdsløshed fra 58 til 46 uger.

**Offentlig jobtræning
og anden aktivering
forlænger
ledighedsperioderne**

Hvis man ser bort fra de 18-24-årige, betyder de negative fastholdelses- og opkvalificeringseffekter af offentlig jobtræning for standardpersonerne i de betragtede grupper af ledige, at den forventede varighed af arbejdsløshed øges mellem 28 og 43 pct. i forhold til, hvis de ledige ikke var blevet aktiveret i offentlig jobtræning. Anden aktivering har ligeså uheldig virkning på varigheden af arbejdsløshed.

Tabel VI.8 Standardpersoners forventede varigheder af arbejdsløshed med og uden aktivering, 1995-2000

| | Uden aktivering | Privat jobtræning | Offentlig jobtræning | Uddannelse | Anden aktivering |
|--------------------|--------------------|----------------------|-------------------------|------------|---------------------|
| | ----- Uger ----- | | | | |
| Kvinder | 37 | 35 | 47 | 42 | 49 |
| Mænd | 34 | 36 | 46 | 40 | 49 |
| Kun grundskole | 32 | 31 | 42 | 37 | 42 |
| Gymnasial udd. | 28 | 28 | 36 | 33 | 37 |
| Faglært uddannelse | 32 | 34 | 44 | 36 | 45 |
| Videregående udd. | 32 | 32 | 41 | 38 | 43 |
| Alder 18-24 år | 15 | 15 | 18 | 17 | 18 |
| Alder 25-29 år | 21 | 21 | 27 | 24 | 28 |
| Alder 30-39 år | 28 | 27 | 36 | 31 | 39 |
| Alder 40-49 år | 32 | 32 | 43 | 37 | 43 |
| Alder over 50 år | 58 | 46 | 78 | 61 | 77 |

Anm.: De forventede varigheder af arbejdsløshed er beregnet på baggrund af samme model som i tabel VI.7. Det er forudsat, at aktiveringsforløbene har gennemsnitlige starttidspunkter og varigheder, dvs. privat jobtræning starter efter 29 uger og varer 25 uger, offentlig jobtræning starter efter 31 uger og varer 34 uger, uddannelse starter efter 30 uger og varer 23 uger, og anden aktivering starter efter 30 uger og varer 44 uger. Den forventede varighed af arbejdsløshed med aktivering kan være kortere end de forudsatte starttidspunkter for aktivering og varigheder af aktivering, fordi de ledige kan finde beskæftigelse, før aktiveringsforløbet starter. Det er ikke beregnet, om forskellene i varighederne med og uden aktivering er signifikant forskellige fra 0. Yderligere oplysninger om beregningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

**Uddannelse
reducerer ikke
varigheden af
arbejdsløshed**

Uddannelsesaktivering har for alle grupper negative fastholdelseseffekter, og for enkelte grupper (kvinder, faglærte og ledige over 50 år) en positiv opkvalificeringseffekt, men i ingen tilfælde er de opkvalificerende effekter nok til at sikre en positiv nettoeffekt på varigheden af arbejdsløshed.

**Effekten af
aktivering på
efterfølgende
beskæftigelse**

Det er også muligt at vurdere i hvilket omfang aktivering er med til at forlænge eller forkorte det efterfølgende beskæftigelsesforløb. Det har i det foregående været et succeskriterie, hvis aktiveringen har medvirket til at øge afgangsraten fra ledighed

til beskæftigelse, men hvis den efterfølgende beskæftigelse er af kortere varighed for de aktiverede, er dette ikke nødvendigvis et godt kriterie. Det fremgår af tabel VI.9, at privat jobtræning og anden aktivering reducerer afgangsraten ud af beskæftigelse, eller med andre ord, at varigheden af den efterfølgende beskæftigelse forlænges. For privat jobtræning kan dette formentlig forklares ved, at "prøveansættelsen" under aktiveringen giver arbejdsgiverne bedre mulighed for at udvælge de personer, der passer specielt godt til den pågældende arbejdsplads. Der er således et godt match mellem job og arbejdstager, og dette fører til længere beskæftigelsesforløb. For offentlig jobtræning er der den modsatte sammenhæng, således at deltagelse i disse foranstaltninger reducerer varigheden af den efterfølgende beskæftigelse. Uddannelsesaktivering har ikke nogen statistisk signifikant effekt på de efterfølgende beskæftigelsesperioder.

Tabel VI.9 Effekterne af aktivering på afgangsraten ud af efterfølgende beskæftigelse og forventet varighed af beskæftigelse i år, 1995-2000

| | Effekt | Varighed |
|----------------------|---------------|-----------------|
| Uden aktivering | • | 7,2 |
| Privat jobtræning | - | 8,1 |
| Offentlig jobtræning | + | 6,6 |
| Uddannelse | (+) | 7,2 |
| Anden aktivering | - | 7,7 |

Anm.: Referencepersonen er defineret som i tabel VI.6. En opdeling af datamaterialet på undergrupper giver kun små forskelle i effekterne. Et plus (minus) ud for en variabel betyder en øget (reduceret) afgangsrate ud af beskæftigelse på 5 pct. signifikansniveau. Et tegn i parentes angiver, at effekten er insignifikant. Yderligere oplysninger om beregningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

VI.5 Samfundsøkonomisk analyse af aktiveringsindsatsen

Er aktiveringen samfundsøkonomisk fordelagtig?

Danmark er det land, der i procent af BNP har de største udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik jf. Westergaard-Nielsen (2001) og Martin og Grubb (2001). Når man ønsker at vurdere, om aktiveringen er samfundsøkonomisk fordelagtig, skal eventuelle positive beskæftigelseseffekter sættes i forhold til omkostningerne. I dette afsnit værdisættes fastholdelses- og opkvalificeringseffekter af forskellige aktiveringstyper, omkostningerne fastlægges, og det vurderes, om aktiveringen i Danmark har været samfundsøkonomisk fordelagtig.

Effekten på beskæftigelsesgraden beregnes ved hjælp af matching

Varighedsanalysen i sidste afsnit har vist, at f.eks. privat jobtræning for enkelte grupper har en positiv nettoeffekt på sandsynligheden for at forlade arbejdsløshed, og samtidig forlænger privat jobtræning varigheden af den efterfølgende beskæftigelse. Det kan imidlertid ikke umiddelbart lade sig gøre at sætte tal på disse effekter i form af f.eks. sparede dagpenge. Derfor belyses i det følgende de forskellige aktiveringsordningers effekter på de gennemsnitlige beskæftigelsesgrader for de aktiverede. Effekterne af aktivering udledes ved hjælp af matching-metoden, jf. boks VI.1, og fremgangsmåden følger Gerfin og Lechner (2002).

Stikprøven af aktiverede og ikke-aktiverede

Der tages udgangspunkt i en 10 pct. stikprøve af forsikrede a-kasse medlemmer i alderen 19-66 år, der var ledige i første uge af 1998. Der betragtes kun ledige, som ikke tidligere havde været aktiveret, og som enten afsluttede den indeværende ledighedsperiode med aktivering eller efterfølgende i årene 1998, 1999 og 2000 ikke blev aktiveret.³ Ud fra personerne, der efterfølgende ikke deltog i aktiveringsforanstaltninger, dannes en kontrolgruppe, som ligner de aktiverede med hensyn til arbejdsmarkedshistorie og socio-økonomiske karakteristika.

3) De ledige i første uge af 1998, der ikke senere bliver aktiveret, har fået tildelt en hypotetisk startdato for aktivering, jf. fremgangsmåden i Gerfin og Lechner (2002). Hvis denne startdato kommer efter afslutningen af den faktiske ledighedsperiode, indgår personen ikke i stikprøven. Dvs. forholdsvis mange kortvarigt ledige frasorteres ved denne procedure.

Nettoeffekten af aktivering beregnes

Når effekterne af aktivering værdisættes, bør i princippet alle effekter medregnes og ikke kun opkvalificeringseffekten. Ved hjælp af matching-metoden beregnes nettoeffekter på de gennemsnitlige beskæftigelsesgrader for de aktiverede og de ikke-aktiverede i den forstand, at der ikke skelnes mellem fastholdelseeffekten og opkvalificeringseffekten.⁴ Det er ikke muligt at inddrage eventuelle sorteringseffekter af aktiveringen. Der kan således være ledige, der i fravær af aktivering ville udnytte dagpengesystemet uden reelt at stå til rådighed, men som på grund af aktiveringssystemet ikke er i arbejdsstyrken og dermed ikke modtager offentlige overførsler. Ligeledes kan der være ledige, som er i beskæftigelse, fordi det som følge af aktiveringskravene ikke er attraktivt at modtage dagpenge. Det indebærer, at hvis aktiveringssystemet medfører en sortering af personer ud af dagpengesystemet, undervurderes effekterne i de følgende beregninger.

De fleste aktiverede aktiveres mere end en gang

De ikke-aktiverede ledige udgør godt halvdelen af de ledige i første uge af 1998, jf. tabel VI.10. 30,2 pct. blev aktiveret for første gang i uddannelsesaktivering, mens 8,2 pct. deltog i offentlig jobtræning og 4,5 pct. i privat jobtræning. Det første aktiveringsforløb varede længst for offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering. Det fremgår desuden, at flertallet bliver aktiveret mere end en gang i perioden 1998-2000. Ca. 65 pct. af deltagerne i ordinær uddannelse og anden aktivering bliver således aktiveret mere end en gang, og for uddannelsesaktiveringens vedkommende gælder, at godt 80 pct. af de genaktiverede efterfølgende bliver aktiveret igen i uddannelse. Personer i privat jobtræning har den laveste genaktiveringsgrad, idet kun 43,1 pct. blev aktiveret igen, og heraf kom kun 37,6 pct. i privat jobtræning i aktiveringsforløb nummer to.

- 4) Motivationseffekten, der ligger før første aktiveringsforløb, er ikke med i beregningerne. Efter første aktiveringsforløb kan de ledige dog have incitamentet til mere intensivt at søge efter arbejde for at undgå gentagen aktivering. I det omfang det er tilfældet, er denne del af motivationseffekten også inkluderet.

Tabel VI.10 *Beskæftigelsesgraden for aktiverede ledige, 1998-2000*

| | Privat jobtræning | Offentlig jobtræning | Ordinær uddannelse | Anden aktivering | Ikke aktiveret |
|------------------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|
| Varighed af 1. aktivering, uger | 26,1 | 44,9 | 20,1 | 39,4 | • |
| | ----- Pct. ----- | | | | |
| Andel af stikprøven | 4,5 | 8,2 | 30,2 | 6,2 | 50,8 |
| Flere aktiveringsforløb | 43,1 | 57,7 | 65,8 | 64,8 | • |
| 2. aktivering af samme type | 37,6 | 54,4 | 80,7 | 55,4 | • |
| Beskæftigelsesgrad: | | | | | |
| 1. kvartal 1998 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 0,1 | 6,6 |
| 2. kvartal 1998 | 0,6 | 1,2 | 4,0 | 2,4 | 24,7 |
| 3. kvartal 1998 | 11,2 | 2,9 | 8,9 | 5,2 | 37,5 |
| 4. kvartal 1998 | 29,6 | 5,9 | 11,6 | 8,6 | 43,1 |
| 1. kvartal 1999 | 38,0 | 9,2 | 13,7 | 11,1 | 43,6 |
| 2. kvartal 1999 | 47,3 | 13,2 | 18,7 | 13,0 | 49,7 |
| 3. kvartal 1999 | 56,6 | 16,0 | 24,1 | 16,1 | 52,7 |
| 4. kvartal 1999 | 58,9 | 20,1 | 26,7 | 19,4 | 52,9 |
| 1. kvartal 2000 | 59,9 | 22,1 | 29,4 | 21,7 | 50,2 |
| 2. kvartal 2000 | 62,4 | 25,6 | 32,8 | 23,6 | 52,7 |
| 3. kvartal 2000 | 61,7 | 33,7 | 35,8 | 30,2 | 54,4 |
| 4. kvartal 2000 | 62,7 | 36,1 | 37,2 | 33,5 | 53,7 |
| 1998-2000 | 40,1 | 15,5 | 20,3 | 15,4 | 43,5 |

Anm.: Beskæftigelsesgraden for en person i et givet kvartal er beregnet som andelen af uger i (ustøttet) beskæftigelse. Anden aktivering omfatter alle aktiveringstyper, der ikke er privat og offentlig jobtræning og ordinær uddannelse. De ledige i første uge af 1998, der ikke senere bliver aktiveret, har fået tildelt en hypotetisk startdato for aktivering, jf. fremgangsmåden i Gerfin og Lechner (2002). Hvis denne startdato kommer efter afslutningen af den faktiske ledighedsperiode, indgår personen ikke i søjlen "Ikke aktiveret". Dvs. forholdsvis mange kortvarigt ledige frasorteres ved denne procedure.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

Udviklingen i beskæftigelsesgraden for stikprøven

Et første indtryk af, hvordan de aktiverede klarer sig på arbejdsmarkedet, kan man få ved at betragte de gennemsnitlige beskæftigelsesgrader i de 12 kvartaler i perioden 1998-2000. Deltagerne i privat jobtræning har de højeste beskæftigelsesgrader, mens deltagerne i anden aktivering har de laveste, jf. tabel VI.10. Til sammenligning kan man se, at personerne, der ikke blev aktiveret, oplevede en forholdsvis hurtig stigning i beskæftigelsesgraden, således at den efter to kvartaler oversteg 40 pct. Deltagerne i ordinær uddannelse og anden aktivering kommer ikke på noget tidspunkt over 40 pct. i den betragtede periode. Der er altså umiddelbart tegn på en kraftig fastholdelseseffekt, hvilket kunne forventes på baggrund af resultaterne fra afsnit VI.4. Disse gennemsnitlige beskæftigelsesgrader dækker dog over, at deltagerne i de forskellige aktiveringsordninger er indbyrdes forskellige, jf. afsnit VI.3, og de aktiverede under et kan være meget forskellige fra de ikke-aktiverede. Det kan f.eks. tænkes, at deltagerne i anden aktivering som følge af deres socio-økonomiske karakteristika ville have haft endnu lavere beskæftigelsesgrader i fraværet af aktivering. På samme vis skyldes de forholdsvis høje beskæftigelsesgrader for de ikke-aktiverede ledige formentlig i nogen grad, at der er tale om mere ressourcestærke personer.

Beskæftigelsesgraden i fraværet af aktivering

Når man skal vurdere, i hvilket omfang de aktiverede har en højere eller lavere beskæftigelsesgrad i forhold til, hvis de ikke var blevet aktiveret, støder man ind i det problem, at man ikke kan observere det samme individ på samme tidspunkt i de to forskellige tilstande. Registeroplysningerne om individerne er imidlertid så omfattende, at man i vid udstrækning kan løse problemet ved at konstruere fire kontrolgrupper blandt de ikke-aktiverede, der i høj grad ligner de aktiverede i de fire forskellige aktiveringstyper. Dermed opnår man et udtryk for den gennemsnitlige beskæftigelsesgrad for de aktiverede, hvis de ikke var blevet aktiveret. Effekten af aktivering kan dermed beregnes som forskellen mellem den faktiske beskæftigelsesgrad og den hypotetiske beskæftigelsesgrad i fraværet af aktivering.

Privat jobtræning har svag positiv effekt

Tabel VI.11 er baseret på denne fremgangsmåde, og det fremgår, at privat jobtræning reducerer beskæftigelsesgraden i de første tre kvartaler, hvorefter den er større, end hvis

Tabel VI.11 Effekten af aktivering på beskæftigelsesgraden for aktiverede ledige, 1998-2000

| | Privat jobtræning | Offentlig jobtræning | Ordinær uddannelse | Anden aktivering |
|-----------------|----------------------|-------------------------|-----------------------|---------------------|
| | ----- Pct. ----- | | | |
| 1. kvartal 1998 | -3,6 | -2,1 | -1,6 | -2,6 |
| 2. kvartal 1998 | -16,6 | -10,2 | -4,9 | -10,2 |
| 3. kvartal 1998 | -16,5 | -17,1 | -7,2 | -17,6 |
| 4. kvartal 1998 | (-1,8) | -20,1 | -11,5 | -20,9 |
| 1. kvartal 1999 | (5,2) | -18,2 | -12,6 | -20,2 |
| 2. kvartal 1999 | (6,2) | -19,9 | -14,0 | -24,5 |
| 3. kvartal 1999 | 9,8 | -23,1 | -13,4 | -25,6 |
| 4. kvartal 1999 | 12,1 | -19,2 | -13,7 | -24,8 |
| 1. kvartal 2000 | 14,1 | -14,7 | -10,6 | -21,4 |
| 2. kvartal 2000 | 12,5 | -13,6 | -8,4 | -20,6 |
| 3. kvartal 2000 | 7,8 | (-5,4) | -5,4 | -13,0 |
| 4. kvartal 2000 | 9,4 | (-1,4) | (-3,5) | -8,4 |
| 1998-2000 | (3,2) | -13,8 | -8,9 | -17,5 |

Anm.: Et tal i parentes angiver, at effekten ikke er signifikant forskellig fra 0 på 5 pct. niveau. Yderligere oplysninger om beregningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Kilde: Egne beregninger på grundlag af registerdata, jf. boks IV.1.

deltagerne ikke var blevet aktiveret. For hele perioden er der dermed en svag positiv effekt af privat jobtræning på beskæftigelsesgraden, men denne er dog ikke statistisk signifikant. Matchinganalysen er således i nogenlunde overensstemmelse med resultaterne fra varighedsanalysen i afsnit VI.4.

**Offentlig
jobtræning,
uddannelse og
anden aktivering
reducerer beskæfti-
gelsesgraden**

Offentlig jobtræning reducerer beskæftigelsesgraden for de aktiverede i alle 12 kvartaler, således at beskæftigelsesgraden for hele perioden er 13,8 pct. lavere, end hvis deltagerne ikke var blevet aktiveret. Reduktionen i beskæftigelsesgraden er størst i midten af forløbet, hvilket stemmer overens med, at fastholdelseeffekten formentlig her er størst. Det er bemærkelsesværdigt, at beskæftigelsesgraden i alle 12 kvartaler vedbli-

ver at være lavere i forhold til situationen, hvor de ledige ikke var blevet aktiveret. Det harmonerer med, at der både er en negativ fastholdelseeffekt og en negativ opkvalificeringseffekt af offentlig jobtræning, jf. afsnit VI.4. Det kan også skyldes øget fastholdelse som følge af gentagne aktiveringsforløb i forbindelse med 75 pct.'s aktiveringskravet i aktivperioden. Effekten af uddannelsesaktivering og anden aktivering har nogenlunde samme tidsmæssige profil som offentlig jobtræning, dvs. der er hele tiden negative effekter, og de er størst i midten af de 12 kvartaler. For hele perioden reducerer uddannelse dog kun beskæftigelsesgraden med 8,9 pct., mens anden aktivering reducerer beskæftigelsesgraden med 17,5 pct. i forhold til en situation, hvor de ledige ikke var blevet aktiveret.

Velfærdseffekter af aktivering

Ændringer i beskæftigelsen som følge af aktiveringen af ledige har en række virkninger på samfundets velfærd. Hvis den samlede beskæftigelse stiger, fører det til større samlet produktion af varer og tjenester. Aktiverede præsterer desuden produktion af varer og tjenester, når de er i jobtræning. Offentligt ressourceforbrug i forbindelse med aktiveringen har også en væsentlig direkte effekt i retning af at reducere samfundets velfærd. Uddannelsesaktivering indebærer lønudgifter til undervisere, udgifter til leje af lokaler mv. Endvidere indebærer administrationen af de mange aktiveringsforløb omkostninger. Herudover påvirkes statens skatteindtægter og udgifter til indkomstoverførsler dels af udgifterne ved at gennemføre aktiveringsindsatsen og dels af ændringer i beskæftigelsen, der følger af aktiveringen. Dette påvirker skattetrykket og dermed de forvridninger, der forårsages af skattesystemet. Alle ovenstående effekter er inkluderet i beregningerne i dette afsnit, og grundlaget for beregningerne er beskrevet i boks VI.2.

Effekter, der er udeladt af beregningerne

Der findes en række effekter, som det ikke har været muligt at inkludere i analysen. Aktiverede ledige, der kommer i beskæftigelse, forbedrer løbende deres kompetencer og vil derfor opnå højere lønninger over tid. Øget beskæftigelse medfører desuden større selvværd for personer, der forlader arbejdsløshed og finder arbejde, ligesom deltagelse i det sociale netværk på arbejdspladsen også øger velfærden for disse personer. Faldende beskæftigelse må forventes at have de omvendte

effekter på velfærden. Selv hvis aktivering ikke har den ønskede virkning på beskæftigelsen, kan den dog alligevel have en positiv virkning i form af forbedret selvværd og socialt netværk for deltagerne under aktiveringen. En tredje effekt, der ikke er taget højde for i beregningerne, er, at aktiverede i jobtræning kan fortrænge andre jobsøgende fra arbejde i de offentlige og private virksomheder, der har ansat personer i jobtræning. Det indebærer en lavere værdi af produktionen under jobtræning. I et studium på svenske forhold finder Dahlberg og Forslund (1999) således, at personer i støttet beskæftigelse – svarende til privat jobtræning i Danmark – i 65 pct. af tilfældene fortrænger andre fra beskæftigelse.⁵ Derudover kan aktiveringsindsatsen også have betydning for personer, der ikke deltager i aktivering. For eksempel kan aktivering påvirke løndannelsen, jf. kapitel III.

- 5) Det fremgår klart af reglerne for ansættelse af aktiverede i jobtræning, at aktivering skal medføre en stigning i antallet af medarbejdere hos arbejdsgiveren, dvs. personer i jobtræning må ikke fortrænge andre ansatte. I forbindelse med planlagte nyansættelser indebærer muligheden for jobtræning med tilskud dog, at arbejdsgivere kan have et økonomisk incitament til at ansætte en ledig i jobtræning frem for personer uden tilskud.

Tilgangen til de samfundsøkonomiske analyser, der foretages i dette kapitel, er den gængse, som er beskrevet i f.eks. Hanley (1996) og Det Økonomiske Råd (2002). Tidligere i kapitlet er der argumenteret for, hvorfor der er fokuseret på privat jobtræning, offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering. I kapitlet diskuteres også, hvilke personer der berøres af de forskellige aktiveringsordninger, og hvordan de berøres.

Aktivering opfattes som en investering i at forbedre personers beskæftigelsesmuligheder. De omkostninger, der beregnes, er forbundet med offentlig administration og køb af uddannelse til personer i uddannelsesaktivering og forringede beskæftigelsesmuligheder for personer i offentlig jobtræning, uddannelsesaktivering og anden aktivering. De fordele, der beregnes, er forbundet med forbedrede beskæftigelsesmuligheder for personer i privat jobtræning og sparede offentlige overførsler til personer, der deltager i privat jobtræning.

Offentlig administration og køb af uddannelse indebærer dels et ressourceforbrug – f.eks. i form af køb af undervisningsmaterialer og timeløn til undervisere –, dels en samfundsmæssig omkostning ved at finansiere ressourceforbruget. Opkrævningen af skat til at finansiere indsatsen fører til økonomiske forvriddinger, det såkaldte "skatteforvriddningstab", der antages at udgøre 20 pct. af ressourceforbruget. Den samfundsøkonomiske omkostning ved køb af uddannelse for 1 kr. antages således at være 1,2 kr.

Ændrede beskæftigelsesmuligheder påvirker dels de indkomstoverførsler, det offentlige skal udbetale, dels påvirkes samfundets samlede produktion. Indkomstoverførsler indebærer ikke i sig selv et ressourceforbrug, da ressourcer ikke forsvinder, men blot overføres fra en person til en anden. Derfor er den samfundsøkonomiske omkostning ved indkomstoverførsler kun skatteforvriddningstabet på 20 pct. af de indkomstoverførsler, der skal finansieres. Ændringen i indkomstoverførslerne pr. aktiveret beregnes som beskæftigelsesændringen ifølge tabel VI.11 gange det maksimale årlige dagpengebeløb, der i 2000 var 148.200 kr. Dagpengesatsen fremskrives med en nominel satsreguleringsprocent på 3,7.

Den ændrede produktion, der fremkommer ved ændret beskæftigelse, beregnes som beskæftigelsesændringen ifølge tabel VI.11 ganget med en årsløn på 172.000 kr.

Da virksomheder delvis betaler løn til ledige i privat jobtræning, sparer det offentlige penge ved at anvende denne aktiveringsform. Værdien af dagpengebesparelsen pr. aktiveret beregnes ved at trække det gennemsnitlige årlige tilskud til ledige i privat jobtræning fra de maksimale årlige dagpenge og multiplicere med 0,2, da besparelsen kun vedrører indkomstoverførsler. For andre programmer end privat jobtræning antages det, at overførslerne svarer til overførslerne til ikke-aktiverede. Aktiverede i jobtræning leverer en produktion, der har samfundsmæssig værdi. Værdien antages for begge aktiveringstyper at svare til forskellen mellem de maksimale dagpenge og det offentlige tilskud til private virksomheder, der aktiverer ledige i jobtræning.

For at gøre effekterne af omkostninger og fordele på forskellige tidspunkter sammenlignelige, opgøres de i nutidsværdi pr. 4. kvartal 2002. Den anvendte diskonteringsrente er seks pct. i hovedscenariet, og der foretages følsomhedsanalyse med en diskonteringsrente på 3 pct. Alle omkostninger og fordele korrigeres for inflation med BNP-deflatoren til 4. kvartal 2002.

Man kan opstille følgende beregningsformel for de samfundsøkonomiske fordele, B_j , af et aktiveringstiltag, j , pr. person i 1998:

$$B_j = \sum_{t=1998}^{2010} (1+r)^{-t} ([0,2 * b_t^U (p_{j,t}^A - p_t^U)] + [(p_{j,t}^A - p_t^U) w_{j,t}^A]) + \sum_{t=1998}^{2000} (1+r)^{-t} [0,2 * (1 - p_{j,t}^A) (b_t^U - b_{j,t}^A) + (1 - p_{j,t}^A) y_{j,t}^A] \quad (1)$$

$p_{j,t}^A$ og p_t^U er sandsynligheden for at være beskæftiget på tidspunkt t for en person, der henholdsvis har været aktiveret i ordningen j og ikke har været aktiveret. $p_{j,t}^A - p_t^U$ fremgår af tabel VI.11. $w_{j,t}^A$ er lønnen for aktiverede, der finder arbejde. Som nævnt antages $w_{j,t}^A = 172.000$ kr. b_t^U er gennemsnitlige overførsler til ledige, der ikke er i aktivering, og $b_{j,t}^A$ er overførsler til ledige, der er aktiveret. Det antages, at besparelserne ved at virksomhederne betaler løn til personer i privat jobtræning er $0,2 * (b_t^U - b_{j,t}^A) = 11.326$ kr. i 1998, 9.011 kr. i 1999 og 12.311 kr. i 2000. $y_{j,t}^A$ angiver værdien af den produktion, aktiverede frembringer i privat eller offentlig jobtræning. $y_{j,t}^A$ ligger i 1998-2000 mellem 40.000 kr. og 50.000 kr. Det antages, at positive beskæftigelseseffekter varer frem til 2010. Hvis beskæftigelseseffekterne er negative, som det er tilfældet for f.eks. offentlig jobtræning, antages effekten at forsvinde med ophør af aktivering, dvs. ved udgangen af 2000.

Værdien af beskæftigelsesændringer som følge af aktivering beregnes ved at gange gevinsten pr. person med antallet af førstegangsaktiverede i 1998. Aktiveredes produktion samt omkostninger ved administration og uddannelseskøb beregnes ud fra antal helårsaktiverede i stikprøven.

Den samfundsmæssige værdi af aktivering

I tabel VI.12 angives skøn over den samfundsmæssige værdi af aktiveringen. Der er beregnet omkostninger til administration og køb af uddannelse. De værdisatte fordele vedrører de aktiveredes produktion og øget produktion og sparede dagpenge som følge af øget beskæftigelse. Sammenlagt giver den analyserede aktivering et samfundsmæssigt underskud på ca. 6 mia. kr. henholdsvis 5 mia. kr. afhængigt af, om man anvender en real diskonteringsrate på 6 pct. eller 3 pct. Privat jobtræning er det eneste aktiveringsredskab, der giver samfundsmæssigt overskud. Offentlig jobtræning giver et underskud på næsten en mia. kr., og den eneste positive effekt af denne aktiveringsordning er den produktion, de aktiverede frembringer, mens de er aktiveret. Uddannelsesaktivering giver det største underskud af de analyserede ordninger.

Kun beregnet effekter for en begrænset del af de aktiverede

Værdien af aktivering er beregnet på baggrund af en stikprøve af personer, der blev aktiveret første gang i 1998 og er fulgt over en tre-årig periode. Personer, der blev aktiveret før 1998, men som også var i aktiveringsforløb i 1998 eller derefter, indgår ikke i analysen, og derfor angiver tabel VI.12 ikke de samlede samfundsmæssige fordele og omkostninger ved aktivering. Antallet af helårsaktiverede i 1998 var ca. dobbelt så stort som det antal personer, der ligger til grund for beregningerne i tabel VI.12. Det må derfor formodes, at det samfundsmæssige underskud ved aktivering af dagpengemodtagere i 1998 er betydeligt større end de ca. 6 mia. kr., der fremgår af tabel VI.12.

Mindre usikkerhed om rangordning end om nettofordele

Der knytter sig nogen usikkerhed til niveauerne for de samfundsmæssige nettofordele ved forskellige aktiveringsordninger, jf. diskussionen nedenfor. Man kan dog fæste større lid til rangordningen af tiltagene, dvs. de gennemførte beregninger giver forholdsvis solidt belæg for, at privat jobtræning er bedre end offentlig jobtræning, der igen er bedre end uddannelse.

Sparede dagpenge som følge af lavere ledighed

Hvis ledigheden falder, medfører det reducerede indkomstoverførsler til ledige. En samfundsmæssig fordel ved reduktionen i indkomstoverførsler er, at den mindsker behovet for at opkræve skat. Opkrævningen af skat fører typisk til forvriddninger og dermed velfærdstab for samfundet. For eksempel medfører skat på arbejdsindkomst, at folk mindsker deres

Tabel VI.12 Omkostninger og gevinster af forskellige aktiveringsordninger for personer, aktiveret første gang i 1998, perioden 1998-2000, nutidsværdier 2002, mia. kr.

| | Privat jobtræning | Offentlig jobtræning | Uddannelse | Anden aktivering | I alt |
|---|----------------------|-------------------------|------------|---------------------|-------|
| Administration | -0,01 | -0,04 | -0,08 | -0,03 | -0,16 |
| Køb af uddannelse | • | • | -1,57 | • | -1,57 |
| Produktion under aktivering mv. | 0,11 | 0,35 | • | • | 0,46 |
| Produktionsværdi af øget beskæftigelse | 0,94 | -0,95 | -2,21 | -1,72 | -3,94 |
| Sparede dagpenge | 0,18 | -0,17 | -0,40 | -0,31 | -0,70 |
| Samlet (ved 6 pct. diskontering) | 1,22 | -0,81 | -4,26 | -2,06 | -5,91 |
| Samlet (ved 3 pct. diskontering) | 1,29 | -0,74 | -3,84 | -1,86 | -5,15 |

Anm.: Alle beløb er nutidsværdier pr. 4. kvartal 2002 udtrykt i det tilsvarende prisniveau. Privat jobtræning er antaget at have en konstant positiv beskæftigelseeffekt i 10 år, mens offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering på baggrund af resultaterne i tabel VI.11 antages ikke at have varige effekter. Værdien af sparede dagpenge er værdien af mindsket skatteforvridning som følge af, at der udbetales færre dagpenge, fordi aktiveredes ledighedsgrad falder under og efter aktivering. En negativ besparelse opstår, når aktivering har en negativ beskæftigelseeffekt. Værdien af produktion under aktivering består dels af løn, der antages at indikere værdien af de aktiveredes arbejdskraft, dels af mindsket skatteforvridning som følge af sparede dagpenge, fordi arbejdsgiverne betaler løn til personer i privat jobtræning. Da offentlige arbejdsgiveres lønudbetalinger skal finansieres over skatten, fører udbetaling af løn til personer i offentlig jobtræning ikke til reduceret skatteforvridningstab. Yderligere information kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

Kilde: Egne beregninger.

arbejdsudbud. Forvridningerne medfører fald i samfundets samlede velfærd, det såkaldte "skatteforvridningstab". For en uddybning af betydningen af skattesystemets virkninger på arbejdsudbud mv., se f.eks. Det Økonomiske Råd (2001). En nærmere gennemgang af grundlaget for inddragelse af skatteforvridningstab i samfundøkonomiske analyser findes i Finansministeriet (1999).

Øget produktion

Når ledige finder arbejde, må det ventes, at den samfundsmæssige værdi af deres produktion stiger, selvom ledige også skaber samfundsmæssig værdi gennem den produktion, de frembringer under aktivering, eller via arbejde i hjemmet. Ved overgang til arbejde fra ledighed mindskes den mængde fritid, der er til rådighed, hvilket også indebærer et samfundsmæssigt tab. I ovenstående beregninger ses der bort fra den samfundsmæssige værdi af ikke-aktiverede lediges produktion og fritid, og det antages, at lønnen er et rimeligt udtryk for værdien af den produktion, der opstår, når en ledig finder arbejde.

Forbehold

I beregningerne er der set bort fra en række effekter af aktivering, som hver for sig påvirker resultaterne i forskellig retning. Ved ikke at tage højde for forbedret selvværd og sociale netværk undervurderes de positive effekter af aktivering. Udeladelse af fortrængningseffekter medfører en overvurdering af de positive effekter af privat jobtræning. Antagelsen om, at de ledige modtager maksimale dagpenge, medfører isoleret set en overvurdering af værdien af privat jobtræning og en undervurdering af værdien af offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering. Ved ikke at inddrage forbedrede karrieremuligheder for aktiverede, der finder arbejde, undervurderes de positive effekter af privat jobtræning, men de negative effekter af offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering undervurderes også. Beregningerne af sparede dagpenge og øget produktion forbundet med stigende beskæftigelse er baseret på bestemte forudsætninger vedrørende den løn, der opnås i beskæftigelse. Da lønnen forudsættes at være lav, jf. boks VI.3, undervurderes værdien af privat jobtræning, mens værdien af offentlig jobtræning og uddannelse overvurderes.

Uobserverede karakteristika kan påvirke resultaterne

Der kan være systematik i udvælgelsen af ledige til forskellige aktiveringsordninger, således at de mest arbejdsmarkedsparate sendes i privat jobtræning og de mindre arbejdsmarkedsparate sendes i offentlig jobtræning, uddannelse eller anden aktivering. Værdien af privat jobtræning kan derfor være overvurderet og værdien af de andre ordninger undervurderet i den udstrækning, at sådanne forskelle skyldes uobserverede karakteristika, jf. boks VI.1 om matching-metoden.

Resultaternes følsomhed over for ændringer i forudsætningerne

Der knytter sig således en række usikkerhedsmomenter til resultaterne, der er præsenteret i tabel VI.12. Der er foretaget følsomhedsberegninger for aktiveringsindsatsen.⁶ Hovedresultaterne af følsomhedsanalyserne er, at antagelser om varigheden af de gunstige beskæftigelseseffekter for privat jobtræning har stor betydning for værdien af dette tiltag. Antages beskæftigelseseffekten f.eks. at være permanent, vil vurderingen af tiltaget blive betydeligt mere positiv. Antagelser om diskonteringsraten påvirker ikke den beregnede værdi af offentlig jobtræning, uddannelsesaktivering og anden aktivering meget. Det skyldes, at de negative beskæftigelsesvirkninger af disse aktiveringstiltag antages at være forbigående. Den valgte diskonteringsrate har på den anden side stor betydning for den beregnede værdi af privat jobtræning, hvis de gunstige beskæftigelsesvirkninger af dette tiltag antages at være permanente.

Andre undersøgelser

Arbejdsministeriet (2000) beregnede såkaldte "cost-effect" mål for aktiveringsindsatsen og fandt generelt store positive virkninger af aktiveringen. Årsagen til de store forskelle mellem resultaterne i nærværende analyse og Arbejdsministeriets analyser er store forskelle i dels de beregnede beskæftigelseseffekter, dels de fordele og omkostninger, der værdisættes. Arbejdsministeriet (2000) benyttede et såkaldt effektmål, der ikke inddrager de negative fastholdelseeffekter ved aktiveringen, og som metodisk kan kritiseres på samme punkter som fixed-effect metoden, jf. boks VI.1. Desuden inddrog Arbejdsministeriet (2000) ikke skatteforvriddningstab i deres beregninger. Der blev heller ikke beregnet virkninger på den samlede produktion. De første to forhold trækker klart i retning af, at Arbejdsministeriet (2000) tegner et mere positivt billede af aktiveringen. Sidstnævnte forhold trækker i retning af, at Arbejdsministeriet (2000) finder et bedre resultat for offentlig jobtræning og uddannelsesaktivering, men et dårligere resultat for privat jobtræning.

Forskel på samfundsøkonomiske

Arbejdsmarkedsstyrelsen opgør løbende udgifterne forbundet med aktivering. I Arbejdsmarkedsstyrelsen (2002) opgøres nettoudgifterne til ca. 9 mia. kr. Disse udgifter består mest af

6) Yderligere oplysninger om følsomhedsberegningerne kan fås ved henvendelse til Det Økonomiske Råds Sekretariat.

omkostninger og udgifter ved aktivering

indkomstoverførsler til personer i aktivering og i mindre grad af køb af uddannelse til personer i uddannelsesaktivering. Samfundsmæssige omkostninger ved indkomstoverførsler til personer i aktivering opstår imidlertid kun, hvis aktiverede modtager højere indkomstoverførsler end ikke-aktiverede – hvilket ikke synes at være tilfældet. De lavere indkomstoverførsler til aktiverede er tværtimod en samfundsøkonomiske fordel ved aktivering, fordi de indebærer reducerede skatteforvridninger. De vigtigste samfundsøkonomiske omkostninger ved aktivering opstår, fordi aktivering fastholder folk i ledighed og derved reducerer beskæftigelsen og øger indkomstoverførslerne. Ressourceforbruget forbundet med uddannelsesaktivering udgør også en betydelig samfundsøkonomisk omkostning.

VI.6 Sammenfatning og anbefalinger

Strukturforbedringer som følge af 1990'ernes arbejdsmarkedsreformer

Arbejdsmarkedsreformerne i 1990'erne betød, at genoptjeningsretten til dagpenge ved aktivering blev afskaffet, og at dagpengeperioden blev afkortet kraftigt. Desuden blev princippet om “ret og pligt” til aktivering og uddannelse indført. Pligten til aktivering og uddannelse bundet i et krav om, at ledige til gengæld for dagpenge og kontanthjælp skal yde en indsats. Dette kan i sig selv have gunstige incitamentseffekter. Formålet med aktiveringsindsatsen er dog først og fremmest, at de individuelle beskæftigelsesmuligheder skal forbedres. Samtidig er det også en ret at få tilbud om aktivering, hvilket kan begrundes ud fra et retfærdighedsprincip om, at alle ledige skal have ens vilkår. Samlet set er der ingen tvivl om, at tiltagene set under et har forbedret incitamenterne for de ledige til at finde beskæftigelse og derfor har medvirket til at reducere strukturproblemerne på arbejdsmarkedet. Forbedringerne er tilmed sket uden generelle reduktioner i de indkomsterstøttende ydelser.

Aktivering motiverer og sorterer ledige

Reformerne har betydet, at en større og større andel af de ledige er blevet aktiveret, og dette er sket på trods af faldende arbejdsløshedstal. Aktiveringsomfanget har således medført en effektiv rådighedsafprøvning af de ledige, og det har gjort det mindre attraktivt at modtage dagpenge i længere tid. Dette er

i tråd med, at det i tidligere undersøgelser er dokumenteret, at lediges jobsøgningsindsats intensiveres lige før aktiveringstidspunktet, og at mange ledige derved finder beskæftigelse, inden de aktiveres. På samme vis må det formodes, at aktiveringen tilskynder til, at nogle ledige med lille eller ingen reel interesse i at stå til rådighed forlader dagpengesystemet ved udsigten til aktivering (sorteringseffekt).

Aktivering forbedrer ikke beskæftigelsesmuligheder

Dette kapitel har undersøgt effekterne af aktiveringsindsatsen over for de forsikrede ledige, der har gennemført aktiveringsforløb i sidste halvdel af 1990'erne. Analyserne viser, at det grundlæggende formål med indsatsen, nemlig at de ledige skal bringes tilbage i arbejde, ikke nås i tilfredsstillende omfang. Med enkelte undtagelser er det tværtimod ofte sådan, at aktiveringen forværrer de lediges muligheder for at vende tilbage til beskæftigelse, og et forsigtigt skøn er, at aktiveringsindsatsen under et koster samfundet ca. seks mia. kr. årligt. Den negative effekt skyldes først og fremmest, at de aktiverede ikke søger job eller får tilbudt job under aktiveringsforløbet, og at den efterfølgende opkvalificeringseffekt er begrænset eller endda indsnævrer jobsøgningen efter aktivering. Hvis der er andre formål med aktivering end at bringe ledige i beskæftigelse, eksempelvis at øge lediges selvværd og give dem bedre mulighed for social kontakt, kan dette selvfølgelig påvirke vurderingen af aktiveringsordningerne.

Privat jobtræning har positive effekter

Privat jobtræning er entydigt det aktiveringsinstrument, der har den bedste indvirkning på de lediges beskæftigelsessituation. Mange af disse aktiveringsforløb ender således med efterfølgende ansættelse på normale vilkår på jobtræningsarbejdspladsen. Privat jobtræning ser endog ud til at være særligt gunstigt for ledige over 50 år. Imidlertid virker privat jobtræning kun opkvalificerende på de ledige, der opnår ansættelse på normale vilkår umiddelbart efter afsluttet jobtræning - typisk på jobtræningsarbejdspladsen. Privat jobtræning udgør i dag kun en lille andel af den samlede aktiveringsindsats, men i lyset af, at det er den eneste foranstaltning med positive nettoeffekter på de lediges beskæftigelsesmuligheder, bør det overvejes hvorvidt anvendelsen af dette aktiveringsinstrument bør øges. Privat jobtræning kan dog medføre fortrængning af ansatte på normale vilkår, og der kan være en tendens til, at de aktiverede

tilegner sig meget virksomhedsspecifikke kvalifikationer. Samtidig er der et behov for at målrette aktivering i privat jobtræning mod grupper, hvor der er en positiv effekt.

Offentlig jobtræning bør afskaffes, hvis det ikke kan gøres bedre

Der kan ikke spores nogen positive effekter af offentlig jobtræning på beskæftigelsessituationen for de aktiverede ledige. Tværtimod er der en kraftig fastholdelseeffekt under aktiveringsforløbet, og efterfølgende har de aktiverede dårligere beskæftigelsesmuligheder, end hvis de ikke var blevet aktiveret. De aktiverede i offentlig jobtræning, der har held til efterfølgende at finde beskæftigelse, er tilmed ansat i kortere tid, end hvis de ikke var blevet aktiveret. Dette må give anledning til at overveje, hvordan offentlig jobtræning kan forbedres, herunder hvilke elementer i ordningen, der kan bygges videre på. Det samfundsøkonomiske nettotab ved offentlig jobtræning i den nuværende form er knap 1 mia. kr.

Uddannelsesaktivering har kun virkning for bestemte grupper

Uddannelsesaktivering er den klart mest anvendte aktiverings-type, men det er kun for kvinder, faglærte og få aldersgrupper, at der viser sig en opkvalificerende effekt heraf. Samtidig er der altid en kraftig negativ fastholdelseeffekt, således at der for alle grupper er en samlet negativ nettovirkning på den individuelle beskæftigelsesgrad af uddannelsesaktivering. Uddannelsesaktiveringen bør derfor omlægges eller neddrøles og under alle omstændigheder nøje målrettes, så den opkvalificerer ledige med henblik på beskæftigelse. Det betyder sandsynligvis, at tilbuddene i forhold til i dag skal være længerevarende, have et større fagligt indhold og i højere grad erhvervsrettes. Især for de dårligst kvalificerede ledige er der behov for uddannelser af længere varighed, hvis beskæftigelsesmulighederne for denne gruppe skal forøges.

“Flere i arbejde” reducerer aktivering

Arbejdsmarkedsreformen “Flere i arbejde” reducerer omfanget af aktivering, idet kravet om aktivering i 75 pct. af tiden i aktivperioden afskaffes. I stedet indføres der dog et krav om, at de ledige efter det første ledighedsår skal aktiveres hver gang, de har været i seks måneders sammenhængende passiv forsørgelse. Der er med andre ord ikke ændret på princippet om, at alle ledige i aktivperioden løbende skal aktiveres, men der er ikke lagt op til en reform af indholdet af aktivering.

Øget fokus på jobsøgning og sanktioner

På baggrund af analyserne i rapporten anbefales, en gennemgribende revision af de enkelte aktiveringstypers indhold og omfang, der er mere vidtgående, end der er lagt op til i "Flere i arbejde". Der bør i meget højere udstrækning fokuseres på tidligt i ledighedsforløbet at støtte de lediges jobsøgning og forpligte dem langt mere i jobsøgningsprocessen. Erfaringer fra andre europæiske lande viser, at simple jobsøgningskurser ofte har gavnlige virkninger, og der er i særlig grad positive effekter af ordninger, hvor der stilles minimumskrav til jobsøgningsaktiviteterne kombineret med sanktionsmuligheder i form af fratagelse af dagpengene i en periode, hvis jobsøgningskravene ikke tilfredsstilles. Sådanne ordninger har ingen fastholdelseeffekt, og de virker direkte i retning af at øge graden, hvormed de ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Samtidig er disse ordninger formentlig forholdsvis billige at anvende, og de har ikke væsentlige fordelingsmæssige bivirkninger.

Løbende uvildige effektevalueringer efterlyses

Resultaterne vedrørende effekterne af aktiveringen af de forsikrede ledige er skuffende, men de er i tråd med erfaringerne med aktiv arbejdsmarkedspolitik i mange andre europæiske lande. Kluge og Schmidt (2002) konstaterer, at mange aktiveringsordninger i Europa fra politisk side er indført uden viden om effekterne, og de efterlyser et tættere samarbejde mellem politikere og uafhængige forskningsinstitutioner, således at der kan foretages uvildige effektevalueringer af aktiveringsindsatsen. Eksempelvis er der i Sverige oprettet et institut for evaluering af arbejdsmarkedspolitik (IFAU). I lyset af at Danmark er et af de lande i Europa, der i pct. af BNP bruger flest ressourcer på aktiv arbejdsmarkedspolitik, er det i høj grad også påkrævet løbende at få foretaget uvildige effektevalueringer suppleret med cost benefit-analyser, således at politikken kan tilrettelægges mest hensigtsmæssigt.

Litteraturliste

Abbring, J. H. and G. J. van den Berg (2002): The Non-parametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. Working paper. Free University Amsterdam.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2001): Effekten af intensiv jobsøgning. København.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2002): Arbejdsformidlingen – Virksomhedsregnskab 2001. København.

Arbejdsministeriet (2000): *Effekter af aktiveringsindsatsen*. København.

Arbejdsministeriet (2001): Den danske arbejdsmarkedsmodel og den arbejdsmarkedspolitiske udvikling. København.

Bolvig, I., P. Jensen og M. Rosholm (2001): Effekter af aktiveringsindsatsen i Århus Kommune. CLS Rapport 01-01.

Calmfors, L., A. Forslund and M. Hemström (2001): Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences. *Swedish Economic Policy Review* 8, pp. 61-124.

Danmarks Statistik (2002): Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger 2001. Statistiske Efterretninger 2002:28. København.

Dahlberg, M. and A. Forslund (1999): Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: The Case of Sweden. Working Paper 1999:7. IFAU, Uppsala.

Det Økonomiske Råd (2001): Dansk Økonomi, forår 2001. København.

Det Økonomiske Råd (2002): Dansk Økonomi, forår 2002. København.

Dolton, P. and D. O'Neill (2002): The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom. *Journal of Labor Economics* 20, pp. 381-403.

Finansministeriet (1999): *Vejledning i udarbejdelse af samfundsøkonomiske konsekvensvurderinger*. København.

Frederiksson, P. and B. Holmlund (2002): Optimal Unemployment Insurance Design: Time Limits, Monitoring, og Workfare? Working paper. Uppsala University.

Geerdsen, L. P. (2002): Does Labour Market Training Motivate Job Search? A Study of Incentive Effects of Compulsory ALMP in the Danish UI System. Working paper 23:2002. The Danish National Institute for Social Research. Copenhagen.

Gerfin, M. and M. Lechner (2002): A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland. *Economic Journal* 112, pp. 854-893.

Graversen, B. K. og H. Weise (2001): Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere, Arbejdsrapport 2:2001. Socialforskningsinstituttet.

Hanley, N. (1996): Cost-Benefit Analysis of Environmental Policy and Management. I: van den Bergh, J. C. J. M. (ed.): *Handbook of Environmental and Resource Economics*. Edward Elgar, Cheltenham.

Heckman, J.J., R.J. Lalonde and J.A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. *Handbook of Labor Economics Vol. 3c*, North-Holland.

Jensen, P., M. Rosholm and M. Svarer (2002): The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions, forthcoming in *European Journal of Political Economy*.

Kluge, J. and C. M. Schmidt (2002): Can Training and Employment Subsidies Combat European Unemployment? *Economic Policy* 35, pp. 411-448.

Kyhl, T. (2001): Virker ret og pligt til aktivering motiverende på lediges jobsøgning? *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 139, pp. 278-297.

Lalive, R., J. C. van Ours and J. Zweimüller (2002): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. CEPR Working Paper No. 3311.

Langager, K. (1997): Indsatsen over for de forsikrede ledige – Evaluering af arbejdsmarkedsreformen 1. Rapport 97:20. Socialforskningsinstituttet. København.

Martin, J. P. and D. Grubb (2001): What Works and for Whom: A Review of OECD Countries Experiences with Active Labour Market Policies. *Swedish Economic Policy Review* 8, pp. 9-56.

Rosholm, M. and L. Skipper (2002): Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? More Evidence from a Social Experiment. Working Paper. University of Aarhus.

Van den Berg, G. J., B. van der Klaauw and J. C. van Ours (2002): Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work. Forthcoming in *Journal of Labor Economics*.

Weise, H. og S. Brogaard (1997): Aktivering af kontanthjælpsmodtagere - En evaluering af Lov om kommunal aktivering. Rapport 97:21. Socialforskningsinstituttet. København.

Westergaard-Nielsen, N. (2001): Danish Labour Market Policy: Is it worth it? CLS Working Paper 01-10.