

Lars Skipper

En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats



Publikationen *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats* kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF, Anvendt KommunalForskning

Købmagergade 22

1150 København K

Telefon: 43 33 34 00

Fax: 43 33 34 01

E-mail: akf@akf.dk

© 2010 AKF og forfatteren

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

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF

ISBN: 978-87-7509-968-9

i:\08 sekretariat\forlaget\ls\2836\2836_mikroøkonometrisk_evaluering.docx

Oktober 2010

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Lars Skipper

En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats

Forord

Denne rapport er udarbejdet for Rigsrevisionen. Undersøgelsen omhandler en del af beskæftigelsesområdet, nemlig aktiveringen af kontanthjælpsmodtagere med problemer ud over ledighed. Baggrunden for undersøgelsen er, at Rigsrevisionen i 2007 besluttede at udarbejde flere effektundersøgelser på forskellige ministerområder og med forskelligt tilsnit. I 2008 blev beretningen om viden om effekter af de sociale indsatser således udarbejdet. Heri blev det konstateret, at der ikke på det sociale område er data, der på nationalt niveau muliggør en registeranalyse af effekter. Rigsrevisionen besluttede på den baggrund at få foretaget en effektanalyse på et område, hvor der på nationalt niveau er de nødvendige data. Valget faldt på en del af beskæftigelsesområdet.

I denne rapport fremlægges resultaterne af denne effektanalyse. Rapporten er udarbejdet af programleder Lars Skipper, AKF.

Der skal lyde en stor tak til Birgit Degnbøl, Lars Rosenørn-Dohn, Niels Porse Sørensen og Claus Vejlø Thomsen Rigsrevisionen for mange gode og relevante kommentarer og diskussioner. Derudover skal der lyde en tak til Arbejdsmarkedsstyrelsen for at have stillet det Digitale Registreringsværktøj til rådighed. Endelig skal der lyde en tak til de eksterne læsere Michael Svarer (Aarhus Universitet) og Michael Rosholm (Handelshøjskole, Aarhus Universitet) samt intern læser Kræn Blume (AKF).

Lars Skipper
Oktober 2010

Indhold

Sammenfatning	7
1 Indledning	9
2 Den kommunale indsats	12
2.1 Historiske forsørgelsesgrundlag	14
2.2 Fremtidige forsørgelsesgrundlag	16
2.3 Sagsbehandlerens vurdering af kontanthjælpsmodtagerne.....	18
2.4 Registerbaseret vurdering af kontanthjælpsmodtagerne.....	19
2.5 Lovgivningen på området.....	21
3 Hvem aktiveres	30
4 Evalueringsproblemet og matching	33
4.1 Effektmål	36
4.2 Forklarende variabler.....	37
5 Effekter af aktivering	39
5.1 Effekten på selvforsørgelsesgraden blandt matchkategori 4	39
5.2 Effekten på selvforsørgelsesgraden blandt matchkategori 5.....	42
5.3 Effekten på beskæftigelsesgrad, løn og offentlige overførsler	43
6 Konklusion	45
Litteratur	46
English Summary	47
Bilag A: Grafer	49
Bilag B: Tabeller	51

Sammenfatning

Danmark hører til blandt de lande, der bruger flest økonomiske ressourcer på opkvalificering af både forsikrede ledige og kontanthjælpsmodtagere. Selvom der efterhånden ligger en række analyser af effekterne og værdien af indsatsen blandt de forsikrede ledige, så eksisterer der ikke nogen forskningsmæssig dokumentation for, at indsatsen over for de svageste kontanthjælpsmodtagere skulle være pengene værd endsige overhovedet virke.

Sigtet med denne rapport er at foretage en effektevaluering af de forskellige aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger på den fulde population af kommunalt aktiverede svage kontanthjælpsmodtagere i vinteren 2005-2006. Med svage kontanthjælpsmodtagere menes kontanthjælpsmodtagere, der af deres sagsbehandler er vurderet til at have problemer ud over ledighed (de såkaldte matchkategorier 4 og 5). Hovedfokus er på ændringer i afhængigheden af indkomsterstøttede ydelser, der kan tilskrives disse forskellige aktiveringsforanstaltninger. I den forstand er analysen det første forsøg på at få dokumenteret, om arbejdsmarkedspolitikens aktive instrumenter er virksomme i forhold til at få de svageste kontanthjælpsmodtagere gjort selvforsørgende.

Rapporten indeholder en mikroøkonometrisk undersøgelse baseret på et rigt datasæt konstrueret på baggrund af administrative sagsbehandleroplysninger om kontanthjælpsmodtageren koblet med en lang række registeroplysninger af arbejdsmarkeds- og sundhedsmæssig karakter. I konstruktionen af effekterne benyttes matching; en estimationsteknik, der i princippet går ud på at replikere et rigtigt randomiseret kontrolleret forsøg ved i gruppen af ikke-aktiverede at finde den person, der ligner den enkelte deltager mest muligt for så vidt angår alle de oplysninger, der er til rådighed. Det undersøges også, om der er forskel i de enkelte instrumenter, der benyttes i den danske aktiveringslovgivning.

De fleste af foranstaltningerne sigter bl.a. mod at øge deltagerens humankapital; enten gennem et uddannelsesforløb eller ved et ophold på en virksomhed. Tanken eller forventningen er, at den initiale fastholdelse, som kommer fra deltagelse i et sådant program (deltageren søger mindre intensivt efter job, end han ville have gjort i fravær af deltagelse og finder derfor med mindre sandsynlighed ordinær beskæftigelse), er mindre end den efterfølgende opkvalificeringseffekt. Opkvalificeringseffekten giver sig udslag i, at kontanthjælpsmodtageren efter endt deltagelse enten finder hurtigere beskæftigelse, holder på jobbet i længere tid eller får en højere løn (eller alle tre).

Deltagelse i alle foranstaltninger resulterer i en initial fastholdelse for både matchkategori 4 og 5 og resulterer dermed i en stigning i afhængigheden af offentlig forsørgelse på kort sigt (3-6 mdr.). Det er ikke overraskende, at denne effekt er størst for *særligt tilrettelagte uddannelsesforløb* og mindst for de *korte afklaringsforløb*. Ingen af foranstaltningerne evner dog at mindske deltagerens afhængighed af offentlig forsørgelse på det mellemlange sigt (op til tre år) – for både deltager- og den konstruerede kontrolgruppe er mellem 85 og 90% stadig på en eller anden form for offentlig forsørgelse efter tre år. Heller ikke den virksomhedsrettede del af indsatsen, der ellers i tidligere studier har vist positive effekter, bringer de svage kontanthjælpsmodtagere tættere på selvforsørgelse.

Resultaterne fra analysen følger de fleste tidligere effektstudier på området. Langt de fleste typer af programmer indeholder en tidsperiode, hvori deltagerne er mere eller mindre fastholdt i en aktivitet (enten en job- eller uddannelseslignende situation). I denne periode leder deltagerne mindre aktivt efter arbejde og får – sammenlignet med et kontrafaktum, hvor der alene søges efter arbejde – fundet færre job. Denne effekt er svær at komme udenom. Det nedslående, men desværre ofte fundne, er, at den forøgede sandsynlighed for at blive selvforsørgende som følge af deltagelsen sjældent står mål med den initiale fastholdelseseffekt eller som i dette studie er ikke-eksisterende. Anbefalingen er, at der foretages langt flere pilotstudier og sociale eksperimenter for at finde ud af, *hvad* der virker, inden nye foranstaltninger udrulles over hele populationer.

1 Indledning

Siden midten af 1990'erne har den danske aktive arbejdsmarkedspolitik taget et omfang, så den i dag er blandt verdens dyreste. På trods af flere nedslående studier omkring effekterne af indsatsen, se fx DØRS (E02, F07), Jespersen, Munch & Skipper (2008) og Rosholm & Skipper (2009), er der stadig en udbredt tro på og forventning blandt politiske aktører til, at denne aktive politik gennem opkvalificering og omskoling kan bibringe deltagerne kundskaber og evner, der har værdi på arbejdsmarkedet.

Den danske aktive arbejdsmarkedspolitik består af en række forskellige uddannelses- og jobtræningsprogrammer. Nærværende rapport vil belyse effekterne af disse programmer for de deltagende svageste kontanthjælpsmodtagere (kontanthjælpsmodtagere indplaceret i matchkategori 4 eller 5). Arbejdsmarkedsstyrelsen har til denne analyse stillet et administrativt datasæt, det Digitale Registreringsværktøj (DRV) til rådighed, der indeholder sagsbehandlerkontakten med hver enkelt ledig. I versionen af DRV, der er stillet til rådighed for analysen, ligger der oplysninger om cirka 604.000 danskere, der fra medio 2004 til august 2008 har været uden arbejde og i kontakt med en sagsbehandler. Dette register indeholder detaljeret information om kontaktførelsen mellem klienten og sagsbehandleren (såsom tidspunkt og form) samt en lang række (subjektive) vurderinger foretaget af sagsbehandleren omkring den lediges jobsøgningsadfærd, risiko for langtidsledighed, matchindplacering og årsag bag matchindplaceringen. Dette datasæt er efterfølgende blevet koblet med en lang række registeroplysninger fra Danmarks Statistik og Sundhedsstyrelsen om individernes arbejdsmarkedshistorier, indkomster, størrelsen og typen af transfereringer fra det offentlige, sociodemografiske oplysninger (alder, køn, samlivsstatus, nationalitet, uddannelsesbaggrund) og sundhedsoplysninger (diagnoser, oplysninger om hospitalsindlæggelser, køb af receptpligtig medicin), således at det er muligt at følge de samme individers bevægelser ind og ud af arbejdsmarkedet, uddannelses- og aktiveringssystemet og sundhedsvæsenet over flere årtier.

Individeffekterne af deltagelse i aktivering estimeres for kontanthjælpsmodtagere, der deltager i aktivering i et samtalevindue¹ i perioden omkring årsskiftet mellem 2005 og 2006. Udfald i forskellige målvariabler (fx selvforsørgelsesgrad) for disse personer sammenlignes med udfald for kontanthjælpsmodtagere, der ikke deltager i nogen form for aktivering mellem de to tremåneders samtaler i denne periode. For personer, der deltager i mere end én foranstaltning mellem to samtaler, estimeres effekten af den første foranstaltning, der påbegyndes. Analyserne resulterer i estimater for den *gennemsnitlige effekt* af deltagelse for de, som i samråd med deres sagsbehandler valgte at deltage.

Effekten af aktivering på en udfaldsvariabel (fx selvforsørgelsesgrad) kan helt basalt udtrykkes som:

¹ Ifølge gældende lovgivning skal klienterne kaldes til samtale med en sagsbehandler hver tredje måned, jf. afsnit 2.5.

Forskellen mellem en persons selvforsørgelsesgrad, når personen deltager i en given foranstaltning sammenlignet med, hvad selvforsørgelsesgraden ville have været, hvis personen ikke deltog i den pågældende foranstaltning.

Dette evalueringsproblem kan ikke løses ved blot at sammenligne personens selvforsørgelsesgrad før og efter deltagelse i aktivering som i fx "Flere i Arbejde" (Beskæftigelsesministeriet 2002). Det skyldes, at forskellen mellem før og efter kan være udtryk for en tidstrend og således ikke hidrøre fra selve aktiveringsdeltagelsen eller måske kun i nogen grad hidrøre fra aktiveringsdeltagelsen (konjunktursituationen kunne måske være blevet bedre eller værre undervejs). Ydermere vil det ofte være således, at individer har forskellig motivation for deltagelse i aktivering, og motivationen vil ofte hænge sammen med, hvilken effekt personen selv forventer. Denne egenforventning er oftest uobserveret i data, og hvis forventningen ellers er nogenlunde korrekt betyder det, at den gennemsnitlige effekt for personer, der deltager i en given foranstaltning må forventes at være højere end den gennemsnitlige effekt i befolkningen. Ved at benytte en metode, der kaldes *matching*, kan man overkomme disse metodemæssige vanskeligheder og opnå estimater for den rene effekt af aktiveringsdeltagelse på selvforsørgelsen, risiko for førtidspensionering osv. Af tidligere danske studier, der benytter sig af denne identifikationsstrategi til evaluering af arbejdsmarkedsprogrammer, kan nævnes Jespersen, Munch & Skipper (2008), der ligeledes indeholder en diskussion af *matching*.

Ideen med *matching* er at kontrollere for en lang række faktorer knyttet til hver enkelt kontanthjælpsmodtager; fx kan det være relevant, om personen har pasningsproblemer for syge eller små børn, fordi det kan betyde, at man undlader at deltage i aktivering. Tilsvarende kan det være relevant at se på, både hvor længe den enkelte persons har været på kontanthjælp nu og her, men også på, hvordan forsørgelsesgrundlaget har udviklet sig over tid. Fordelen ved de danske registerdata, der benyttes i studiet, er, at man kan observere rigtig mange faktorer for hvert enkelt år og over en lang årrække, og at dette gælder for hele befolkningen. Ydermere er det på baggrund af DRV-oplysningerne muligt at koble en masse karakteristika på omkring kontanthjælpsmodtagerens motivation og egne vurderede muligheder på arbejdsmarkedet. Vi kan således tro på, at vi kan "matche" en kontanthjælpsmodtager, der deltager, med andre kontanthjælpsmodtagere, som ikke deltager, men på alle andre områder er identiske (dvs. for alle variabler, der betyder noget for udfaldet – fx fremtidige selvforsørgelsesgrader – er de identiske?). Forskellen mellem deltager og identiske ikke-deltagere giver således et estimat for, hvad effekten af deltagelse er.

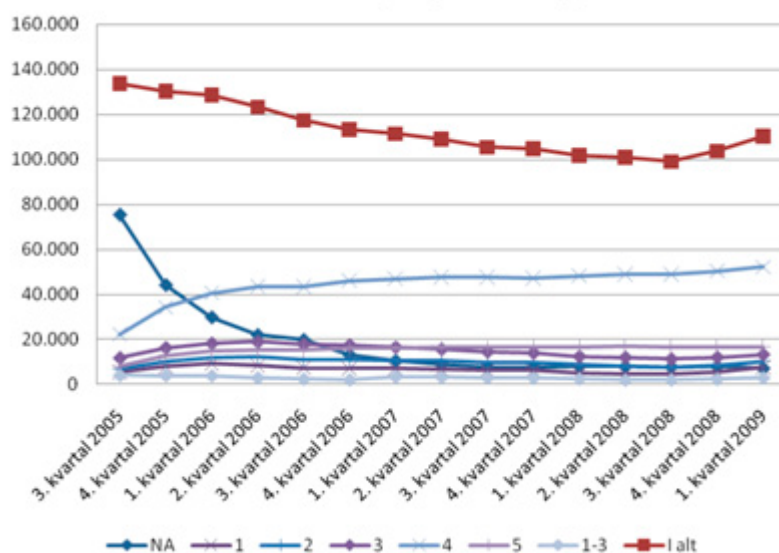
Resultaterne af analysen indikerer, at ingen af de forskellige foranstaltninger på nogen økonomisk meningsfyldt måde kan siges at hjælpe deltagerne tilbage til selvforsørgelse. Tværtimod viser det sig, at nogle af foranstaltningerne for deltagere fra matchkategori 4 resulterer i en initial fastholdelse på offentlig forsørgelse, uden at dette modsvares af et fald i forsørgelsesgraden senere. For deltagere fra matchkategori 5 er denne fastholdelseeffekt ikke af nogen betydning. Dette skyldes dog alene, at alternativet (ikke at blive aktiveret) heller ikke resulterer i, at man bliver selvforsørgende. Således bliver kun 5-6% af ikke-deltagerne i matchkategori 5 selvforsørgende mellem de to samtaler.

Rapporten er opbygget som følger: I kapitel 2 beskrives data og de institutionelle rammer for den kommunale aktiveringsindsats, som den så ud i 2005-2006. Endvidere beskrives kort de enkelte programmers indhold. I kapitel 3 beskrives, hvorledes deltagerne adskiller sig fra ikke-deltagerne. Identifikations- og estimationsstrategierne beskrives i kapitel 4. I kapitel 5 præsenteres og diskuteres resultaterne. Kapitel 6 konkluderer.

2 Den kommunale indsats

Af figur 2.1 fremgår det, at antallet af ledige kontanthjælpsmodtagere i de seneste fem år har udvist en faldende tendens fra knap 140.000 til cirka 100.000 for til sidst i perioden at stige igen til omkring 110.000.

Figur 2.1 Antal fuldtidsækvivalente kontanthjælpsmodtagere opdelt på matchkategori



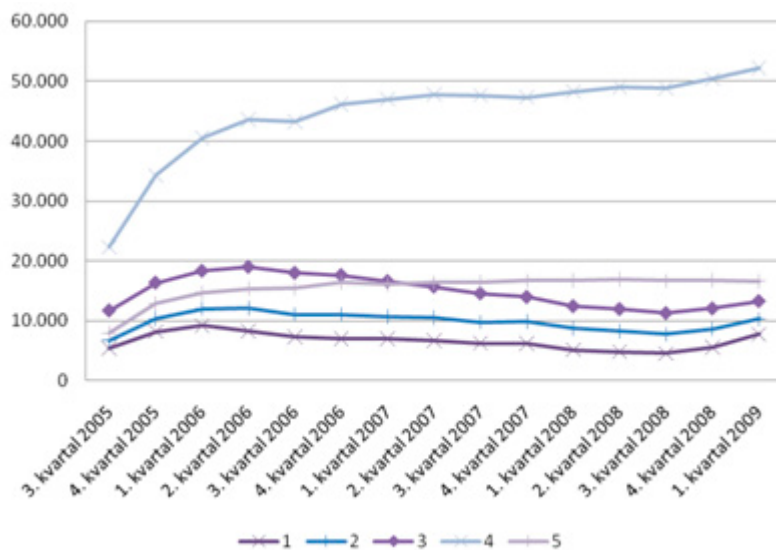
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Bem.: Matchkategori 1-3 er straksindplacerede. NA er ikke-indplacerede.²

I figur 2.2 er alene udviklingen fra medio 2005 og frem afbildet for de enkelte matchkategorier. Det ses her, at hvor antallet af arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere (matchkategorierne 1 til 3) er svagt faldende fra 2006 og frem, så er den tilsvarende udvikling for matchkategorierne 4 og 5 for opadgående, således af matchkategori 4 i slutningen af perioden indeholder knap halvdelen af alle kontanthjælpsmodtagere. Når matchkategori 5 tillægges, betyder dette, at to ud af tre kontanthjælpsmodtagere vurderes til ikke at være arbejdsmarkedsparete (match 4 plus 5).

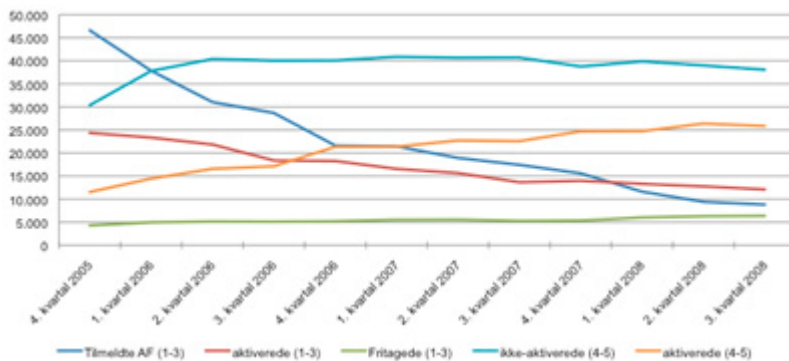
² Årsagen til det markante fald for denne gruppe fra 80.000 til næsten helt at forsvinde skyldes indkøringen af matchindplaceringssystemet. Ikke alle kontanthjælpsmodtagere var i periodens første år blevet indplaceret. Først fra oktober 2005 blev det obligatorisk for kommunerne at foretage indplacering af klienter i matchkategori.

Figur 2.2 Antal fuldtidsækvivalente kontanthjælpsmodtagere opdelt på matchkategorierne 1-5



I figur 2.3 er der foretaget en opdeling på rådighedsstatus³ blandt kontanthjælpsmodtagerne. For de arbejdsmarkedspare (matchkategori 1-3 og de straksindplacerede) er der sondret mellem de gensidigt udelukkende tilstande aktivering, AF-tilmeldt (åben ledighed) og fritaget fra rådighed for almindeligt arbejde. For matchkategorierne 4 og 5, der ikke skal tilmeldes AF, er det er alene foretaget en opsplitting på, om man er i aktivering eller ej.

Figur 2.3 Rådighedsstatus blandt kontanthjælpsmodtagere



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM og DRV.

Blandt de arbejdsmarkedspare (match 1-3) har der været et voldsomt fald både blandt de AF-tilmeldte og aktiverede (dog således, at aktiveringsandelen har været stigende gennem en periode, så der ved årsskiftet mellem 2007 og 2008 for første gang i perioden bliver flere aktiverede end personer i åben ledighed for disse grupper). Holdt op mod dette er udviklingen i antal fritagne bemærkelsesværdigt stabil.

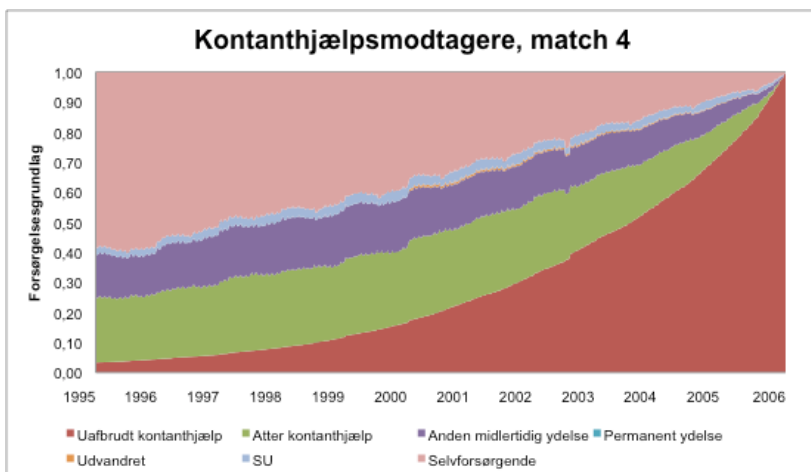
³ Man kan være fritaget fra rådighed på grund af graviditet, risiko for sygdom, værnepligt m.fl.

For matchkategori 4 og 5 har antallet af ikke-aktiverede ligget stabilt på omkring 40.000 personer siden midten af 2006. Som for gruppen af arbejdsmarkedsparate er andelen i aktivering ligeledes steget gennem perioden, jf. også figur 2.8-2.12

2.1 Historiske forsørgelsesgrundlag

I figur 2.4 og 2.5 er det historiske forsørgelsesgrundlag for populationen af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere afbildet. Som population er valgt gruppen, som modtog kontanthjælp som forsørgelsesgrundlag i den første uge af 2006 og som af deres sagsbehandlere på dette tidspunkt blev vurderet til ikke at være arbejdsmarkedsparate (matchkategori 4 eller 5). For disse to grupper er det historiske forsørgelsesgrundlag på ugeniveau fra denne første uge af 2006 og tilbage til første uge af 1995 afbildet. Af tilstande er valgt 1) om man fra 1. uge i 2006 og bagud har været uafbrudt på kontanthjælp, 2) om man atter er på kontanthjælp (men altså har haft et eller flere "huller" set fra 2006), 3) anden midlertidig indkomst-erstattende ydelse (såsom dagpenge og sygedagpenge), 4) permanent ydelse (førtidspension eller fleksydelse), 5) udvandret af Danmark, 6) SU, eller 7) selvforsørgende. Tilstandene er beregnet på baggrund af DREAM-data, og det er derfor ikke muligt at sondre i den sidste af tilstandene (selvforsørgelse), om man er i beskæftigelse, eller om man går uden nogen indkomst overhovedet.

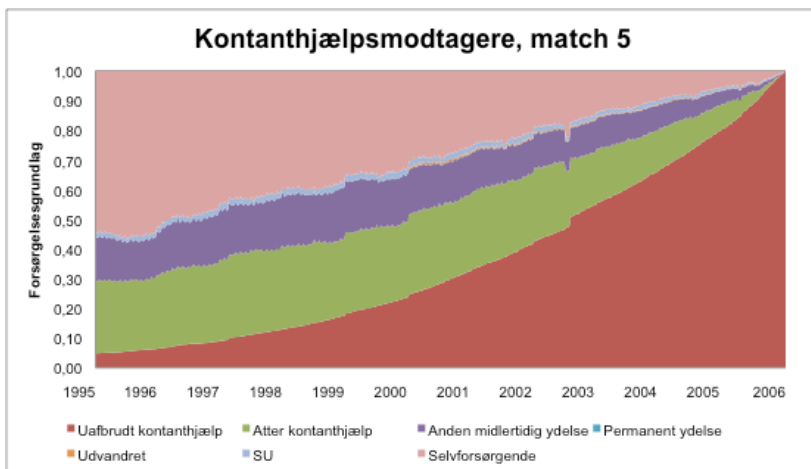
Figur 2.4 Retrospektive ugentlige forsørgelsesgrundlag for de 40.378 borgere, der var på kontanthjælp i uge 1 i 2006 og indplaceret i matchkategori 4



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Bem.: Anden midlertidig ydelse er dagpenge, barsel- og sygedagpenge, ledighedsydelse, fleksjob, orlovsordning, servicejob, forrevalidering og revalidering. Permanent ydelse er førtidspension, fleksydelse og alderspension.

Figur 2.5 Retrospektive ugentlige forsørgelsesgrundlag for de 14.884 borgere, der var på kontanthjælp i uge 1 i 2006 og indplaceret i matchkategori 5



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Bem.: Anden midlertidig ydelse er dagpenge, barsel- og sygedagpenge, ledighedsydelse, fleksjob, orlovsordning, servicejob, forrevalidering og revalidering. Permanent ydelse er førtidspension, fleksydelse og alderspension.

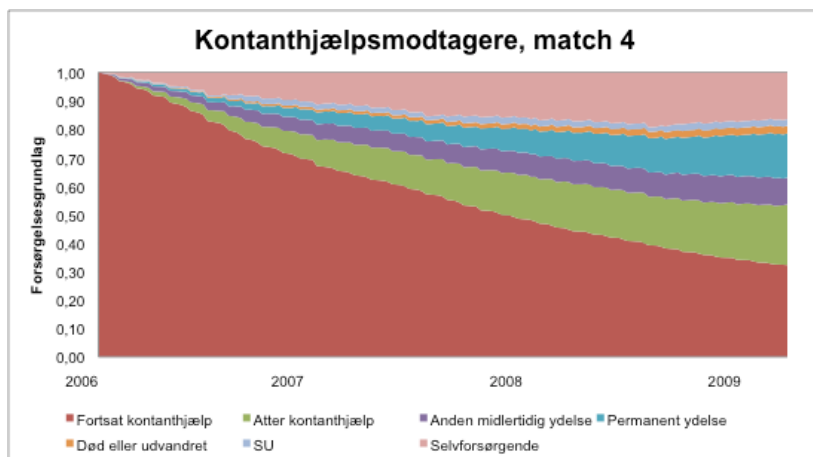
Af ovenstående figurer 2.4 og 2.5 fremgår det, at siden 1997 har over halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4 i 2006 som gruppe betragtet ikke været selvforsørgende. 6% af kontanthjælpsmodtagerne i 2006 vil endvidere have haft kontanthjælp som eneste forsørgelsesgrundlag alle ugerne fra 1997 og frem til 2006. Ligeledes fremgår det af figur 2.4 at fra medio 2003 og frem vil over halvdelen af populationen være på uafbrudt kontanthjælp: For halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4 i 2006 vil kontanthjælpen altså

have været eneste forsørgelse i de foregående 2½ år. For matchkategori 5 har under halvde-
len været selvforsørgende siden medio 1996 og 10% har fra dette tidspunkt haft kontanthjælp
som permanent forsørgelsesgrundlag frem til 2006. De to grupper har altså haft en stigende
grad af afhængighed af indkomsterstøttende ydelser op til udvælgelsestidspunktet.

2.2 Fremtidige forsørgelsesgrundlag

I figur 2.6 og 2.7 er de samme to gruppers fremtidige (fra uge 1 i 2006 og frem) forsørgelses-
grundlag afbildet. Igen er det det ugentlige forsørgelsesgrundlag fra DREAM, der er afbildet
rubriceret på baggrund af ovenstående opdeling.

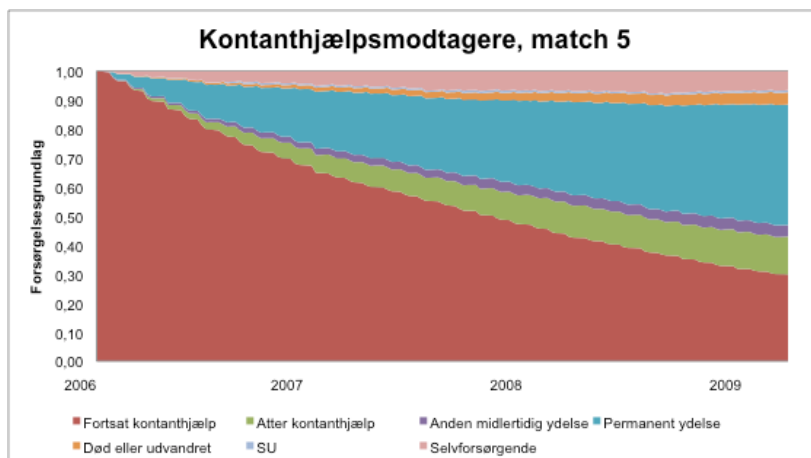
Figur 2.6 Fremtidige ugentlige forsørgelsesgrundlag for de 40.378 borgere, der var på
kontanthjælp i uge 1 i 2006 og indplaceret i matchkategori 4



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Bem.: Anden midlertidig ydelse er dagpenge, barsel- og sygedagpenge, ledighedsydelse, fleksjob, orlovsordning, servicejob, forrevalidering og revalidering. Permanent ydelse er førtidspension, fleksydelse og alderspension.

Figur 2.7 Fremtidige, ugentlige forsørgelsesgrundlag for de 14.884 borgere, der var på kontanthjælp i uge 1 i 2006 og indplaceret i matchkategori 5



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Bem.: Anden midlertidig ydelse er dagpenge, barsel- og sygedagpenge, ledighedsydelse, fleksjob, orlovsordning, servicejob, forrevalidering og revalidering. Permanent ydelse er førtidspension, fleksydelse og alderspension.

For over halvdelen (54%) af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4 er kontanthjælpen stadig forsørgelsesgrundlaget i begyndelsen af 2009. Af disse 54% har seks ud af ti været på kontanthjælp uafbrudt siden årsskiftet mellem 2005 og 2006: Rundt regnet en tredjedel af den samlede population har altså modtaget kontanthjælp hver eneste uge i perioden. Hver tiende er i 2009 på en anden midlertidig ydelse (for langt de flestes vedkommende sygedagpenge), 15% er kommet på førtidspension, mens en ganske lille del enten er døde, udvandret eller har påbegyndt en uddannelse i det ordinære uddannelsessystem. Resten, 16%, er blevet selvforsørgende – enten kommet i ordinær beskæftigelse eller har helt forladt "systemet".

For modtagerne af kontanthjælp i matchkategori 5 er 45% stadig på kontanthjælp i 2009, hvoraf to ud af tre har været det uafbrudt siden første uge af 2006. 42%, eller godt tre gange så mange som i matchkategori 4, er i løbet af de tre år kommet på en permanent ydelse (førtidspension), 4% er døde eller har forladt landet mens 7% er blevet selvforsørgende.

For at få et billede af forsørgelsesgrundlaget, der rækker ud over de tre år, er ovenstående grafer gengivet for populationen af kontanthjælpsmodtagere i første uge af henholdsvis 1995, 1997, 1999 og 2001 i bilag A. Bemærk dog, at der på disse historiske tidspunkter ikke var mulighed for at udskille de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere fra den generelle population af kontanthjælpsmodtagere, da matchkategoriindplaceringerne først blev påbegyndt i slutningen af 2004. Graferne indeholder derfor hele populationen og dermed også de "stærkere" arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.

Af figur 2.6 og 2.7 fremgår det, at kun en mindre del af de to populationer er blevet selvforsørgende i perioden frem til starten af 2009 (hhv. 16 og 7%). Der ligger således en forholdsvis lav øvre grænse for, hvor succesfuld beskæftigelsesindsatsen over for denne gruppe kan være, hvis målsætningen med den aktive indsats er at gøre gruppen selvforsørgende. Og da stort set ingen i de to grupper påbegynder en uddannelse i det ordinære uddannelsessy-

stem i løbet af de tre år, kan der heller ikke stilles store forventninger til de forskellige aktive instrumenters påvirkning af dette valg.

2.3 Sagsbehandlerne vurdering af kontanthjælpsmodtagerne

Hvis en kontanthjælpsmodtager vurderes at tilhøre en anden matchkategori end 1, skal sagsbehandlerne angive minimum én årsag bag det manglende match. Af årsager kan der vælges mellem følgende seks (der dog ikke er gensidigt udelukkende): At klienten har manglende *faglige eller praktiske kompetencer*; at klienten har et manglende *arbejdsmarkedsperspektiv*; at klienten har *helbredsproblemer*; at klienten har *misbrugsproblemer*; at *økonomi og netværk* ikke er på plads; eller at klienten mangler *personlige kompetencer*. I tabel 2.1 er årsagen bag indplaceringen for matchkategori 4 og 5 blandt kontanthjælpsmodtagere i starten af 2006 angivet. Desuden er de vurderede problemer for matchkategorierne 2 og 3 angivet til sammenligning (matchkategori 1 har pr. definition ingen problemer).

Tabel 2.1 Årsag bag matchkategoriindplacering, procent

Årsag	Matchkategori			
	2	3	4	5
Faglige og praktiske kompetencer	64	67	61	58
Arbejdsmarkedsperspektiv	19	30	44	60
Helbred	26	45	74	84
Misbrug	1	5	13	25
Økonomi og netværk	11	17	24	31
Personlige kompetencer	18	35	44	53

Det fremgår af tabellen, at kun for årsagen *faglige og praktiske kompetencer* har de arbejdsmarkedsparate (matchkategori 2 og 3) en større andel med problemer her, og det er kun ganske få procentpoint. For de andre fem årsager har matchkategori 4 og 5 langt højere procentsatser her. Således har hele 84% af alle i matchkategori 5 så svære helbredsproblemer, at det af sagsbehandleren vurderes at stå i vejen for beskæftigelse. Hver fjerde i matchkategori 5 har ligeledes misbrugsproblemer af så svær en karakter, at det vurderes at hindre beskæftigelsesmulighederne for individerne. For kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 4 er det tre ud af fire, der har vurderede alvorlige helbredsproblemer, mens det for matchkategori 3 og 2 er henholdsvis lige under halvdelen og hver fjerde, der har helbredsproblemer, der vurderes at være af så svær karakter, at det står i vejen for beskæftigelse. Så generelt adskiller de ikke-arbejdsmarkedsparate sig i forhold til de arbejdsmarkedsparate ved, at det for den sidste gruppe hovedsagligt er de faglige og praktiske kompetencer, der så at sige halter, og i et lidt mindre omfang helbredet, der er problemer med, mens der for den første gruppe både er tale om problemer af faglig og praktisk karakter (seks ud af ti), men hvor også helbredsproblemer og problemer med personlige kompetencer vejer tungt til.

2.4 Registerbaseret vurdering af kontanthjælpsmodtagerne

Årsagen bag den manglende arbejdsmarkedssparathed i forrige afsnit var baseret på faglige skøn fra sagsbehandleren. På baggrund af registersamkøring i projektet er det muligt at sammenligne disse årsager med registrerede forhold. Det er selvsagt klart, at der ikke kan være en 1:1 korrespondance mellem sagsbehandlerens subjektive skøn og registeroplysninger for hver af ovenstående seks årsager alene af den grund, at mange af årsagerne slet ikke vil have en analog i registrene. Derudover kan det sagtens tænkes, at en klient med vurderede helbredsproblemer i tabel 2.1 ikke kan findes i nogen af sundhedsregistre alene af den årsag, at han eller hun endnu ikke er blevet udredt.

Til at vurdere kontanthjælpsmodtagernes faglige og praktiske kompetencer er der brugt standard human kapitalmål som uddannelseslængde og akkumulerede års erhvervs erfaring. Det sidste skal selvfølgelig ses i forhold til alderen, hvorfor denne også er medtaget i tabel 2.2. For at få et indblik i personernes økonomiske situation er lønindkomsten i det foregående år, 2005, medtaget, ligesom summen af offentlige transfereringer er medtaget.

Tabel 2.2 Socioøkonomiske baggrundskarakteristika

	Matchkategori				
	1	2	3	4	5
Alder (gennemsnit)	31,2	32,3	34,1	36,5	40,1
Kvinder (%)	49	53	56	56	49
<i>Højeste gennemførte uddannelse (%)</i>					
Folkeskole	60	67	71	72	71
Gymnasial	14	10	8	7	6
Faglært	19	16	15	16	16
Kort videregående	2	2	2	2	2
Mellemlang videregående	4	3	3	3	3
Lang videregående	2	1	1	1	1
Erhvervs erfaring (gennemsn. år)	3,7	3,3	3,0	3,2	3,2
Lønindkomst (2005)	56.072	32.759	16.930	6.276	2.137
Sum af offentlige transfereringer (2005)	76.557	96.249	113.186	122.321	119.226

Af tabel 2.2 fremgår det, at selvom de ikke-arbejdsmarkedssparate i gennemsnit er mere end fem år ældre end kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 1, så har de på trods af dette akkumuleret et halvt års mindre erhvervs erfaring. Næsten otte ud af ti af de ikke-arbejdsmarkedssparate har ingen erhvervs kompetencegivende uddannelse (alene folkeskole eller gymnasial uddannelse som højeste fuldførte). Dette svarer nogenlunde til andelen uden erhvervs kompetencegivende uddannelse blandt de arbejdsmarkedssparate – her er der dog en større andel, op til dobbelt så mange, som har en gymnasial uddannelse som højeste fuldførte.

Sammenholdes den opnåede tid i uddannelsessystemet, der altså for de flestes vedkommende ikke strækker sig ud over grundskolen, med den gennemsnitlige alder, kan der konstrueres et mål for potentiel erhvervs erfaring: en gennemsnitlig kontanthjælpsmodtager i matchkategori 5 kunne altså med en alder på 40 år og kun 10 års skolegang have akkumuleret op til 24 års erhvervs erfaring. De faktisk opnåede 3,2 år står i skærende kontrast hertil.

Endelig fremgår det af tabellen, at det gennemsnitlige indkomstniveau (før skat) stort set er identisk hen over de fem grupper på mellem 120.000 og 130.000 kr. om året. Men hvor 40% af den samlede gennemsnitlige indkomst i 2005 kom fra lønnet arbejde for matchkategori 1, så er det faldende over matchkategorierne således at medlemmerne af matchkategori 5 kun har en lønindkomst svarende til under 2% af deres samlede indkomst.

I bilag B er der foretaget en opsplnitning på baggrund af køn og herkomst for matchkategorierne 4 og 5.

Et andet vurderet problem for mange af de ikke-arbejdsmarkedspare var, jf. tabel 2.1, af helbredsmæssig og misbrugsmæssig karakter. For at undersøge dette forhold nærmere, er der for hver kontanthjælpsmodtager koblet oplysninger omkring kontakt med sundhedsvæsenet og forbrug af receptpligtig medicin. Igen er det dog vigtigt at gøre opmærksom på, at sådanne mål for helbreds- eller misbrugsproblemer kun vil blive fanget i sundhedsregistre i det omfang, kontanthjælpsmodtageren har fået stillet en diagnose i forbindelse med en udredning eller lignende, og/eller at personen har indløst en eventuel recept. I tabel 2.3 er en række diagnoser og forbrug af receptpligtig medicin tabuleret. Som for tabel 2.2 er oplysningerne også her opdelt på køn og herkomst for matchkategori 4 og 5 i bilag B.

Det fremgår af tabel 2.3, at for alle mål af (mangel på) sundhedskapital er profilen stigende over matchkategorierne. Således er hver 20. kontanthjælpsmodtager i matchkategori 1 diagnosticeret til at have psykiske problemer i de seneste tre år, mens det tilsvarende tal for matchkategori 5 er næsten hver fjerde. Halvdelen af klienterne i matchkategori 5 har ligeledes været indlagt på et sygehus i 2005, ligesom også halvdelen har været i kontakt med en skadestue. Lidt overraskende er det måske, at hvor hver fjerde af kontanthjælpsmodtagerne af deres sagsbehandlere blev vurderet til at have misbrugsproblemer af så hård karakter, at det stod i vejen for arbejdsmarkedet, så er det kun 6%, der enten har været på antabus eller modtaget metadon i året op til. Til gengæld køber hver fjerde klient i matchkategori 5 smertestillende på recept, og tre ud af ti køber medicin mod betændelsestilstande i kroppen.

Tabel 2.3 Udvalgte sundhedsmæssige baggrundskarakteristika

	Matchkategori				
	1	2	3	4	5
<i>Antal med diagnose stillet de seneste tre år (procent)</i>					
Neurotisk lidelse	1	1	2	3	3
Brud, hjernerystelse, traumer mv.	5	5	7	7	8
Alkoholrelaterede sygdomme	2	2	3	4	7
Selvmoedsforsøg	0	0	1	1	1
Psykiske lidelser	5	6	9	16	23
Symptomer og mangelfuldt definerede tilstande	21	24	37	33	36
Traumer, forgiftninger og anden voldelig legemsb.	27	27	33	28	29
<i>Antal besøg på skadestue (i gennemsnit)</i>					
2004	0,32	0,33	0,41	0,40	0,49
2005	0,30	0,32	0,40	0,40	0,52
<i>Antal gange indlagt (i gennemsnit)</i>					
2004	0,20	0,25	0,35	0,36	0,45
2005	0,24	0,27	0,37	0,37	0,51
<i>Medicinforbrug i 2005</i>					
Samlede forbrug (i kr.)	467	612	1013	1721	3004
...heraf egenbetaling (kr.)	286	317	492	641	919
Definerede dagsdoser	110	127	197	284	438
<i>Type af købt receptmedicin (procent)</i>					
Mavesyre eller mavesår	5	6	12	11	15
Hjertemedicin	3	4	8	10	15
Antiinflammatorisk og antireumatisk	17	20	34	29	29
Smertestillende	6	8	15	18	23
Antipsykotisk	1	1	3	6	13
Anxiolytica	3	3	6	10	17
Benzodiazepiner	2	3	6	9	14
Antidepressiver	5	7	13	21	27
Antabus	1	1	1	2	3
Metadon	0	0	0	1	3
Rygerlunger	5	5	8	8	9

2.5 Lovgivningen på området

For løbende at følge op på, om betingelserne for at modtage kontanthjælp fortsat er opfyldte, og for at vurdere, om klienten har behov for yderligere tiltag⁴, skal der afholdes kontaktsamtaler med klienten mindst hver tredje måned. Er der tvivl om rådighed, eller vurderes det af sagsbehandleren, at den ledige har særlig risiko for langtidsledighed eller besidder kvalifikationer inden for flaskehalsområder, kan disse samtalers hyppighed dog intensiveres.

⁴ Nærværende beskrivelse bygger på Bekendtgørelse af lov om aktiv socialindsats og Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, der var gældende 1. januar 2006.

Tabel 2.4 Vurderet behov for yderligere opfølgning (procent)

Årsag	Matchkategori				
	1	2	3	4	5
Risiko for langtidsledighed	2	15	60	28	17
Tvivl om rådighed	0	2	3	12	17
Kvalifikationer inden for flaskehalsområde	2	3	1	0	0

I tabel 2.4 er det for populationen af kontanthjælpsmodtagere omkring årsskiftet 2005-2006 tabuleret, i hvor stort omfang sagsbehandlerne vurderer, at der skal følges op med yderligere samtaler. Især for klienterne i matchkategori 3 vurderes dette at være nødvendigt for mere end seks ud af ti, for matchkategori 4 og 5 vurderes det at være nødvendigt for tre til fire ud af ti.

Kommunen skal "tilbyde aktivering eller andre beskæftigelsesfremmende foranstaltninger" for gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Det er en betingelse for at modtage kontanthjælp, at både ansøgeren af kontanthjælp og dennes eventuelle ægtefælle tager imod tilbud om enten arbejde eller aktivering. Kommunen kan give tilbud inden for følgende tre brede kategorier:

- 1 vejledning og opkvalificering,
- 2 virksomhedspraktik,
- 3 ansættelse med løntilskud.

Vejledning og opkvalificering opdeles yderligere i korte vejlednings- og afklaringsforløb, særlige tilrettelagte projekter, særlige tilrettelagte uddannelsesforløb og ordinære uddannelsesforløb. Intentionerne med tilbuddene her er at udvikle eller afdække deltagerens faglige, sociale eller sproglige kompetencer "med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet". I tilbuddet modtager deltageren kontanthjælp af samme størrelse, som vedkommende var berettiget til inden forløbets start.

Personer med "behov for en afklaring af beskæftigelsesmål, eller som på grund af mangelfulde faglige, sproglige eller sociale kompetencer kun vanskeligt kan opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller med løntilskud", kan komme i *virksomhedspraktik* på en offentlig eller privat virksomhed. Det er intentionen, at foranstaltningen skal "afdække eller optræne personens faglige, sociale eller sproglige kompetencer samt at afklare beskæftigelsesmål". I modsætning til *ansættelse med løntilskud* er deltageren i virksomhedspraktik ikke omfattet af de gældende kollektive overenskomster o.l. Praktikforløbet kan have en varighed af op til 13 uger, men kan dog efter "konkret vurdering" forlænges yderligere. Under praktikforløbet modtager deltageren kontanthjælp af samme størrelse, som vedkommende var berettiget til inden forløbets start. Er vedkommende på starthjælp eller gift med en person på starthjælp, ydes der dog et beskæftigelsestillæg på omkring 15 kr. i timen.

Endelig kan kontanthjælpsmodtagere få tilbud om *ansættelse med løntilskud* hos offentlige eller private arbejdsgivere. Det er en betingelse for ansættelse med løntilskud hos private arbejdsgivere, at den ledige af sin sagsbehandler vurderes at have særlig risiko for langvarig

ledighed eller har modtaget kontanthjælp eller starthjælp i en sammenhængende periode på mere end 12 måneder alt efter, om personen er over eller under 30 år. Intentionen med ansættelse med løntilskud er at oplære og genoptræne faglige, sociale eller sproglige kompetencer. Varigheden af et ansættelsesforløb kan være op til et år. Ved ansættelse med løntilskud skal løn- og arbejdsvilkår følge de gældende overenskomster eller lignende. Dog kan timelønnen ikke overskride 96,21 kr. (1. juli 2002-sats) eksklusive feriepenge mv. Endvidere skal lønnen efter fradrag af arbejdsmarkedsbidrag ligge på niveau med deltagerens samlede individuelle hjælp efter lov om aktiv socialpolitik, dog mindst udgøre 82% af højeste dagpenge efter lov om arbejdsløshedsforsikring mv. Det vil sige, at arbejdsgiveren skal fastsætte arbejdstiden under hensyntagen til denne begrænsning.

Kontanthjælpsmodtagere under 30 skal i princippet senest efter en sammenhængende periode på 13 uger med kontanthjælp fra første henvendelse påbegynde et programforløb⁵.

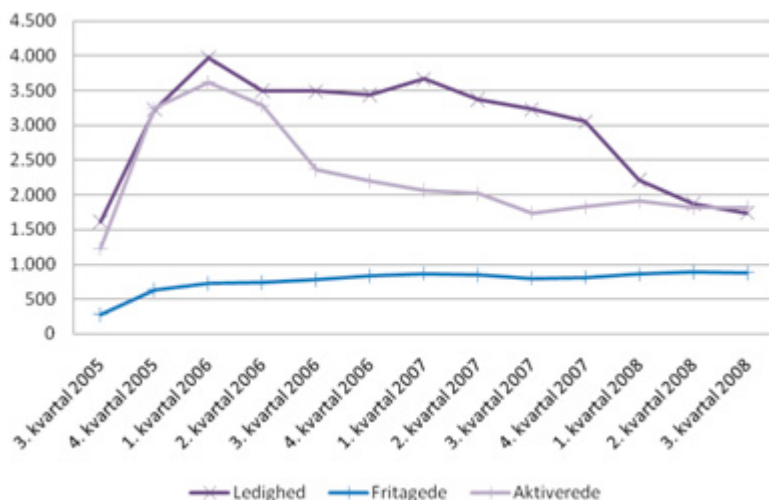
Kontanthjælpsmodtagere, der er fyldt 30 år, skal senest efter en sammenhængende periode på 12 måneder med kontanthjælp fra første henvendelse om hjælp til kommunen påbegynde deltagelse i et af ovenstående programmer.

Når en kontanthjælpsmodtager har overstået det første programforløb, skal personen påbegynde en ny foranstaltning, hver gang den pågældende har modtaget kontanthjælp eller starthjælp i en sammenhængende periode på seks måneder. Dette gælder dog ikke for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år.

I figur 2.8-2.12 er de respektive matchkategoriers kvartalsvise deltagelse i aktivering afbildet. I figurerne er der desuden inkluderet bestanden af både ledige og fritagne, jf. figur 2.3. Som for figur 2.3 gælder det også her, at den initiale stigning (frem til årsskiftet mellem 2005 og 2006) skyldes, at kommunerne kun langsomt har fået matchindplaceret kontanthjælpsmodtagerne.

⁵ Ved sammenhængende forstås der, at forløbet på offentlig forsørgelse ikke har været afbrudt i et forløb af sammenhængende fire uger.

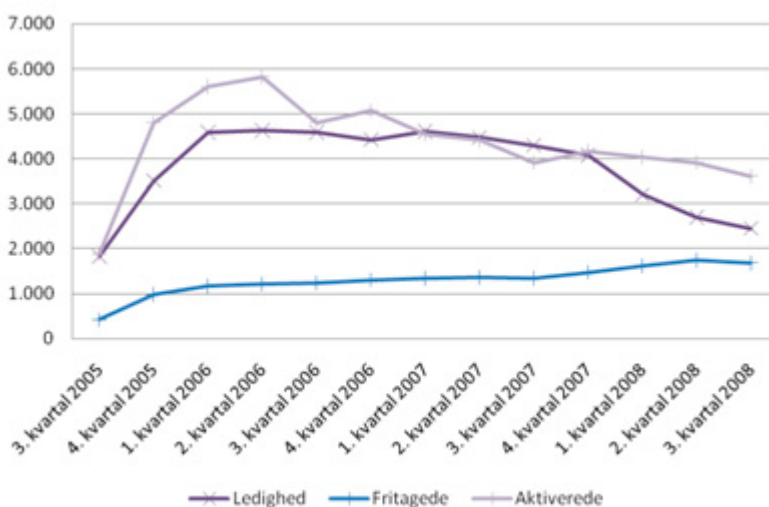
Figur 2.8 Status blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM og DRV.

Bem.: Ledig dækker over antal fuldtidsækvivalente, der modtager kontanthjælp, men som hverken er fritaget fra rådighed eller i aktivering. Årsager til fritagelser kan være sygdom o.l.

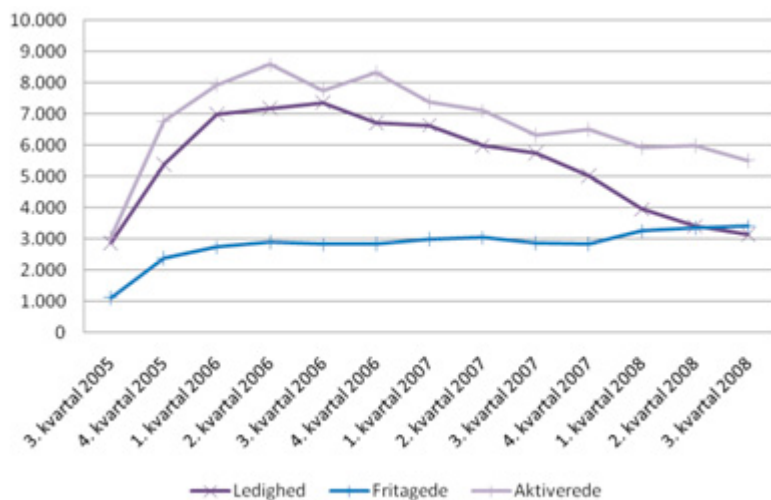
Figur 2.9 Status blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM og DRV.

Bem.: Ledig dækker over antal fuldtidsækvivalente, der modtager kontanthjælp, men som hverken er fritaget fra rådighed eller i aktivering. Årsager til fritagelser kan være sygdom o.l.

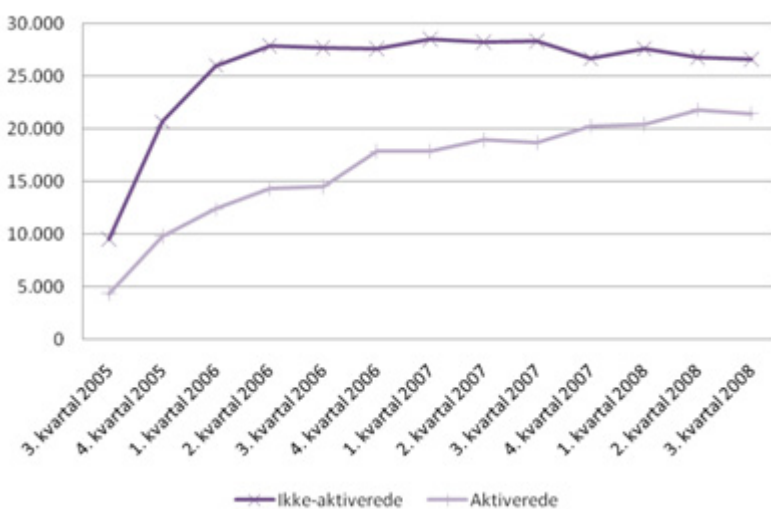
Figur 2.10 Status blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM og DRV.

Bem.: Ledig dækker over antal fuldtidsækvivalente, der modtager kontanthjælp, men som hverken er fritaget fra rådighed eller i aktivering. Årsager til fritagelser kan være sygdom o.l.

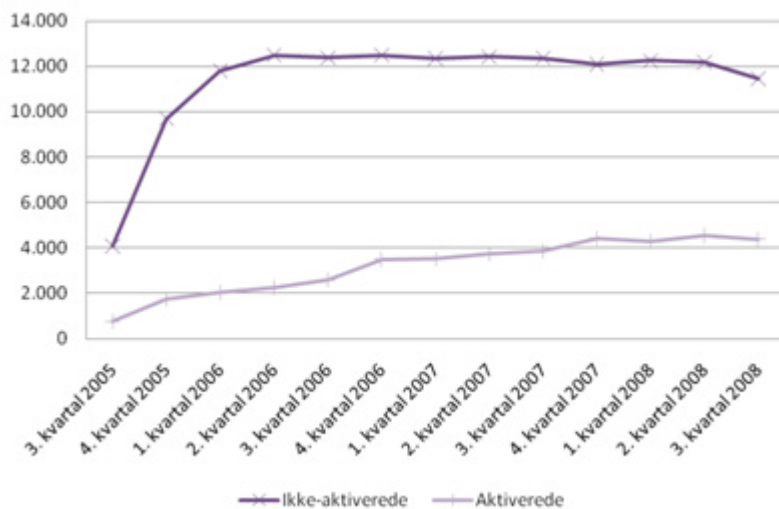
Figur 2.11 Status blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM og DRV.

Bem.: Ledig dækker over antal fuldtidsækvivalente, der modtager kontanthjælp, men som hverken er fritaget fra rådighed eller i aktivering. Årsager til fritagelser kan være sygdom o.l.

Figur 2.12 Status blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 5

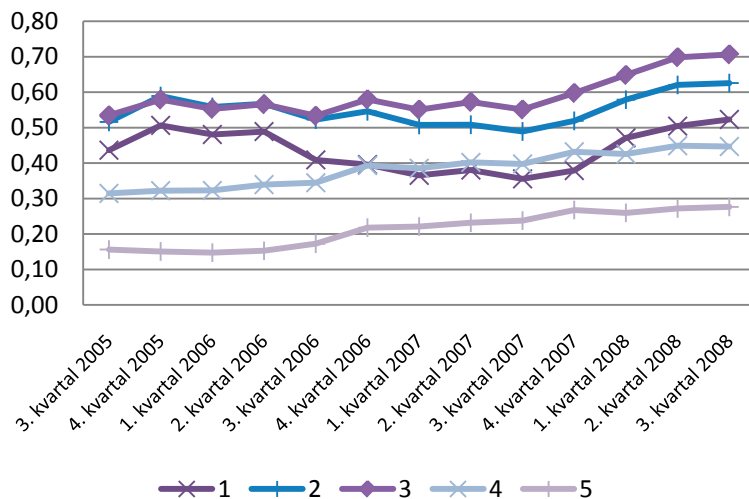


Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM og DRV.

Bem.: Ledig dækker over antal fuldtidsækvivalente, der modtager kontanthjælp, men som hverken er fritaget fra rådighed eller i aktivering. Årsager til fritagelser kan være sygdom o.l.

I figur 2.13 er andelen af aktiverede afbildet.

Figur 2.13 Aktiveringsandel blandt kontanthjælpsmodtagere opdelt på matchkategori



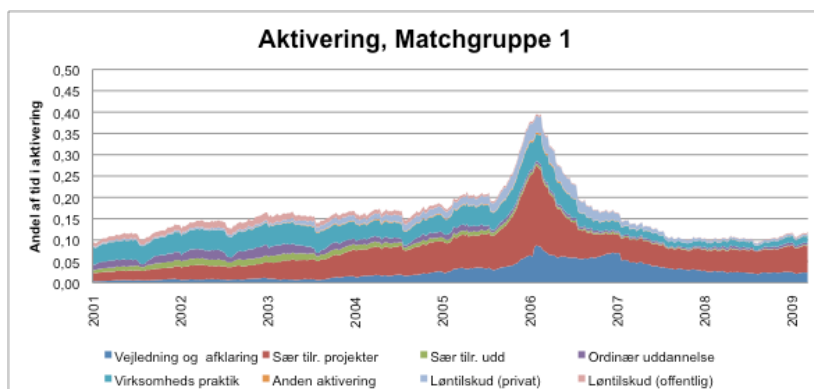
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM og DRV.

Det fremgår, at for matchkategori 2 og 3 er det omkring 50-70%, der befinder sig i aktivering, hvorimod tallene ikke overraskende er væsentligt lavere for matchkategorierne 4 og 5 (dette skyldes bl.a., at der i starten af perioden efter første foranstaltning ikke længere er ret og pligt til deltagelse for denne gruppe). For kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 1 har aktiveringsandelen været faldende over perioden frem til 2008. Det skyldes formentligt, at kon-

tanthjælpsmodtagerne i denne gruppe nåede at forlade kontanthjælpen igen, inden de blev mødt med kravet om aktivering pga. den store efterspørgsel efter arbejdskraft på dette tidspunkt.

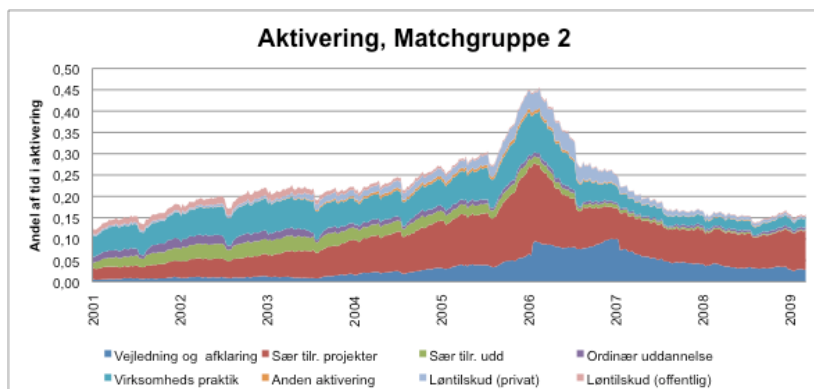
I figur 2.14-2.18 er der for den valgte population (borgere på kontanthjælp omkring årsskiftet 2005-2006) afbildet både det historiske og fremtidige (set fra 2006) aktiveringsomfang opdelt på type af foranstaltning, jf. ovenstående beskrivelse af værktøjer.

Figur 2.14 Aktiveringsomfang blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 1, januar 2006



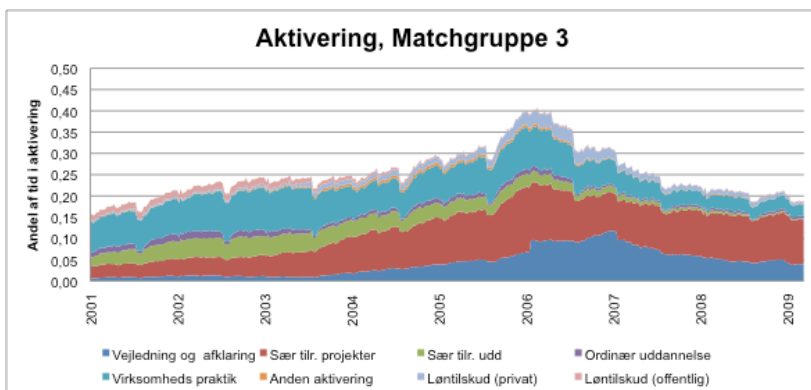
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Figur 2.15 Aktiveringsomfang blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 2, januar 2006



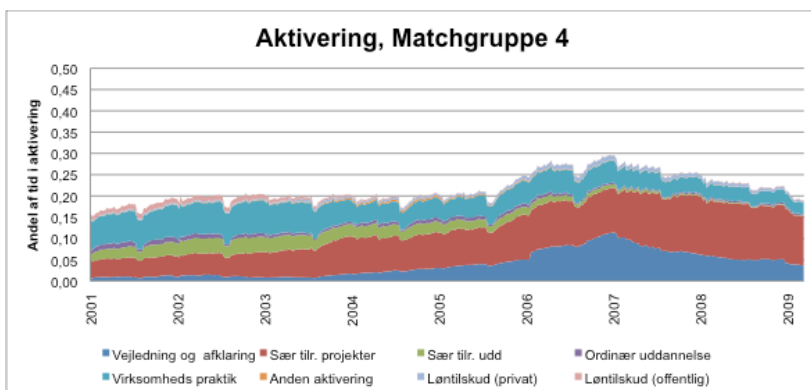
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Figur 2.16 Aktivierungsomfang blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 3, januar 2006



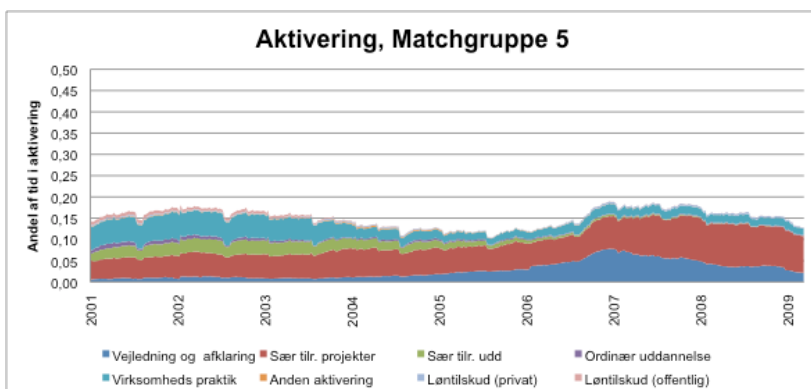
Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Figur 2.17 Aktivierungsomfang blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 4, januar 2006



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Figur 2.18 Aktivierungsomfang blandt kontanthjælpsmodtagere i matchkategori 5, januar 2006



Kilde: Egne beregninger på baggrund af DREAM.

Det første, der bemærkes, er, at hvor op til 40% af populationen i matchkategori 1-3 befinder sig i aktivering, så kommer denne andel aldrig over 30% for matchkategori 4, og aldrig over

20% for matchkategori 5. Bemærk ligeledes, hvordan aktiveringsomfanget "topper" omkring udvælgelsestidspunktet for matchkategori 1-3, hvorimod matchkategori 5 først "topper" hen ved et år efter udvælgelsen.

For alle fem grupper er *særligt tilrettelagte projekter* den mest benyttede, efterfulgt af *korte vejlednings- og afklaringsforløb*, *virksomhedspraktik*, og i mindre omfang *særligt tilrettelagte uddannelsesforløb*. I forhold til de forsikrede ledige adskiller gruppen af kontant-hjælpsmodtagere sig således ved i langt mindre grad at gøre brug af *ordinær uddannelse med uddannelsesgodtgørelse* og *ansættelse med løntilskud*, se Det Økonomiske Råd (2007) for en sammenligning med dagpengemodtagerne.

Et potentielt problem, som opstår, er spørgsmålet om, hvorledes sekvenser af aktiveringsforløb inden for samme samtaleperiode håndteres. Principielt og i praksis er det muligt at se individer med "karriereløb" mellem foranstaltningerne, hvor deltagelse i en senere foranstaltning ikke er uafhængig af tidligere deltagelse. Dette skaber et såkaldt endogenitetsproblem, da en succesfuld foranstaltning vil øge sandsynligheden for beskæftigelse blandt deltagerne, mens et mindre succesfuldt program blot vil lede til yderligere deltagelse senere. Der opstår således en afhængighed mellem to på hinanden følgende foranstaltninger: Effekterne af det efterfølgende aktiveringsforløb bliver afhængige af det tidligere forløbs succes eller fiasko. På grund af dette evalueres her kun *den første* foranstaltning påbegyndt imellem de to samtaler. Denne tilgang medfører, at efterfølgende deltagelse i aktivering bliver en indikation af manglende succes af den første foranstaltning, da dette ikke bragte kontant-hjælpsmodtageren tilbage på arbejdsmarkedet. I praksis forekommer dette mindre restriktivt, da kun 15% af alle deltagerne i analysen påbegynder en anden foranstaltning inden for den samme "samtaleperiode" og omkring halvdelen af disse efterfølgende foranstaltninger er af samme type som den først påbegyndte.

For at opsummere evalueres der i det efterfølgende den først påbegyndte foranstaltning blandt kontanthjælpsmodtagere indplaceret i matchkategori 4 eller 5 (de ikke-arbejdsmarkedsparete) startende efter en tremåneders samtale hos en sagsbehandler omkring 1. januar 2006.

3 Hvem aktiveres

Indeværende afsnit beskriver om og hvorledes de aktiverede systematisk adskiller sig fra de ikke-aktiverede for hver af foranstaltningerne og for hver af de to matchkategorier (4 og 5). Dette kan selvfølgelig i sig selv have interesse: hvilke grupper kommer systematisk mere i foranstaltning x i forhold til den generelle population af kontanthjælpsmodtagere? Og lige så vigtigt: Er der nogen grupper, der systematisk holdes uden for visse typer af aktiveringsforanstaltninger? For det andet så skal analysen bruges til den efterfølgende effektanalyse: Hvis det findes, at fx kvinder er overrepræsenteret (alt andet lige) i *særligt tilrettelagte uddannelsesforløb*, eller at kontanthjælpsmodtagere med vurderet dårligt helbred holdes ude af *virksomhedspraktik*, så skal denne viden bruges i konstruktionen af disse kontrolgrupper, jf. kapitel 4. Fx vil det være nødvendigt at få udvalgt flere kvinder end mænd blandt de potentielle kontrolpersoner i det første af de skitserede hypotetiske tilfælde, ligesom antallet med vurderede sundhedsproblemer skal holdes nede i den anden situation.

For at studere disse ting er der foretaget en analyse af sandsynligheden for deltagelse betinget af en lang række baggrundskarakteristika. Disse karakteristika kan groft deles op i følgende:

Socioøkonomiske karakteristika, der dækker over oplysninger om køn, etnicitet, bopæl, længde og type af uddannelse, samlivsstatus, antal og alder på hjemmeboende børn, seneste stilling, man havde som beskæftiget, sektor og ansættelsestid i seneste stilling, lønindkomst i årene op til aktivering, størrelsen af offentlige overførsler i årene op til deltagelsen og arbejdsmarkedserfaring.

DREAM-karakteristika, der dækker over, hvilken aktivering man tidligere har deltaget i og omfang; hvor længe og i hvilket omfang man har modtaget kontanthjælp; hvornår man sidst var på SU; om man tidligere har været på dagpenge, sygedagpenge eller barsel og længden af sådanne eventuelle forløb.

Sundhedsrelaterede karakteristika, der dækker over omfang og type af medicinforbrug; antal indlæggelser og varigheden af disse; kontakter med skadestuen og eventuelle diagnoser stillet.

Sagsbehandlervurderede karakteristika, der dækker over årsag til matchindplaceringen, hvorvidt sagsbehandleren mener, at der er behov for yderligere monitorering af klienten og adfærdsmål i relation til klientens vurderede søgeaktivitet efter arbejde.

Ovenstående størrelser og forhold er alle ting, der potentielt både vil påvirke sandsynligheden for, at man kommer i aktivering (og hvilken foranstaltning man kommer i) samt den efterfølgende sandsynlighed for, at man bliver selvforsørgende. Særligt er de subjektive vurderinger af sagsbehandlerne omkring klientens søgeaktivitet og årsag bag indplaceringen vigtige i denne analyse, da de fanger forhold som motivation og personlig fremtoning; størrelser,

der normalt er uobserverbare i registerdata. Men i forhold til tidligere analyser er det også første gang, at sundhedsforholds betydning for aktiveringsdeltagelse kan studeres.

Tabel 3.1 Udvalgte baggrundskarakteristikas påvirkning af aktiverings sandsynligheden

	Matchkategori 4				Matchkategori 5	
	Foranstaltningstype				Foranstaltningstype	
	Sær. tilret. udd.	Virks.- praktik	Sær. tilret. projekter	Kort afklaring	Sær. tilret. projekter	Kort afklaring
Kvinde	+	0	0	0	0	0
Enlig med hjemmeboende børn	+	0	0	0	+	0
Alder	-	0	0	-	0	-
Uddannelseslængde	+	0	0	0	0	+
Tidligere aktivering	+	+	+	0	0	+
Under uddannelse senere år	+	+	0	+	0	+
Længde af kontanthjælpforløb	+	+	+	+	+	+
Tidligere på dagpenge	+	0	+	0	+	+
Forbrug af receptpligtig medicin:						
Mavesyre eller mavesår	0	0	0	0	0	-
Diabetes	0	+	0	0	0	0
Hjertemedicin	0	0	0	0	0	+
Behandling med kønshormoner	+	+	0	+	+	0
Penicillinbehandling	-	0	-	0	0	-
Antiinflammatorisk og antirheumatisk	0	+	0	0	0	0
Smertestillende	-	-	-	-	0	0
Antipsykotisk	0	0	0	+	-	-
Benzodiazepiner	0	0	-	0	0	0
Antidepressiver	0	+	0	0	0	0
Metadon	0	0	-	0	0	0
Indlagt på hospital seneste år	+	+	+	+	+	+
Diagnose stillet						
Blodtryksforhøjelse	0	0	+	0	0	0
Selvmordsforsøg	0	0	0	+	-	0
Infektionssygdomme inkl. tuberkulose	0	-	0	0	-	0
Sygdomme i blod og bloddannende organer	+	0	0	0	0	0
Sygdomme i nervesystem og sanseorganer	0	0	0	0	-	0
Sygdomme i kredsløbsorganer	0	0	0	-	0	0
Sygdomme i knogler og bindevæv	0	0	0	0	+	0
Symptomer og mangelfuldt definerede tilstande	-	-	0	0	0	0
Traumer, forgiftninger m.m.	-	0	0	0	0	0
Årsag bag matchindplacering:						
Faglige og praktiske kompetencer	0	+	+	0	0	0
Arbejdsmarkedsperspektiv	0	-	+	+	0	0
Helbred	-	-	-	-	0	0
Misbrug	-	-	-	-	0	0
Økonomi og Netværk	0	0	0	0	0	0
Personlige kompetencer	0	0	0	-	0	-
Risiko for langtidsledighed	0	0	+	0	0	0
Tvivl om rådighed	0	0	0	0	0	-
Forklaringsandel	25%	23%	16%	19%	32%	35%

I tabel 3.1 er en række udvalgte faktorer, der påvirker deltagelsessandsynligheden for minimum en af foranstaltningerne medtaget. Et "+" indikerer, at der er en positiv sammenhæng mellem variablen og deltagelsessandsynligheden, et "0" indikerer, at der ikke er nogen sammenhæng, og "-" indikerer, at der er en negativ sammenhæng.

Det første, der bemærkes, er, at på trods af, hvor identiske personer der er indplaceret i samme matchkategori, er, så kan en tredjedel i den variation, der ses imellem, hvem der deltager, og hvem der ikke deltager i matchkategori 5 forklares på baggrund af disse observerbare karakteristika. For matchkategori 4 er forklaringsgraden en anelse lavere, og især ser det ud til, at der er stor tilfældighed i, hvem der kommer i *særligt tilrettelagte projekter*, hvor kun 16% af den observerede variation kan forklares. For alle foranstaltninger gælder det, at jo længere tid, man har været på kontanthjælp, jo større er sandsynligheden for at komme i aktivering. Dette vil selvfølgelig alt andet lige skævvride vurderingen af effekterne, hvis man alene sammenlignede de rå tal mellem aktiverede og ikke-aktiverede. Disse aktiverede personer vil systematisk være dårligere stillet end ikke-aktiverede, *fordi* de har været på kontanthjælp i længere tid. Omvendt, så har det, at sagsbehandleren har givet helbreds- eller misbrugsproblemer som årsag bag matchindplaceringen, en negativ effekt på sandsynligheden for at blive aktiveret for alle typer af foranstaltninger blandt matchkategori 4.

4 Evalueringsproblemet og matching

I dette afsnit diskuteres valget af tilgang og de identificerende antagelser, der ligger bag dem. Derudover følger en diskussion af praktisk konstruktion af periode, gennem hvilken effekten af deltagelse evalueres, samt hvilke udfald effekten af aktivering evalueres på. For en mere teknisk gennemgang henvises til Jespersen, Munch & Skipper (2008) samt Rosholm & Skipper (2009), der for begge artiklers vedkommende anvender samme identifikationsstrategi som indeværende rapport.

Indledningsvis skal der her gøres opmærksom på, at analysen alene beskæftiger sig med, hvad man kunne kalde partielle effekter af aktivering på individniveau. Det vil sige, at analysen *ikke* vil beskæftige sig med effekterne af aktivering på de personer, der *ikke* deltager. Derfor bliver der her også som udgangspunkt antaget, at personer, der ikke deltager, heller ikke *påvirkes* af foranstaltningernes tilstedeværelse. Denne antagelse er nødvendig for, at man kan udtale sig om den *kausale* sammenhæng mellem aktiveringsdeltagelse og efterfølgende tilknytning til arbejdsmarkedet. Den valgte analyseform er derfor mest anvendelig og plausibel i tilfælde, hvor der er tale om mindre omfangsrige uddannelsesprogrammer og lignende, og tilsvarende mindre anvendelig til evaluering af større foranstaltninger, der benyttes af store dele af arbejdsstyrken. Bemærk, at mindre og større her skal ses i relation til bestemte dele af arbejdsmarkedet og ikke nødvendigvis relativt til arbejdsmarkedet generelt.

Tilsvarende antages de såkaldte *trusselseffekter* også at være væk (se Rosholm & Svarer 2008). Trusselseffekter opstår, når selve risikoen for indkaldelsen til enten samtale eller aktivering får kontanthjælpsmodtageren til at ændre søgeadfærd. Denne antagelse er ofte langt fra uskyldig i aktiveringssystemer, hvor krav om deltagelse eksisterer. Dog er der ifølge Beskæftigelsesministeriet (2006) under 2% af alle kontanthjælpsmodtagere, der adspurgt har følt sig tvunget i aktivering på noget tidspunkt, ligesom der heller ikke findes nogen øget afgang fra kontanthjælp ved øget monitorering, samtaler og aktivering for matchkategori 4 og 5 i Rosholm & Svarer (2009). I indeværende analyse er der desuden oplysninger om sagsbehandlerens vurdering af søgeaktiviteten, og om sagsbehandleren finder behov for et intensiveret forløb hos klienten, jf. tabel 2.4. Det vil sige, at det er muligt at "sidestille" aktiverede, hvor sagsbehandleren har intensiveret overvågningen med en ikke-aktiveret ditto.

Formålet med evalueringen er at måle effekten af en given foranstaltning på et udfald, fx. selvforsørgelsesgraden. Det fundamentale evalueringsproblem består i, at man aldrig samtidig kan observere den samme person med begge udfald, udfaldet med foranstaltningen og udfaldet i fraværet af foranstaltningen. Det bliver derfor selvsagt umuligt at konstruere personspecifikke effekter uden meget strenge antagelser.

I stedet for at konstruere personspecifikke effekter beskæftiger de fleste evalueringsstudier sig med konstruktion af gennemsnitlige effekter. I dette studie, som i hovedparten af alle andre effektstudier, ses der på den gennemsnitlige effekt af en given foranstaltning blandt de personer, der historisk har deltaget i indsatsen⁶. Hvordan det gennemsnitligt gik klienterne,

⁶ I tilfældet, hvor effekter af en foranstaltning varierer fra individ til individ, vil dette parameter ikke være identisk med den forventede effekt af foranstaltningen på en tilfældig udtrukket klient på kontanthjælp.

der faktisk deltog i foranstaltningen, er selvfølgelig umiddelbart muligt at se i data. Problemet bliver at finde det *kontrafaktiske* udfald, hvordan det i gennemsnit *ville* være gået klienterne, hvis ikke de havde deltaget i foranstaltningen. Dette kontrafaktum er selvsagt uobserveret og må derfor konstrueres for at kunne identificere det ønskede effektmål. Eller sagt på en anden måde, så skal der en række antagelser til for at opnå identifikation.

"Guldstandard" inden for effektevalueringer er selvfølgelig at foretage et randomiseret kontrolleret forsøg (RKF). Ideen med et sådant er at dele en gruppe af potentielle deltagere op i en eksperimentel deltagergruppe og en eksperimentel kontrolgruppe. Deltagergruppen får lov at deltage i foranstaltningen, mens kontrolgruppen holdes udenfor. Hele pointen med et RKF er at sørge for, at hvem der er medlem af deltagergruppen, og hvem der er medlem af kontrolgruppen, afgøres tilfældigt. Derved håndteres direkte det såkaldte *selektionsproblem*; det, at deltagere kan være systematisk forskellige fra ikke-deltagere. Den gennemsnitlige effekt af den studerede indsats kan derved beregnes direkte ved at trække den gennemsnitlige værdi af et givet udfald, fx selvforsørgelsesgraden, blandt kontrolgruppen fra den gennemsnitlige værdi af samme udfald blandt deltagergruppen.

Oftest vil man dog være interesseret i en effekt af noget uden at have adgang til eksperimentelle data. Dette kan skyldes, at der enten er etiske årsager, der står i vejen (tænk på eksemplet, hvor man er interesseret i effekten af ti års massiv rygning på risikoen for at udvikle lungekræft), eller at det vil være biologisk problematisk (tænk på ligelønsspørgsmålet; får kvinder mindre i løn, *fordi* de ikke er mænd, eller skyldes det noget andet, der er udeladt i analysen?). Inden for de statistiske, medicinske og økonomiske videnskaber er der dog en lang tradition for at studere kausale sammenhænge uden adgangen til data fra RKF. Tanken bag alle studierne er at forsøge at replikere et RKF.

I indeværende evaluering benyttes metoden kendt som *matching*. Matching har inden for det seneste årti været benyttet meget inden for anvendt økonometri generelt og har i særdeleshed fundet udbredt anvendelse inden for effektstudier af aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Matching er et direkte forsøg på at replikere et RKF: I fraværet af en eksperimentel kontrolgruppe konstrueres der en *syntetisk* kontrolgruppe på den måde, at for hver observeret deltager vælges der blandt gruppen af ikke-deltagere, den person, der ligner deltageren mest. Der antages derved efterfølgende, at alle relevante forskelle mellem deltagere og de *matchede* ikke-deltagere er fanget tilstrækkeligt, at enhver forskel i det gennemsnitlige udfald mellem de to grupper *alene* kan tilskrives foranstaltningen. Ideen ved matching er således at konstruere en sammenligningsgruppe blandt ikke-deltagere, der ligner deltagerne så meget som muligt (med hensyn til arbejdsmarkedshistorik, sagsbehandlervurdering, uddannelse, sundhedsoplysninger etc.). Dette betyder, at for at matching kan give nogen mening, må evaluator have adgang til så informationsrigt et datasæt, at det gennemsnitlige kontrafaktiske udfald for deltagerne i den studerede foranstaltning bliver identisk med observerede udfald blandt de *matchede* ikke-deltagere.

Det er således også nødvendigt at kunne finde en ikke-deltager for hver deltager i foranstaltningen. Det må altså ikke være tilfældet, at fx alle under 30 år blandt kontanthjælpsmodtagerne konstant deltager i en foranstaltning, da det således ikke ville være muligt at finde et kontrafaktisk udfald for unge under 30 år.

En kort opsummering: matching er baseret på en antagelse om, at man kan observere tilstrækkeligt meget om de enkelte deltagende individer til at håndtere eventuel selektion ind i aktiveringsforanstaltningerne. Mere præcist så indebærer matchingmetoden en antagelse om, at man har adgang til data, der er tilstrækkeligt detaljerede til, at når man *betinger* på disse variabler, så svarer den uobserverede gennemsnitlige værdi af en given udfaldsvariabel (fx løn eller ledighedsgrad) for deltagerne, *hvis de ikke havde deltaget*, til den gennemsnitlige værdi, der kan observeres blandt matchede ikke-deltagere. Adgangen til både sagsbehandlernes syn på den enkelte klient og den enkelte klients muligheder og problemer for at komme i arbejde samt adgangen til registeroplysninger omkring klientens tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet og afhængighed af overførselsindkomster gør, at vi får "afsløret" en lang række oplysninger om, hvorledes hver enkelt klient ser ud. Så meget afsløres, at vi kan tro på, at vi kan replikere eksperimentet på baggrund af alle disse oplysninger. De meget detaljerede registerdata koblet med sagsbehandlerinformationerne, der blandt andet gør, at der kan betinges på historiske værdier af variabler, gør, at matching er velegnet til dette studie.

I valg af periode, hvor deltagelsesbeslutningen kan foretages, er det nødvendigt at foretage en afvejning af to modsatrettede forhold. På den ene side er det ønskeligt, at resultaterne ligger så tæt på 2010 som muligt. Derved sikres, at systemet og effekterne, der evalueres, ligner det eksisterende så meget som muligt. På den anden side skal effekterne også have mulighed for at "rulle sig ud", da investeringer i human kapital tager tid. Gevinster ved deltagelse viser sig, på trods af de relativt korte forløb, potentielt først nogen tid efter afslutningen, og gevinsterne løber også potentielt mange år frem i tiden. I foretagelsen af denne afvejning er valget faldet på 1. kvartal 2006. Således er det muligt at vurdere effekterne over en treårig periode på selvforsørgelsesgraden.

I et system, hvor programdeltagelse i vid udstrækning er obligatorisk, bør man i princippet ikke i data kunne finde individer, der for evigt befinder sig i tilstanden *ikke-deltagelse*. Der kan derfor ikke konstrueres et *kontrafaktum*, der vil muliggøre at udtale sig om, hvad der vil ske i et permanent fravær af indsats. I et aktiveringssystem som det danske, hvor beslutningen om deltagelse foretages *kontinuerligt* over tid af potentielt deltagende kontanthjælpsmodtagere og disses sagsbehandlere, giver det altså ikke mening at tale om en "nu eller aldrig"-beslutning, som ellers (mere eller mindre eksplicit) gøres i langt de fleste effektanalyser. I stedet er den relevante beslutning spørgsmålet om deltagelse nu mod at udskyde beslutningen om deltagelse til næste møde med sagsbehandleren. Med andre ord så står den enkelte ledige altså ikke over for en situation, hvor der skal træffes en beslutning om at deltage nu mod aldrig at kunne deltage igen. I stedet står den potentielle deltager over for valget om at deltage nu eller ej, og dette valg gentages, hver gang den ledige mødes med sin sagsbehandler; jf. ovenstående krav om samtaler hver tredje måned og kravet om (efterfølgende) aktivering hver sjette måned (for unge under 30 og arbejdsmarkedspartate over 30).

Denne dynamiske struktur i beslutningsprocessen skal selvfølgelig indfanges i en effektanalyse. Man kan fx ikke tage en deltagerperson og så konstruere en kontrolperson, som "aldrig" (underforstået i perioden, som vi har data for) deltager, da dette vil svare til at betinge på fremtiden. I stedet foretages udvælgelsen således, at kontrafaktum ikke er aktivering nu mod aldrig at blive aktiveret, men i stedet aktivering i dag mod potentielt at blive aktiveret

efter næste samtale. I analysen her besvares altså spørgsmålet om effekten af at påbegynde et aktiveringsforløb imellem to samtaler med sagsbehandleren mod at udskyde beslutningen om deltagelse til næste samtale med sagsbehandleren (potentielt allerede i det efterfølgende kvartal).

En sidste antagelse, som må gøres i analyserne, vedrører potentielle *sociale indsatser*, som kontanthjælpsmodtagerne deltager i, men som ikke fremgår af data. For eksempel kunne en årsag til den manglende deltagelse i en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning blandt gruppen af ikke-deltagere skyldes, at de i stedet deltager i en social indsats under Serviceloven. Et eksempel på en sådan indsats kunne være alkohol- eller misbrugsbehandling. Dog kan man i data for netop disse to typer af interventioner få et begreb om deltagelse i det omfang, at der i behandlingen indgår antabus- eller metadonbehandling, jf. tabel 2.3 i kapitel 2. I Bach & Petersen (2007) har ganske få procent af de adspurgte i matchkategori 4 og 5 angivet at have modtaget andre supplerende kommunale tilbud end aktivering (såsom deltagelse i café- eller værestedsaktiviteter). Men det kan ikke afvises, at klienterne deltager i andre, og ikke-registrerede, indsatser.

For at nedenstående analyser skal afspejle kausale sammenhæng, er det her antaget, at deltagelse i sådanne potentielle sociale indsatser ikke adskiller sig systematisk mellem deltagerne og de matchede kontrolpersoner; i den statistiske faglitteratur kaldes denne antagelse "missing at random". Hvis deltagelse i en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning typisk iværksættes samtidig med en social indsats, så vil noget af en potentiel positiv effekt ikke alene skulle tilskrives den arbejdsmarkedsrettede, men også den sociale indsats. Hvis det omvendt er sådan, at matchede ikke-deltagerne observeres til ikke at deltage, fordi de i stedet deltager i ikke-registrerede sociale indsatser, så kan en eventuel manglende eller begrænset effekt af de arbejdsmarkedsrettede foranstaltninger skyldes, at kontrafaktum, en social indsats, virker lige så godt: Her vil der ikke blive foretaget en sammenligning mellem indsatsen og det ønskede kontrafaktum ("vi venter med potentielt at iværksætte noget, til næste gang vi mødes"), men i stedet en sammenligning mellem to typer af indsatser (en arbejdsmarkedsrettet over for en social). Dog konstateres der også i Bach & Petersen (2007), at der ikke synes at være nogen systematisk forskel mellem, hvorvidt sociale tilbud gives til aktiverede og ikke-aktiverede.

4.1 Effektmål

Udfaldsvariablerne, der anvendes til konstruktion af analysens effektmål, er dels lønindkomst og transfereringer fra indkomststatistikken hos Danmarks Statistik og dels oplysninger om arbejdsmarkedstilstande hentet fra DREAM. Lønindkomsten er beregnet som summen af løn fra oplysningssedler (flere oplysningssedler, hvis individet har haft flere arbejdsgivere). I konstruktionen af beskæftigelsesgraden er der benyttet oplysninger om ATP-indbetalinger for de respektive år. Bemærk, at da arbejdsgivere i forbindelse med foranstaltningstypen *ansættelse med løntilskud* indbetaler til ATP, vil beskæftigelsesmål konstrueret på denne baggrund således overvurdere effekten. Bemærk dog også, at meget få individer deltager i denne foranstaltning for den valgte population. Summen af overførsler fra det offent-

lige er konstrueret på baggrund af oplysninger om samtlige overførsler inkl. ikke-skattepligtige overførsler som fx børnepenge og boligsikring.

4.2 Forklarende variabler

I analysen indgår der, som allerede nævnt, en lang række forklarende variabler, der primært beskriver det enkelte individs demografiske, sundhedsmæssige og arbejdsmarkedsrelaterede forhold samt sagsbehandlernes subjektive vurderinger af den ledige. Navnlig i forbindelse med matchinganalyserne er det en stor styrke, at registerdataene indeholder så stor detaljerigdom. Da data er longitudinale kan man tillige følge hver person over tid (observeret én gang årligt), hvilket muliggør, at man i matchinganalyserne kan betinge på individuel historik. Denne mulighed øger i høj grad værdien af matching.

I analyserne skal der principielt betinges på *alle faktorer*, der påvirker både beslutningen om deltagelse og effektmålene (fx løn). Her betinges på oplysninger om personernes alder, civilstand, om de har børn, hvor gamle disse børn er, om man er alene med disse børn, hvor man bor henne i landet, og hvilken type og længde ens uddannelse fra det ordinære uddannelsessystem har.

Af arbejdsmarkeds- og karrieremæssige variabler betinges der på oplysninger om, hvilken stilling, sektor og branche man arbejdede i inden ledighedsforløbets start, hvor længe og hvor ofte man har været på kontanthjælp og lignende indkomsterstøttende ydelser, hvor meget arbejds erfaring man har akkumuleret før ledighedsforløbet, lønindkomster i årene op til 2006, hvornår og hvor meget man har været ledig op til 2006 (herunder sæsonledighed de to foregående år), hvad ens timeløn var, samt hvor meget man har været i kontakt med aktive-ringssystemet inden 2006.

For at få dannet et billede af klienternes "sundhedskapital" er der konstrueret en række oplysninger om brug af forskellige typer af receptpligtig medicin, om typer af stillede diagnoser samt om brug af hospitalsvæsenet (varighed og antal indlæggelser) og skadestuer. Jævnfør tabel 2.1, så var sagsbehandler vurderingen for over 80% af kontanthjælpsmodtagerne i matchkategori 5, at disse havde så alvorlige helbredsproblemer, at det holdt dem fra at finde et umiddelbart match på arbejdsmarkedet, og for matchkategori 4 var det tæt på 75%.

Endelig er der på baggrund af DRV konstrueret variabler, som meget gerne skulle fange mål som motivation, personlig fremtoning og andre størrelser, som ellers normalt er udeladt. Der er konstrueret et mål for, om sagsbehandleren vil intensivere overvågningen af kontanthjælpsmodtageren og årsag til dette (vurderet risiko for langtidsledighed, tvivl om, hvorvidt den ledige reelt står til rådighed for arbejdsmarkedet og vurderet, at den ledige besidder kvalifikationer inden for et flaskehalsområde på det lokale arbejdsmarked). Der er ligeledes oplysninger om sagsbehandlerens syn på kontanthjælpsmodtagerens jobsøgeadfærd (om denne er tilfredsstillende, om der er behov for intensiveret jobsøgning, og om der er tvivl om, hvorvidt den ledige søger job). Sluttelig er der selvfølgelig oplysningerne om selve matchkategoriplaceringen og om de vurderede årsager bag disse, jf. tabel 2.1.

Selv efter at have betinget på så overvældende mange informationer, kan det ikke afvises, at der stadig er nogle underliggende forskelle tilbage mellem deltagerne og den konstruerede

kontrolgruppe, som både er korreleret med udfaldsvariablerne og beslutningen om at påbegynde et aktiveringsforløb. Men som det er standard i denne del af litteraturen, vil der blive lagt vægt på disse variablers indirekte effekter på den observerede arbejdsmarkedshistorik og sagsbehandlerens vurdering herunder i særdeleshed hvor den enkelte matchindplaceres. Det antages altså, at eventuelle udeladte variabler er så tilstrækkeligt korreleret med tidligere arbejdsmarkedshistorik m.m., at deres påvirkning af både beskæftigelseschancer og aktiveringsdeltagelse fanges gennem en inklusion af denne tidligere historik og adfærd.

5 Effekter af aktivering

I dette afsnit diskuteres resultaterne af aktiveringsindsatsen for matchkategorierne 4 og 5, og de væsentligste hovedlinjer trækkes frem.

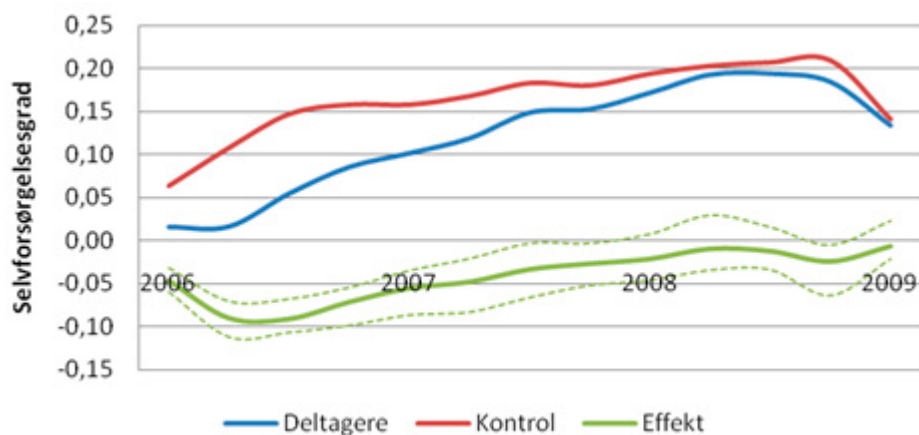
Intentionen eller målet med studiet er at afdække effekterne af deltagelse i de forskellige arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger på tilknytningen til arbejdsmarkedet. Desværre er der i data endnu ikke oplysninger om lønindkomster og beskæftigelsesgrader for 2007 og fremefter. For dog at få et opdateret billede af effekterne fokuseres der ligeledes på, i hvilken grad aktiveringen får deltagerne i selvforsørgelse, da sådanne oplysninger ajourføres oftere i DREAM (i versionen af DREAM, der er stillet til rådighed, kan klienterne følges frem til og med uge 9 i 2009).

Effekterne måles, fra beslutningen om deltagelse træffes hos sagsbehandleren. Det vil også sige, at hvis en klient forlader sit aktiveringsforløb, inden dette er afsluttet, for at påbegynde ordinær beskæftigelse, så vil dette påvirke effekterne i en positiv retning. Man kan selvsagt være uenig i en sådan betragtning/antagelse (hvis nu ens opfattelse er, at det at deltage i en foranstaltning i sig selv er godt for den ledige). Men her fokuseres alene på succes i forhold til arbejdsmarkedstilknytning og selvforsørgelsesgrad. Alternativet til ovenstående ville være at måle effekten af aktivering fra det øjeblik, programmet afsluttes, men på grund af de åbenlyse endogenitetsproblemer ved dette (succesfulde deltagere afslutter forløbene tidligere), gøres dette sjældent.

5.1 Effekten på selvforsørgelsesgraden blandt matchkategori 4

Hvilke foranstaltninger, der kan studeres effekter af, dikteres selvsagt af data: Hvis ikke der er "nok" deltagere i en given foranstaltning, kan denne ikke evalueres meningsfyldt, jf. figur 2.17, så var der stort set ingen i matchkategori 4, der deltog i ordinær uddannelse eller jobtræning med løntilskud. Effekten af disse foranstaltninger vil derfor ikke blive evalueret. I figur 5.1-5.4 er effekten af de fire evaluerede foranstaltninger på selvforsørgelsesgraden afbildet. Der er tilføjet 95% konfidensintervaller omkring effekterne (stiplede linjer). Usikkerheden er beregnet via såkaldt bootstrapping, hvorfor båndene ikke nødvendigvis er symmetriske omkring effekten. Så længe båndet inkluderer nul, siges effekten ikke at være statistisk signifikant forskellig fra nul. Selvom en effekt omvendt vurderes til at være statistisk signifikant forskellig fra nul, er det dog også vigtigt at vurdere, om denne effekt også kan siges at være økonomisk signifikant.

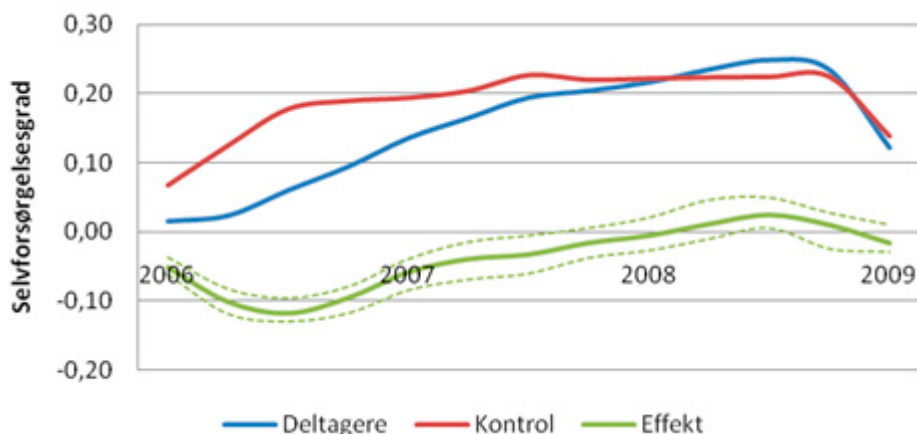
Figur 5.1 Selvforsørgelsesgraden blandt deltagere i særligt tilrettelagte uddannelsesforløb, matchkategori 4, N=828



Bem.: Stiplede linjer repræsenterer bootstrappede 95% konfidensintervaller.

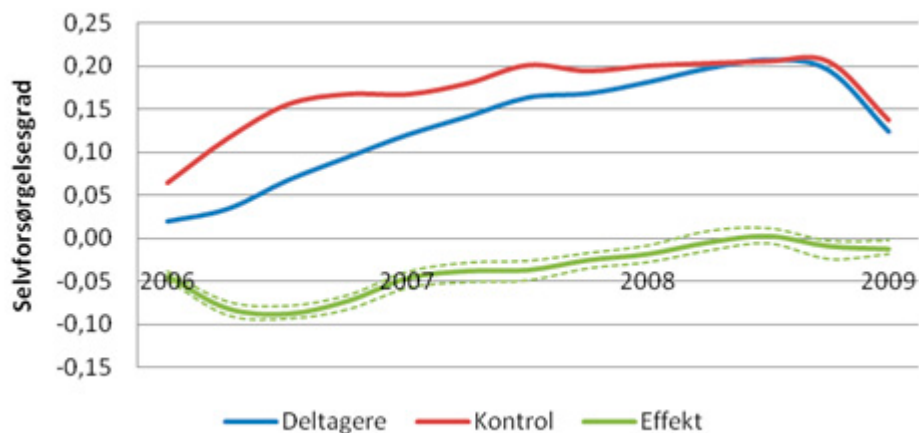
For særligt tilrettelagte uddannelsesforløb gælder det, at hverken deltager- eller kontrolgruppen når op på en særlig høj grad af selvforsørgelse. 2½ år efter, i midten af 2008, topper selvforsørgelsesgraden ved 20% for derefter igen at falde for begge grupper (formentlig på grund af konjunktursituationen). Frem til dette toppunkt nåede gruppen af deltagere heller ikke at ligge over gruppen af kontrolpersoner i selvforsørgelsesgrad, således at der kunne kompenseres for den såkaldte initiale fastholdelseeffekt på omkring 10% i midten af 2006.

Figur 5.2 Selvforsørgelsesgrad blandt deltagere i virksomhedspraktik matchkategori 4, N=957



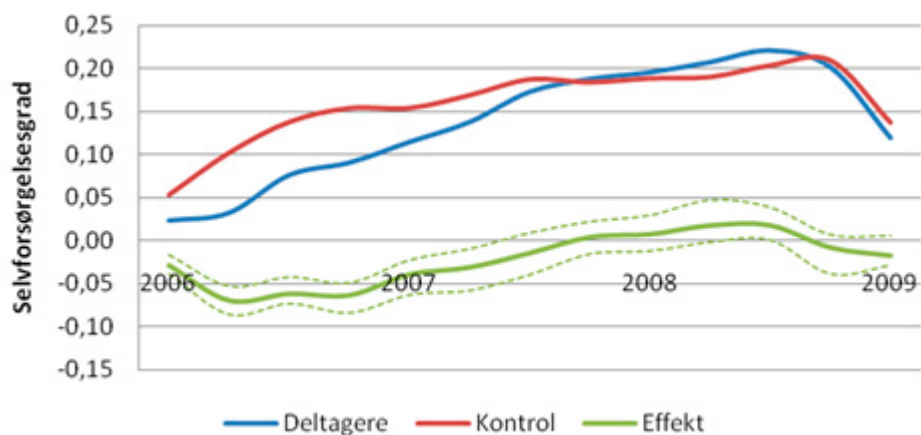
Også deltagerne i virksomhedspraktik oplever en initial fastholdelse som følge af deltagelse på omkring 10%. Og om noget oplever denne gruppe samt kontrolgruppen en endnu større tilbagevenden til offentlige ydelser i slutningen af perioden. Således er under 15% selvforsørgende tre år efter start og det på trods af, at denne gruppe kommer en anelse tidligere op på selvforsørgelsesgrader på over 20%.

Figur 5.3 Selvforsørgelsesgrad blandt deltagere i særligt tilrettelagte projekter, matchkategori 4, N=2134



Profilen her ligner de to ovenstående. Dog er fastholdelseeffekten ikke over 10% og selvforsørgelsesgraden falder for både deltagere og kontrolgruppen til under 15% ved begyndelsen af 2009.

Figur 5.4 Selvforsørgelsesgrad blandt deltagerne i korte afklaringsforløb, matchkategori 4, N=1078



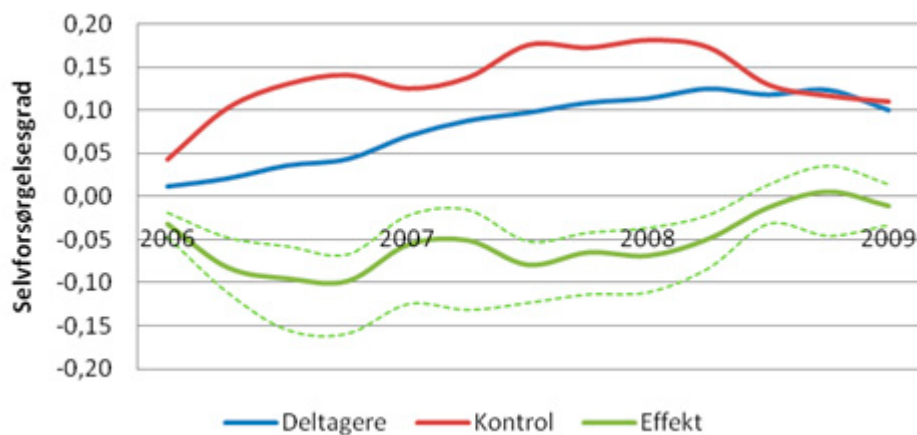
Ikke overraskende er fastholdelseeffekten mindst for korte afklaringsforløb blandt de fire foranstaltningstyper. Men heller ikke her opleves der nogen blivende positiv effekt af indsatsen, og fra midten af 2008 falder selvforsørgelsesgraden atter for begge grupper.

Hvis målsætningen med indsatserne har været at gøre deltagerne selvforsørgende, er dette ikke opnået: Selvforsørgelsesgraden toppede for alle grupper under 25%, og intet af dette kunne tilskrives foranstaltningerne.

5.2 Effekten på selvforsørgelsesgraden blandt matchkategori 5

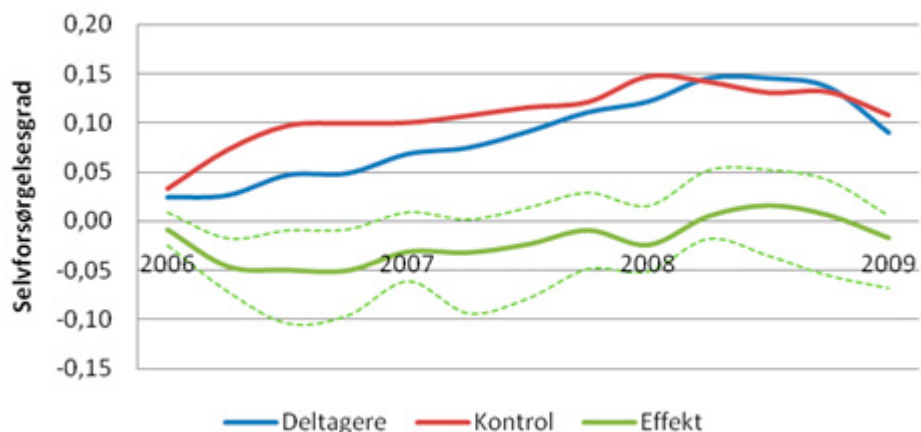
Aktiveringsintensiteten er for denne gruppe mindre end for matchkategori 4. De to eneste foranstaltninger, der havde volumen nok til at kunne studeres (i form af deltagere) var *særligt tilrettelagte projekter* og *korte afklaringsforløb*. Effekterne af afbildet i figur 5.5-5.6.

Figur 5.5 Selvforsørgelsesgrad blandt deltagere i særligt tilrettelagte projekter, matchkategori 5, N=450



Selvforsørgelsesgraden kommer for hverken deltager- eller kontrolgruppen over 20% på noget tidspunkt. Og som for samme foranstaltning for matchkategori 4 er der også her en fastholdelse på omkring 10%, uden at dette opvejes af en senere positiv effekt.

Figur 5.6 Selvforsørgelsesgrad blandt deltagerne i korte afklaringsforløb, matchkategori 5, N=482



Også for korte afklaringsforløb ser billedet af effekterne ud til at ligne effekterne for samme foranstaltning for matchkategori 4: En lille fastholdelseseffekt på 5% på kort sigt uden en kompenserende positiv effekt på længere sigt. Efter tre år er selvforsørgelsesgraden for denne

gruppe på kun 10%: Der er altså kun 50 ud af de deltagende 482, der har formået at blive selvforsørgende.

For at opsummere, så sker der altså for alle foranstaltninger og begge gruppe et initialt fald i selvforsørgelsesgraden. Denne effekt kaldes meget sigende "fastholdelseeffekten". Det er altså forventeligt, at en initial effekt skulle være negativ; det interessante (eller skuffende) er så, om den efterfølgende "opkvalificeringseffekt" er ikke-eksisterende (og selvsagt ikke stor nok til at modsvare den initiale fastholdelse).

5.3 Effekten på beskæftigelsesgrad, løn og offentlige overførsler

Tabel 5.1 indeholder oplysninger om beskæftigelsesgraden for deltagere og kontrolgrupperne (beregnet på baggrund af ATP-indbetalinger), den samlede lønindkomst og summen af offentlige transfereringer, som individerne har modtaget over året i 2006. Da data endnu ikke er tilgængelige for senere år, kan der ikke siges noget om effekterne af aktiveringsforanstaltningerne på disse størrelser.

Tabel 5.1 Effekten på beskæftigelse, løn og offentlige overførsler, 2006

	Matchkategori 4				Matchkategori 5	
	Foranstaltningstype				Foranstaltningstype	
	Sær. tilret. udd.	Virks.- praktik	Sær. tilret. projekter	Kort afklaring	Sær. tilret. projekter	Kort afklaring
Beskæftigelsesgrad						
deltagere	0,04	0,07	0,05	0,05	0,02	0,02
kontrol	0,09	0,11	0,09	0,08	0,02	0,03
effekt	-0,05*	-0,04*	-0,04*	-0,03*	-0,01	0,00
Lønindkomst						
deltagere	8.406	15.763	11.447	11.985	4.295	5.980
kontrol	20.376	25.799	20.729	19.140	5.482	5.594
effekt	-11.971*	-10.035*	-9.282*	-7.156*	-1.187	386
Sum af offentlige overførsler						
deltagere	86.781	80.530	78.561	85.948	88.267	91.632
kontrol	106.536	100.304	101.888	104.448	115.211	117.435
effekt	-19.754*	-19774*	-23.327*	-18.500*	-26.994*	-25.802*

For alle foranstaltninger blandt matchkategori 4 gælder det, at beskæftigelsesgraden for deltagerne ligger på mellem halvdelen og to tredjedele af beskæftigelsesgraden blandt kontrolgrupperne. Forskellen mellem de to, effekten, ligger på minus 3-5% eller omkring halvdelen af den forskel, der var i selvforsørgelsesgraden mellem de to grupper det første år, jf. figur 5.1-5.4. Effekten svarer altså til et par ugers merbeskæftigelse på et år.

For matchkategori 5 er der ikke nogen forskel mellem beskæftigelsesgraderne for deltagere og kontrolgruppe. Forskellen i selvforsørgelsesgraderne det første år (hvor kontrolgruppen var mere selvforsørgende, jf. figur 5.5-5.6) skal altså for hovedpartens vedkommende forklares ved, at kontrolgruppen i et større omfang helt har forladt "systemet".

Lønindkomsten ligger for deltagerne i matchkategori 4 på mellem 10 og 15 tusinde kr. for hele 2006. For ikke-deltagerne er lønindkomsten, ikke overraskende givet deres højere beskæftigelsesgrad, en anelses højere på mellem 20 og 25 tusinde. Forskellen på mellem 7 og 12 tusinde kr. svarer meget godt til de 2-3 ugers merbeskæftigelse. For matchkategori 5 er der ingen nævneværdi lønindkomst for nogen af grupperne.

Måske noget overraskende modtager alle kontrolgrupper i gennemsnit 20-25 tusinde kr. mere i offentlige overførsler *på trods* af den højere selvforsørgelsesgrad. Dette må alt andet lige betyde, at kontrolgruppen i større omfang forlader kontanthjælpen og kommer over på ydelser med et højere forsørgelsesgrundlag. I figur 2.6 og 2.7 var det fremtidige forsørgelsesgrundlag afbildet. For begge grupper gælder det, at permanent ydelse dækker over førtidspension, og at andre permanente ydelser mestendels er fleksjob og revalidering. For alle tre ydelser gælder det, at forsørgelsesgrundlaget er højere end kontanthjælpen.

6 Konklusion

Data benyttet i denne rapport adskiller sig fra alle tidligere indenlandske undersøgelser på området ved dels at have adgang til detaljerede oplysninger omkring deltagere og potentielle kontrolpersoners sundhedskapital i form af sundhedsregistre og dels ved at have adgang til detaljerede oplysninger omkring sagsbehandlernes (subjektive) vurderinger af klienternes muligheder på arbejdsmarkedet og adfærd i den forbindelse. I den forstand er data, benyttet i rapporten, det bedste, der har været stillet til rådighed nogensinde for sådan en type analyse. Troværdigheden af den identificerende antagelse (at deltagerne og de matchede kontrolpersoner er ens) kan næppe øges yderligere uden adgang til et rigtigt randomiseret, kontrolleret forsøg.

Desværre er effekterne af indsatserne nedslående. Selv ved blot at studere de rå tal, kan problemernes omfang ses: Kun mellem 10 og 20% af deltagerne er blevet selvforsørgende tre år efter indsatsen. Som nævnt i Sammenfatningen, er resultaterne dog ikke overraskende, når disse sammenholdes med tidligere undersøgelser på området. Faktisk dokumenterer de fleste studier, at der ikke finder nogen nævneværdig opkvalificering sted i forbindelse med denne form for indsatser, der bringer deltagerne tættere på arbejdsmarked efter endt deltagelse.

En af årsagerne er formentlig også, at meget af den aktive beskæftigelsesindsats er rullet ud i stor skala uden forudgående viden omkring det virkningsfulde i denne; hverken i form af effektstudier eller seriøst evaluerede pilotprogrammer. I den forstand ville det have været noget nær en tilfældighed, hvis man var faldet over den mest effektive indsats.

I figur 2.17 og 2.18 fremgår det ligeledes, at den indsats, de aktiverede udsættes for i indeværende effektstudie langt hen ad vejen bærer præg af at være "mere af det samme": Mange af klienterne har allerede op til 2006 være på lignende foranstaltninger. Også i den forstand bør de negative resultater ikke være overraskende. Det er så at sige blot mere af den samme medicin. En medicin, der ikke tidligere har vist sig at være virkningsfuld i det omfang, at klienterne ej er blevet selvforsørgende.

Endelig skal det igen understreges, at der her er tale om en objektivt bedømt meget svag gruppe af borgere. Under en fjerdedel har en erhvervskompetencegivende uddannelse og på trods af en gennemsnitsalder på omkring 40 år, hvoraf hovedparten altså burde have haft mere end 20 år på arbejdsmarkedet, så har de i gennemsnit akkumuleret tre års erhvervs erfaring, jf. tabel 2.2. De har været på offentlig forsørgelse i rigtig mange år. Det er meget svært at kompensere for så mange års fiaskoer.

Litteratur

- Bach, H.B. & K.N. Petersen (2007): *Kontanthjælpsmodtagerne i 2006. En surveyundersøgelse af matchkategorier, arbejde og økonomi*. SFI 07:02.
- Beskæftigelsesministeriet (2002): *Flere i Arbejde – analyser af den beskæftigelsespolitiske indsats*.
- Beskæftigelsesministeriet (2006): *Kulegravning af kontanthjælpsområdet*.
- Det Økonomiske Råd (2002): Det danske arbejdsmarked og arbejdsmarkedspolitikken. Kapitel II-VIII i *Dansk Økonomi efteråret 2002*.
- Det Økonomiske Råd (2007): Dansk arbejdsmarkedspolitik efter år 2000. Kapitel III i *Dansk Økonomi forår 2007*.
- Jespersen, S.T.; J.R. Munch & L. Skipper (2008): Costs and benefits of Danish active labour market programmes. *Labour Economics*, 15: 859-884.
- Rosholm, M. & L. Skipper (2009): Is labour market training a curse for the unemployed? Evidence from a social experiment. *Journal of Applied Econometrics*, 24: 338-365.
- Rosholm, M & M. Svarer (2008): The Threat Effect of Active Labour Market Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110: 385-401
- Rosholm, M. & M. Svarer (2009): *Kvantitativ evaluering af alle i gang*. Arbejdsmarkedsstyrelsen.

English Summary

A Microeconometric Evaluation of Active Labour-Market Programmes

Denmark is among the countries that spend the most on retraining of both insured unemployed and cash-benefit recipients. Even though there is a list of studies documenting the effects of the programmes for the insured unemployed, no research-based study exists documenting whether the programmes for the weakest cash benefit recipients are worth the money let alone work at all.

The aim of this report is to conduct an effect evaluation of the different instruments available through the active labour market policies on the full population of municipality activated weak cash benefit recipients in the winter of 2005-2006. By weak cash benefit recipients we mean cash benefit recipients, whom by their caseworkers have been assessed to have problems besides unemployment (the so called match group 4 and 5). The main focus is on changes in dependency of income support caused by the different active instruments. In this regard the current study is the first attempt to document whether the active components of the labour market policies are working in the sense that they help bringing participants becoming self-supported.

The report includes a micro econometric study based on a rich data set constructed based on administrative caseworker information about the cash benefit recipients coupled with a long list of register-based information about labour- and health-related characteristics. In estimating the effects the method of matching is used; an estimation technique that in principle works by replicating a true randomised controlled experiment by finding the person among the non-participating cash-benefit recipients who looks the participating recipient the most based on all the information available. It is also investigated whether there are differences in the effects of the instruments used.

Most of the instruments are aiming at increasing the human capital among the participants - either through education or on-the-job training. The idea or expectation is, that the initial locking-in effect, stemming from participation in such a programme (the participant searches less intensely after job than he would have in the absence of participation and hence is less likely to find ordinary employment) is less than a subsequent positive post-programme effect. Such a positive effect of the programmes should manifest itself in the participant either finding a job faster, retaining it for longer, or earning a higher wage (or all three of them).

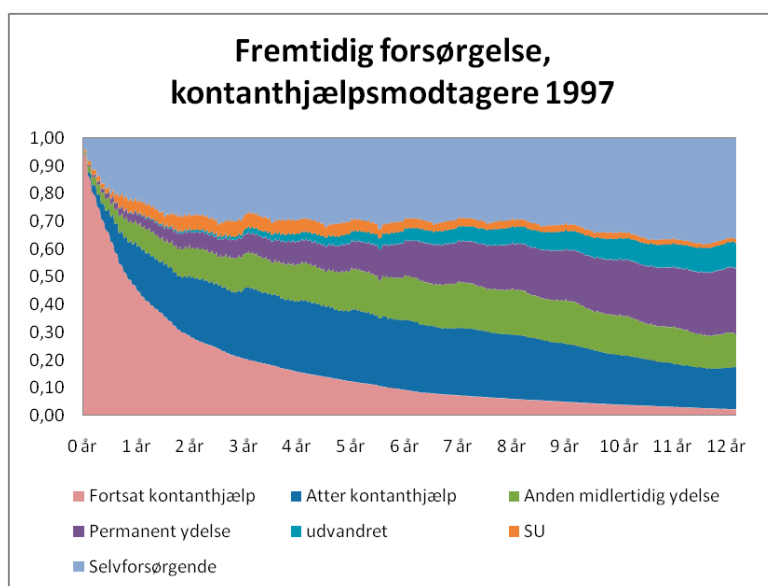
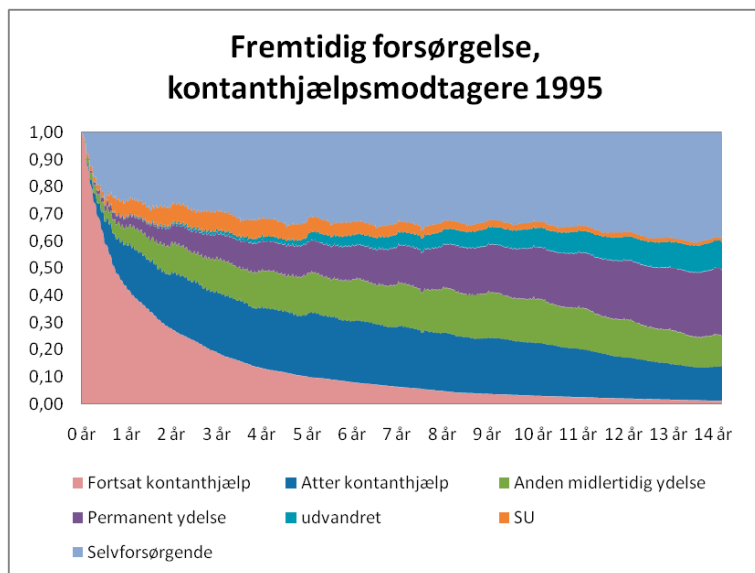
Participation in all the programmes results in an initial locking-in effect for both match group 4 and 5. The consequence of this being an increase in the dependency of income support in the short run (three to six months). This effect is not surprisingly biggest for *specialty designed educational programmes* and smallest for *short clarification programmes*. None of the programmes are capable of lowering the dependency of public income support for the participants in the medium run (up to three years) – between 85 and 90 percent of both participants and matched controls are on some kind of public income support three years later.

Not even the firm-based training, which in previous studies has been found to have positive effects, is capable of bringing the weak cash-benefit recipients closer to self-sufficiency.

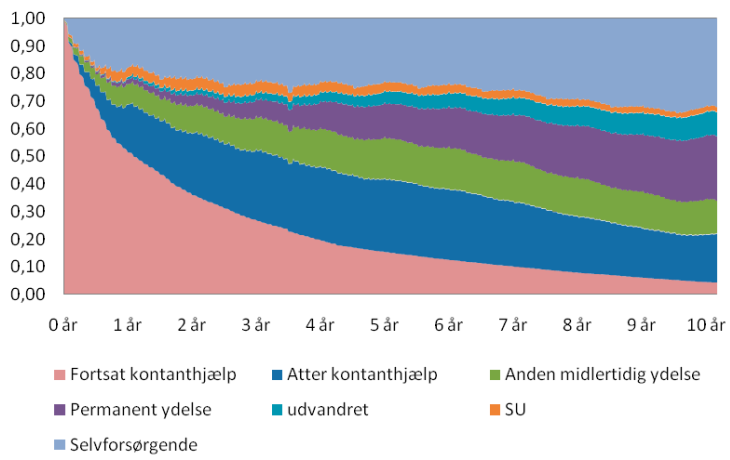
The results are in line with most previous studies within the field. Almost all of the programmes contain a time period in which the participants are more or less locked-in in a programme (either job or educational like situation). In this period the participants are searching less actively for jobs and will find – compared to a contra factum where all they do is searching – fewer jobs. This effect is hard to circumvent. The discouraging, but sadly often found fact is that any increase in subsequent job finding probability due to the programmes are seldom big enough compared to the initial locking-in effect, or as in this case are non-existing. The recommendations must be that more pilot studies and social experiments are performed to figure out *what* works for *whom* before new programmes are rolled out in full scale.

Bilag A: Grafer

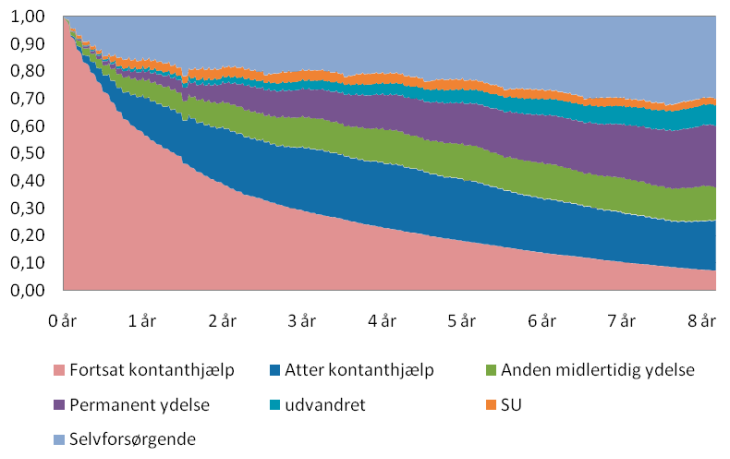
Dette bilag indeholder graferne for de fremtidige forsørgelsesgrundlag for populationen af kontanthjælpsmodtagere i første uge af 1995, 1997, 1999 og 2001.



Fremtidig forsørgelse, kontanthjælpsmodtagere 1999



Fremtidig forsørgelse, kontanthjælpsmodtagere 2001



Bilag B: Tabeller


Tabel B1 Socioøkonomiske baggrundskarakteristika

	Matchkategori							
	4				5			
	Danske		Ikke-vestlige		Danske		Ikke-vestlige	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Alder (gennemsnit)	37,1	35,0	39,2	36,9	39,4	38,4	42,4	43,8
Højeste gennemførte uddannelse (i %):								
Folkeskole	71	77	61	71	71	77	57	74
Gymnasial	5	6	9	11	5	6	9	9
Faglært	20	13	17	11	20	13	19	11
Kort videregående	2	1	4	2	2	1	4	2
Mellemlang videregående	2	2	6	3	2	2	6	3
Lang videregående	1	0	4	1	1	0	4	1
Erhvervs erfaring (gennemsnitlig år)	5,1	2,8	0,9	0,3	5,0	3,0	0,7	0,4
Lønindkomst (2005)	9.094	5.150	6.583	1.937	3.206	1.707	1.669	347
Sum af offentlige transferinger (2005)	101.004	133.300	109.535	144.011	106.403	129.070	112.007	129.634

Tabel B2 Udvalgte sundhedsmæssige baggrundskarakteristika

	Matchkategori 4				Matchkategori 5			
	Danske		Ikke-vestlige		Danske		Ikke-vestlige	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Antal med diagnose stillet seneste tre år (andel):								
Neurotisk lidelse	0,03	0,03	0,01	0,02	0,03	0,04	0,02	0,03
Brud, hjernerystelse, traumer mv.	0,10	0,06	0,05	0,02	0,12	0,07	0,05	0,03
Alkoholrelaterede sygdomme	0,08	0,04	0,02	0,00	0,12	0,06	0,02	0,00
Selvmordsforsøg	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,02	0,00	0,00
Psykiske lidelser	0,19	0,17	0,09	0,06	0,27	0,25	0,19	0,11
Symptomer og mangelfuldt definerede tilstande	0,28	0,36	0,29	0,36	0,33	0,39	0,37	0,40
Traumer, forgiftninger og anden voldelig legemsbeskadigelse	0,35	0,28	0,25	0,13	0,35	0,30	0,24	0,14
Antal besøg på skadestue i (gennemsnit)								
2004	0,51	0,39	0,33	0,21	0,58	0,52	0,41	0,23
2005	0,51	0,39	0,32	0,20	0,64	0,53	0,40	0,25
Antal gange indlagt i (gennemsnit)								
2004	0,30	0,42	0,20	0,39	0,43	0,51	0,43	0,39
2005	0,34	0,44	0,21	0,35	0,51	0,58	0,39	0,40
Medicforbrug i 2005								
Samlede forbrug (i kr.)	1.694	2.048	1.295	1.074	2709	3434	3443	2509
...heraf egenbetaling (i kr.)	602	770	444	468	898	1088	696	747
Definerede dagsdoser	247	354	210	210	346	524	487	456
Type af receptpligtig medicin købt (andel):								
Mavesyre eller mavesår	0,08	0,10	0,15	0,17	0,10	0,14	0,20	0,26
Diabetes	0,03	0,02	0,04	0,04	0,03	0,04	0,08	0,09
Blodfortyndende	0,03	0,02	0,03	0,02	0,04	0,03	0,06	0,05
Hjertemedicin	0,09	0,10	0,10	0,11	0,10	0,16	0,18	0,21
Udvortes, herunder psoriasis	0,07	0,11	0,09	0,14	0,08	0,12	0,11	0,15

	Matchkategori 4				Matchkategori 5			
	Danske		Ikke-vestlige		Danske		Ikke-vestlige	
	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder	Mænd	Kvinder
Behandling med kønshormoner	0,00	0,29	0,00	0,20	0,00	0,24	0,00	0,15
Anden hormonbehandling	0,03	0,06	0,04	0,07	0,03	0,07	0,04	0,09
Penicillinbehandling	0,27	0,50	0,29	0,46	0,27	0,47	0,30	0,45
Antiinflammatorisk og antirheumatisk	0,22	0,33	0,29	0,35	0,20	0,33	0,33	0,42
Smertestillende	0,15	0,20	0,19	0,18	0,16	0,25	0,28	0,31
Antiepileptica	0,04	0,04	0,03	0,02	0,07	0,06	0,06	0,04
Antipsykotisk	0,08	0,06	0,08	0,03	0,13	0,13	0,18	0,10
Anxiolytica	0,11	0,12	0,06	0,05	0,18	0,20	0,13	0,10
Benzodiazepiner	0,09	0,09	0,09	0,05	0,13	0,15	0,17	0,11
Antidepressiver	0,17	0,26	0,18	0,16	0,21	0,32	0,31	0,30
Antabus	0,04	0,02	0,00	0,00	0,04	0,03	0,01	0,00
Metadon	0,02	0,01	0,01	0,00	0,05	0,03	0,01	0,00
Rygerlunger	0,06	0,10	0,05	0,06	0,07	0,12	0,06	0,09



En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats

Danmark hører til blandt de lande, der bruger flest penge på at aktivere ledige dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere.

Denne rapport undersøger, om aktiveringen hjælper de svageste kontanthjælpsmodtagere i job. De svageste kontanthjælpsmodtagere er de såkaldte matchkategorier 4 og 5, der ud over ledighed også har problemer såsom psykisk sygdom eller misbrug. Aktiveringen kan fx være uddannelsesforløb, jobsøgningskurser eller virksomhedspraktik.

Undersøgelsen viser, at kontanthjælpsmodtagerne er mere afhængige af offentlig forsørgelse i den periode, aktiveringen foregår, og at mellem 85 og 90% stadig er ledige efter tre år, uanset om de har deltaget i et aktiveringsforløb eller ej.

Rapporten er en effektevaluering af de forskellige aktiveringsindsatser for alle kommunalt aktiverede svage kontanthjælpsmodtagere i vinteren 2005-2006. Rapporten er udarbejdet for Rigsrevisionen.