

Betaling af anden aktør i beskæftigelsesindsatsen



Indholdsfortegnelse

Forord	3
Sammenfatning	5
1. Indledning	7
2. Opgaver og roller i beskæftigelsesindsatsen	9
2.1 Grundlaget for aktiv beskæftigelsespolitik	9
2.2 Lovgrundlag	10
3. Kommunernes udgifter og brug af aktiv indsats	13
3.1 Udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats	13
3.2 Hvem betaler udgifterne?	14
3.3 Hvem modtager den aktive indsats?	15
4. Andre aktørers beskæftigelsesindsats og betalingsmodeller	18
4.1 Andre aktørers beskæftigelsesindsats	18
4.2 Betalingsmodeller for andre aktørers beskæftigelsesindsats	18
5. Potentiale ved bedre kommunalt købmandskab	21
5.1 Alternativudgiften til forsøgelse	21
5.2 Hvad skal kommunerne være villige til at betale for indsatser?	22
5.3 Hvad sker der med udgifterne, hvis betalingen bliver resultatafhængig?	24
6. Litteraturliste	26

Forord

I denne rapport belyser vi, i hvilket omfang kommunerne anvender resultatafhængig betaling, og hvordan et skift mod modeller med højere grad af resultatafhængig betaling potentielt kan medføre besparelser på forsørgelsesudgiften for kommunerne. Rapporten er udarbejdet af Kraka Advisory i foråret 2022 for Indsats ApS. Den er udarbejdet af Nis Lydiksen, Nicoline Nagel Nilsson og Bo Hammer. Analyserne og beregningerne bag rapporten er alene Kraka Advisories ansvar.

Om Kraka Advisory

Kraka Advisory er en samfundsøkonomisk konsulentvirksomhed, der er ejet af Fonden Kraka. Vores overskud går ubeskåret til aktiviteter i tænketanken Kraka til at udvikle samfundsrelevante analyser. I Kraka Advisory benytter vi os løbende af sparring med anerkendte forskere for at sikre, at kvaliteten af vores analyser er på det højeste faglige niveau. Derudover benytter vi vores politiske indsigt til at forstå kundens strategiske behov for derefter at kunne levere et forståeligt materiale, som er direkte anvendeligt i beslutningsprocessen. Kraka Advisory har et strategisk samarbejde med Deloitte, som giver os adgang til en bred vifte af klassiske konsulentkompetencer. Sammen har vi en unik position i markedet, baseret på faglighed, uafhængighed og troværdighed.

Adresse: Kraka Advisory, Frederiksgade 7, 4. sal, 1265 København K

E-mail: admin@kraka-advisory.com

Hjemmeside: www.kraka-advisory.com



Sammenfatning

Kommunerne kan spare ved resultatafhængig betaling

Kommunerne kan opnå en milliardbesparelse på beskæftigelsesområdet, hvis der indføres betalingsmodeller med en højere grad af resultatafhængig betaling frem for med en fast ugepris. Det skyldes, at kommunen derved kun betaler for indsatsen, når der er en effekt, som samtidig giver en besparelse på kommunens udgifter til forsørgelse. Potentialet for besparelse er størst, hvis modeller med resultatafhængig betaling målrettes grupper med længere ledighedsforløb og lavere afgangssandsynlighed, hvor de kommunale udgifter til forsørgelse er størst.

Udgifterne er steget mens antallet af aktiverede er faldet

Danmark anvender relativt mange midler på beskæftigelsesindsatsen set i et internationalt perspektiv. De samlede udgifter består af de direkte udgifter til aktive tilbud, administrationsudgifter og udgifter til forsørgelse. Udgifterne har siden 2007 været stigende. Samtidig har antallet af fuldtidsaktiverede været faldende, og ca. 15 pct. af alle ydelsesmodtagere har ikke modtaget et aktivt tilbud i løbet af det sidste år på forsørgelse.

Beskæftigelsespolitik skal øge arbejdsmarkedstilknytning

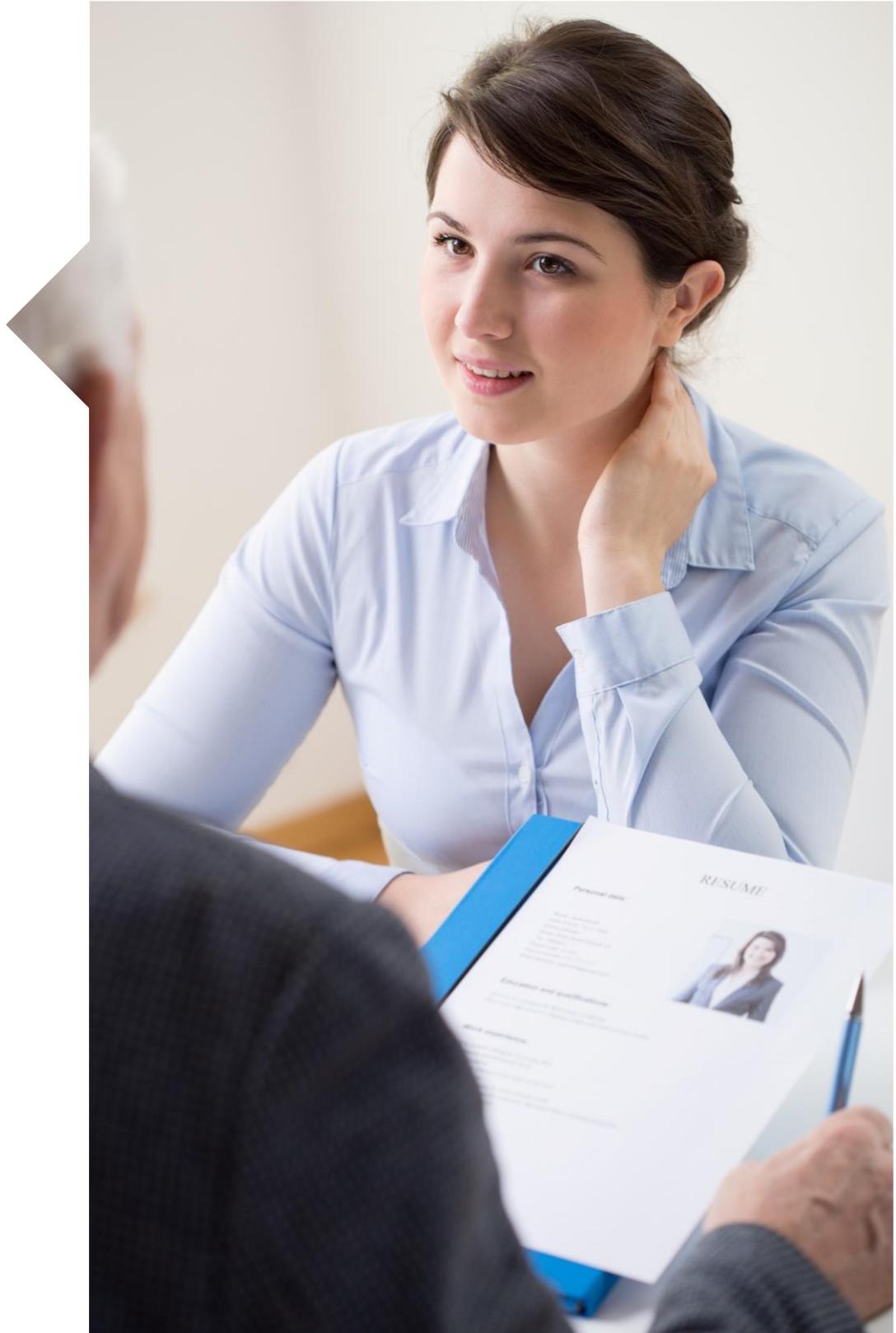
Den aktive beskæftigelsespolitik har til formål at øge den lediges tilknytning til arbejdsmarkedet. Kommunerne er forpligtede til at give aktiv indsats i henhold til lovgivningen, og landets jobcentre investerer hvert år i indsatser, der enten skal bringe borgeren i arbejde eller afklare borgeren til anden forsørgelse, fx førtidspension.

Resultatafhængig betaling anvendes i begrænset omfang

Kommunerne kan inddrage andre aktører til at levere aktiv indsats. Der findes flere forskellige betalingsmodeller, som indeholder forskellig grad af resultatafhængig betaling. Ved fuld resultatafhængig betaling betales der således kun, hvis den ledige kommer i job. Vores analyse viser, at jobcentrene kun i meget begrænset omfang anvender resultatafhængig betaling, selv om der kan opnås reducerede kommunale udgifter uden at forringe kommunens serviceniveau.

Kommunen opnår besparelse på forsørgelsesudgifter

Kommunerne opnår en økonomisk gevinst, når en succesfuld indsats får en ledig i beskæftigelse. Gevinsten består af en besparelse til de fremtidige forsørgelsesudgifter. Størrelsen af gevinsten afhænger af ydelsestypen, længden på ledighedsperioden og sandsynligheden for, at den forsørgede kommer i beskæftigelse af sig selv, uden en indsats.



1. Indledning

Årligt anvendes 118 mia. kr. på beskæftigelsesindsatsen

Danmark anvender hvert år ca. 118 mia. kr. på beskæftigelsesindsatsen, herunder ca. 106 mia. kr. til forsørgelse, ca. 6,5 mia. kr. til indkøb af indsatser og 5 mia. kr. til administration og samtaler i jobcentrene. Landets jobcentre investerer hvert år i indsatser, der enten skal bringe den enkelte i job eller afklare den enkelte til anden forsørgelse, fx førtidspension.

Jobcentrene samarbejder med andre aktører

Jobcentrene samarbejder på en del områder med private virksomheder, der skal sikre, at den enkelte borger kommer i arbejde. I forbindelse med disse samarbejder anvendes forskellige betalingsmodeller, hvor nogle udelukkende rummer faste betalinger for ydelsen, nogle har et fast element samt et resultatbaseret element, mens en del også er fuldt resultatbaserede.

Fokus på kommunens økonomi ved indkøb af indsatser

Den aktive beskæftigelsesindsats har til formål at styrke den lediges tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er helt centralt, at der i jobcentrene er fokus på at købet af indsatser samlet stiller kommunens økonomi bedre, end hvis der ikke skete en indsats. Mere end 80 pct. af de samlede indsatser er såkaldte vejlednings- og opkvalificeringsforløb, der skal øge sandsynligheden for, at den enkelte borger kommer i arbejde.

Rapporten belyser potentialet for kommunale besparelser

I denne rapport belyser vi potentialet for kommunale besparelser, hvis kommunerne i højere grad anvender modeller med resultatafhængig betaling ved indkøb af aktive indsatser. I kapitel to beskriver vi opgaver og roller i beskæftigelsesindsatsen, i kapitel tre viser vi kommunernes udgifter til og brug af aktiv indsats, i kapitel fire beskriver vi andre aktørers beskæftigelsesindsats og betalingsmodeller, mens vi i kapitel fem beregner vi potentialet ved bedre kommunalt købmandskab.



2. Opgaver og roller i beskæftigelsesindsatsen

Kapitlets indhold

Den aktive beskæftigelsespolitik har til formål at øge den lediges tilknytning til arbejdsmarkedet. I dette kapitel redegør vi i afsnit 2.1 for formålet med den aktive beskæftigelsespolitik og i afsnit 2.2 om lovgrundlaget bag den aktive beskæftigelsespolitik.

2.1 Grundlaget for aktiv beskæftigelsespolitik

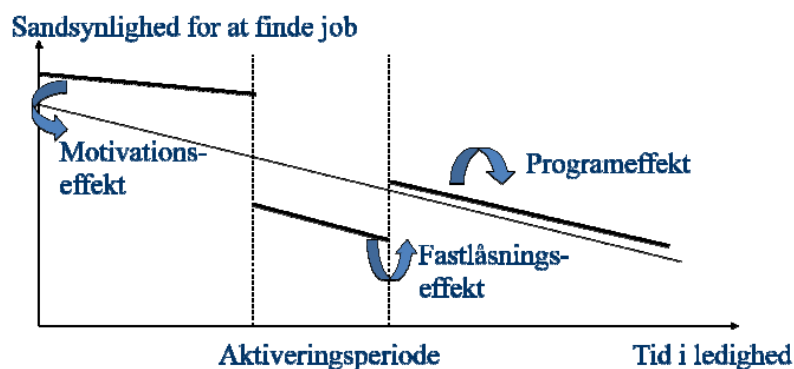
Den danske flexicurity model

Kernen i den aktive beskæftigelsesindsats, som Danmark normalt er kendt for, er den såkaldte "Flexicurity model". Danmark har, internationalt set, stor fleksibilitet i forbindelse med at hyre og afskedige ansatte, relativ høj kompensationsgrad og en aktiv indsats, der både sikrer rådighed og opkvalificering. Det er således både en ret for den enkelte at blive opkvalificeret og en pligt for den enkelte at lade sig opkvalificere, når man ikke er i job. Det danske arbejdsmarked har mange jobåbninger og ved at opkvalificere personer på forsørgelse, bliver de i stand til at tiltræde de mange jobåbninger (Flexicurity).

Aktiv indsats skal lede til beskæftigelse

Beskæftigelsesindsatsen består af en passiv og en aktiv del. Den passive del omfatter indkomsterstøttede ydelser, mens den aktive del omfatter indsatser til ledige, som udføres af jobcentre og a-kasser. Den aktive beskæftigelsesindsats skal styrke den lediges forudsætninger for og incitamenter til at komme i beskæftigelse. Den består af virksomhedsrettede tilbud, som skal øge den lediges tilknytning til arbejdsmarkedet, af vejledende og opkvalificerende tilbud, som skal øge kvalifikationerne for den ledige, samt af øvrige tilbud. Det gøres fx via ordninger som privat løntilskud, jobrotation, seks ugers jobrettet uddannelse og mentorordningen.

Figur 2.1 Effekter ved aktivering



Anm.: Der er først en *motivationseffekt*, hvor ledige kan ændre søgeadfærd ved udsigten til aktivering. I aktiveringsperioden vil jobsøgeren være låst i en *fastlåsnings-effekt* under aktiveringsforløb. Efter endt forløb kan der være en *programeffekt*, som burde lede til øget sandsynlighed for at finde et job.

Kilde: Rosholm og Svarer (2011).

Flere typer af effekter ved aktivering

De forventede effekter af den aktive indsats, opdeles typisk i tre effekter, jf. figur 2.1. Figuren viser hvordan sandsynligheden for at komme i beskæftigelse afhænger af komponenterne i en aktiveringsperiode over tid. Den første komponent er en positiv *motivationseffekt*, som medfører en intensivering i søgeadfærden hos den ledige ved udsigten til aktivering. Den anden komponent er en *fastlåsnings effekt*, som beskriver den negative effekt på beskæftigelsen der vil være i den periode, hvor den ledige er i aktivering. Den tredje komponent er en *programeffekt*, hvor der efter et endt aktiveringsforløb kan være en positiv effekt på sandsynligheden for at komme i beskæftigelse.

Aktiv indsats i et samfundsøkonomisk perspektiv

Udover det kommunale ansvar for at sørge for at borgeren modtager aktiv indsats, er der altså tale om et potentielt positivt afkast ved at få borgeren i beskæftigelse. Ud fra et samfundsøkonomisk perspektiv bør udgifterne til aktivering og fastlåsnings effekter kunne opvejes af positive programeffekter. De danske udgifter til aktivering er mere end tre gange så store som et gennemsnitligt OECD-land, jf. Finansministeriet (2018). Derfor er det også væsentligt, at udgifterne resulterer i betydelige positive effekter på sandsynligheden for beskæftigelse.

2.2 Lovgrundlag

Kommunernes og den lediges ret og pligt

Kommunerne er forpligtet til at give aktiv indsats i henhold til lovgivningen, jf. tabel 2.1. Kommunernes rolle er hovedsageligt defineret i loven om aktiv beskæftigelsesindsats, hvor ret- og pligtreglerne fremgår. Reglerne handler om, hvem der skal have tilbud og hvor længe. Ret og pligt henviser til, at den ledige har ret til at modtage et tilbud, og omvendt også pligt til at tage imod et tilbud.

Tabel 2.1 Love og bekendtgørelser

Love/bekendtgørelser	Paragraffer/kapitler	Opsummering
Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats	§6	Målgrupper for aktiveringsindsatsen
	Kap. 15	Ret og pligt til tilbud for personer, der modtager dagpenge, kontanthjælp eller overgangsydelse
	Kap. 16	Ret og pligt til tilbud for personer, der modtager uddannelseshjælp eller overgangsydelse
	Kap. 17	Fritagelse fra pligt til at være aktivt jobsøgende, møde til samtaler og deltage i tilbud
Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område	§ 4	Kommunalbestyrelsen tilrettelægger behandlingen af sagerne på en sådan måde, at borgeren kan medvirke til behandlingen af sin sag
STAR bekendtgørelse nr. 2636 om en aktiv beskæftigelsesindsats	§ 113	Uddannelsesaktivitet og indberetningspligt

Kilde: Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt STAR bekendtgørelse nr. 2636.

Ret og pligt til tilbud senest efter 6 måneders ledighed

Forsikrede ledige har bl.a. pligt til at tage imod tilbud i hele ledighedsperioden, imens tilbud skal have en sammenhængende varighed på mindst to uger. Borgeren har ret og pligt til at tage imod ét tilbud efter senest efter seks måneders ledighed, men har ikke ret eller pligt til efterfølgende tilbud i ledighedsperioden., jf. tabel 2.1.

**Ret til kompetence-
vurdering**

For kontanthjælpsmodtagere gælder de samme overordnede regler som for forsikrede ledige. Kontanthjælpsmodtagere har således også ret og pligt til et tilbud senest efter 6 måneders sammenhængende periode med kontanthjælp. En kontanthjælpsmodtager har derudover ret til tilbud om et læse-, skrive-, regne- eller ordblindkursus, hvis det findes nødvendigt i en test. Personer, som ikke har en erhvervskompetencegivende uddannelse, har desuden ret til at få tilbud om en kompetencevurdering.

**Hjælp målrettet ud-
dannelse**

Uddannelseshjælpsmodtagere har ret og pligt til hurtigst muligt at påbegynde et aktivt tilbud målrettet uddannelse. Tilbuddet skal modtages senest efter en sammenhængende periode på en måned fra første henvendelse til kommunen om hjælp. Uddannelseshjælpsmodtagere har ligesom kontanthjælpsmodtagere ret til tilbud om et læse-, skriv-, regne- eller ordblindkursus, hvis en test viser behov herfor, men allerede fra en måned fra første henvendelse om hjælp til kommunen.



3. Kommunernes udgifter og brug af aktiv indsats

Danmark bruger stor andel af BNP på aktiv indsats

Danmark bruger relativt mange penge på beskæftigelsesindsatser set i en international sammenhæng. Fra 2010 til 2015 udgjorde udgifterne til beskæftigelsesindsatser ca. 1,2 pct. af bruttonationalproduktet, svarende til ca. tre gange så meget som gennemsnittet for OECD-landene, jf. Finansministeriet (2018). I 2020 blev der i Danmark anvendt i alt ca. 118 mia. kr. på tværs af kommune og stat, hvoraf 106 mia. kr. gik til forsørgelse, ca. 6,5 mia. kr. til aktiv indsats og ca. 5 mia. kr. til administration af jobcentre.

I dette kapitel beskriver vi brugen af aktive tilbud og de tilhørende kommunale udgifter. I afsnit 3.1 beskriver vi udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats, i afsnit 3.2 fordelingen af forsørgelsesudgifter og i afsnit 3.3 beskriver vi, hvem der modtager indsatserne.

3.1 Udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats

Udgift fordelt på direkte indsats og administration

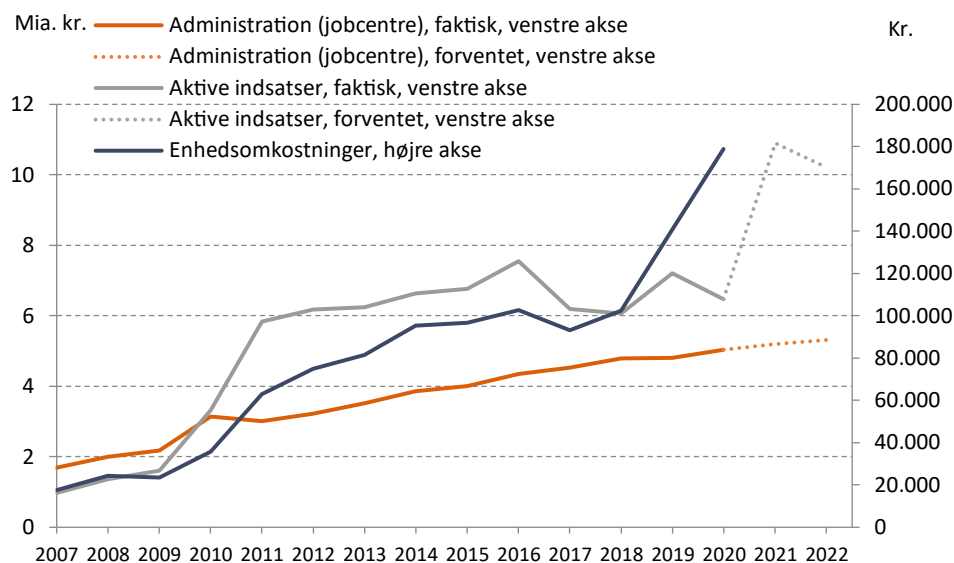
De kommunale udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats består af de direkte udgifter til at afholde aktive indsats og af administrationsudgifter, jf. figur 3.1. Figuren viser, at udgifterne har været stigende siden 2007, hvor udgifterne til aktiv indsats og administration sammenlagt var på ca. 2,7 mia. kr. om året. Det seneste regnskabsår er 2020, hvor der blev anvendt ca. 5 mia. kr. til administration af jobcentre og ca. 6,5 mia. kr. til aktiv indsats. I 2022 forventes de kommunale udgifter til indsats at udgøre ca. 10 mia. kr. og udgifterne til administration at udgøre ca. 5 mia. kr.

Enhedsomkostningen ved en fuldtidsaktiveret er stigende

Figuren viser også, at enhedsomkostningen for en fuldtidsaktiveret ydelsesmodtager i 2019 var på ca. 140.000 kr., som er det seneste år, hvor aktiveringsindsatsen ikke har været påvirket af Covid-19. Også for enhedsomkostningerne ses en kraftig stigning over tid. Enhedsomkostningerne skal her forstås som den investeringsomkostning, der er ved at have en ydelsesmodtager fuldtidsaktiveret i løbet af et år, hvor investeringen har det formål, at hjælpe den ledige i beskæftigelse. Det skal bemærkes, at der ikke indgår administrationsomkostninger forbundet med aktiv indsats i de beregnede enhedsomkostningerne i figur 3.1.

Passiv forsørgelse indgår i udgifter til administration

Vores opgørelse i figur 3.1 er baseret på den kommunale kontoplan, hvor indsatsen opdeles på henholdsvis konto 5 og konto 6. På konto 5 konteres udgifter, hvor der typisk er tale om en opkvalificerende eller virksomhedsrettet indsats, mens der på konto 6 konteres udgifter til myndighedsopgaver i jobcenteret. Myndighedsopgaven omfatter også den passive beskæftigelsespolitik, og det er ikke muligt at adskille jobcentrenes udgifter til den aktive og passive beskæftigelsespolitik. Derfor kan dele af de 5 mia. kr. til administration ikke henføres direkte til aktive indsats.

Figur 3.1 Udviklingen i udgifter til beskæftigelsesindsatser fordelt på udgifter til administration og aktive indsatser fra 2007-2022


Anm.: Udgifter til administration er kommunernes driftsudgifter til jobcentre defineret ved funktionsnummer 5.68.93 i den kommunale kontoplan. Udgifter til aktive indsatser er alle andre udgifter til den kommunale beskæftigelsesindsats. Enhedsomkostningen er opgjort som udgiften til indsats fordelt på antallet af fuldtidsaktiverede. Det er ikke muligt at udskille administrationsomkostninger, der er relateret til passiv beskæftigelsesindsats. Opgjort i løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken tabel REGK31, jobindsats.dk samt egne beregninger.

3.2 Hvem betaler udgifterne?

Samlede udgifter til forsørgelse på 106 mia. kr. i 2020

Ansvar for aktiveringsindsatsen ligger hos kommunerne, men finansieringen af forsørgelsesudgifterne er delt mellem kommune og stat, da en del af udgifterne dækkes af staten via refusion. Den samlede udgift til forsørgelse var i 2020 på ca. 106. mia. kr., hvoraf kommunen og staten hver især betaler en andel.

Finansiering er delt mellem stat og kommuner

Med refusionsreformen fra 2016 aftrappes den statslige refusion for ydelsesforløb fra 80 pct. i de første fire uger til 20 pct. efter et år, jf. tabel 3.1. Idéen bag refusionstrappen er bl.a. at styrke kommunernes økonomiske incitament til at forebygge langvarig offentlig forsørgelse, da kommunerne finansierer en større del af udgifterne for de lange forløb.

Tabel 3.1 Refusionstrappen, kommunale forsørgelsesudgifter

Antal uger på ydelse	Pct. statslig refusion
1-4 uger	80
5-26 uger	40
27-52 uger	30
Over 52 uger	20

Kilde: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.

Kommunernes incitament

Refusionstrappen betyder altså, at kommunernes udgifter stiger, jo længere tid borgeren er uden for arbejdsmarkedet. Det betyder også, at det økonomiske afkast ved at få langtidsledige i beskæftigelse alt andet lige er større, end hvis fokus udelukkende er på at få kortsigtsledige i beskæftigelse.

3.3 Hvem modtager den aktive indsats?

**51.000 fuldtidsper-
soner i aktivering i
2019**

I 2019 var der ca. 313.000 personer, der fik en aktiv indsats, svarende til ca. 51.000 fuldtids-
personer, jf. figur 3.2. Figuren viser, at antallet af fuldtidsaktiverede har været stigende i
perioden fra 2007-2010 og faldende i perioden fra 2011-2021. Det betydelige fald i 2020 og
2021 hænger dog sammen med suspending af beskæftigelsesindsatsen i forbindelse med
Covid-19 pandemien.

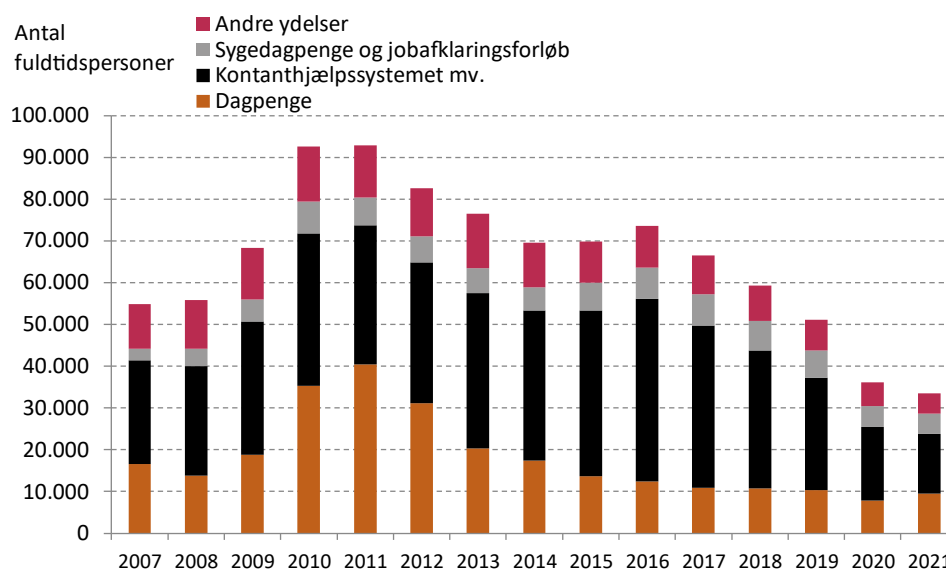
**Indsats gives på
tværs af ydelses-
type**

Der gives aktiv indsats bredt på tværs af de forskellige ydelsestyper, jf. figur 3.2. I figuren
fordeles på ydelsestyper, hvilket viser, at personer i kontanthjælpssystemet i 2019 udgør
ca. halvdelen af de aktiverede, mens dagpengemodtagere udgør ca. en femtedel. I perioden
fra 2010-2012 udgjorde dagpengemodtagere en større andel af de fuldtidsaktiverede.

**Kontanthjælpsmod-
tagere udgør en
faldende andel**

Fra 2016 og frem har dagpengemodtagere og personer på sygedagpenge eller i et jobafkla-
ringsforløb udgjort en svagt stigende andel, mens personer i kontanthjælpssystemet mv.
har udgjort en lidt mindre andel.

Figur 3.2 Antal fuldtidsaktiverede i perioden fra 2007-2021



Anm.: Dagpenge dækker over A-dagpenge og arbejdsmarkedsydelse, kontanthjælpssystemet dækker over kontanthjælp, selv-
forsørgelses- og hjemrejseydelse samt uddannelseshjælp. Andre ydelser dækker over forrevalidering, kontantydelse,
ledighedsydelse, ressourceforløb, revalidering og særlig uddannelsesydelse.

Kilde: Jobindsats.dk og egne beregninger.

**15 pct. af forsørgede
har ikke modtaget
en indsats efter et år**

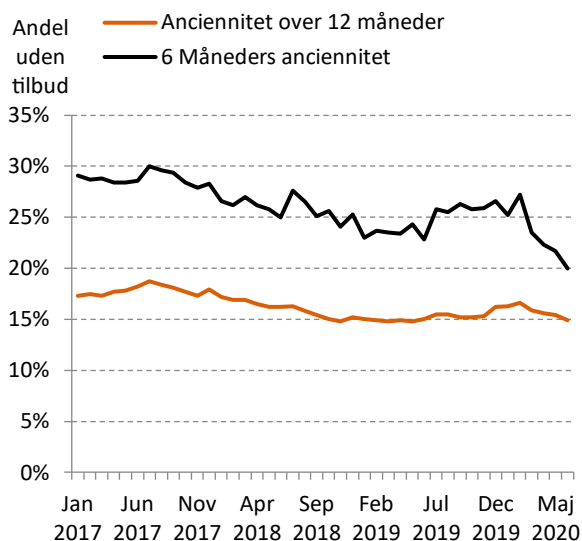
Ca. 15 pct. af alle ydelsesmodtagere har ikke modtaget et aktivt tilbud i løbet af deres sene-
ste år på forsørgelse, hvis man ser frem til 2019, inden Covid-19 pandemien begyndte at
påvirke beskæftigelsesindsatsen, jf. figur 3.3.a. Det kan indikere, at kommunerne fører en
form for købmandskab ift. hvilke borgere, det kan betale sig at tilbyde en aktiv indsats.

**Kommunerne mål-
retter indsatsen**

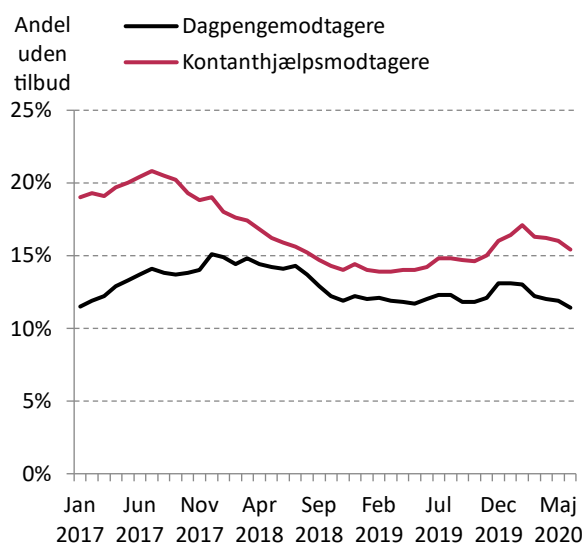
Andelen af kontanthjælpsmodtagere med en ydelsesanciennitet over et år, som ikke har
fået et aktivt tilbud, ligger højere end for dagpengemodtagere, jf. figur 3.3.b. Forskellen
mindskes dog fra 2018, men øges lidt igen i løbet af 2020. Det indikerer, at kommunen mål-
retter den aktive indsats mod den stærkeste gruppe, hvor afgangssandsynligheden til be-
skæftigelse er størst.

Figur 3.3 Andel af forsørgede, der ikke har modtaget et aktivt tilbud indenfor det seneste år

Figur 3.3.a Andel forsørgede fordelt på anciennitet



Figur 3.3.b Andel forsørgede fordelt på typen af forsørgelse for forsørgede med anciennitet over 12 måneder



Anm.: Andel af alle forsørgede, der modtager aktiv indsats indenfor et år. I forbindelse med COVID-19 blev indsatsen periodevist suspenderet i 2020 og 2021. Det betyder, at der på nuværende tidspunkt ikke findes en retvisende indikation af tidlig indsats fra juli 2020 til februar 2022 set i ret og pligt perspektiv. Anciennitet over 12 måneder er personer med en ydelsesvarighed med 12 måneder eller derover. Ved en ydelsesvarighed på mere end 12 måneder måles der kun antal aktive tilbud for det seneste år af ydelsesforløbet.

Kilde: Jobindsats.dk.



4. Andre aktørers beskæftigelsesindsats og betalingsmodeller

Kapitlets indhold

I dette kapitel beskriver vi beskæftigelsesindsats og betalingsmodeller for andre aktører. I afsnit 4.1 præsenteres andre aktørers beskæftigelsesindsats, i afsnit 4.2 forskellige former for betalingsmodeller og i afsnit 4.3 beskrives praksis i udvalgte kommuner.

4.1 Andre aktørers beskæftigelsesindsats

Andre aktører er private, der kan levere aktiv indsats

Kommunerne har ansvaret for beskæftigelsesindsatsen, men kan inddrage andre aktører til at levere indsats. Rammerne for kommunernes brug af andre aktører er angivet i lov om aktiv beskæftigelsesindsats, jf. kapitel 2. Andre aktører kan fx være private virksomheder, organisationer eller a-kasser, der mod betaling udfører beskæftigelsesrettede indsats for kommunen. Kommunerne kan indgå samarbejde med andre aktører under enten landsdækkende rammeaftaler eller lokale aftaler.

Inddragelse af andre aktører har flere formål

Andre aktører inddrages fx hvis det forventes, at de, pga. deres specialisering, kan tilbyde en individuel og målrettet indsats, der mere effektivt kan få den ledige i beskæftigelse. Andre aktører kan samtidig aflaste kommunernes egen indsats og give en øget fleksibilitet fx i situationer med spidsbelastning.

4.2 Betalingsmodeller for andre aktørers beskæftigelsesindsats

Vi beskriver tre betalingsmodeller

Kommunerne kan vælge at aflønne andre aktører med tre forskellige betalingsmodeller, som hver især indeholder forskellige grader af resultatafhængig betaling. Kommunerne skal i varieret grad tage højde for afgangssandsynlighed, dødvægt og alternativudgift i de tre modeller. Afgangssandsynligheden er den lediges sandsynlighed for at afgå fra ledighed. Dødvægt beskriver den gruppe, hvor en indsats ikke har den forventede effekt. Alternativudgiften er kommunens udgifter til forsøgelse, hvis den ledige ikke kommer i beskæftigelse, og uddybes i afsnit 5.1.

Fast ugepris er den dominerende model

Den mest anvendte betalingsmodel er typisk en model med fast ugepris. Modellen sikrer overskuelighed i betalingen til aktørerne, både for kommunen og for leverandørerne. En udfordring ved modeller med faste ugepriser er, at der typisk ikke tages højde for afgang til beskæftigelse uden indsats, og at der er et iboende incitament for leverandørerne til at fastholde borgeren i tilbuddet til afslutningen af forløbet, frem for hurtigt at få jobeffekter.

Fuld resultatafhængig betaling

I den anden ende af skalaen er der modeller med fuld resultatafhængig betaling. Ved fuld resultatafhængig betaling betales der kun ved succes, dvs. når den ledige kommer i beskæftigelse. Denne type modeller sikrer derfor på mange måder, at der er besparelse på forsøgelsen, når der betales for indsats. Modellerne har dog en øget kompleksitet, men kan samtidig sikre indsats for borgerne og en bedre kommunal økonomi.

Fast ugepris med resultatbetaling

Mellem de to yderpunkter af betalingsmodeller med fast ugepris og fuld resultatbetaling, ses der i markedet modeller, hvor der fx er en lavere ugepris, og hvor der ligeledes er en betaling ved effekter. Disse modeller sikrer incitamentet til at få den ledige i job så hurtigt som muligt. Derudover sikres overskueligheden i betalingen til anden aktør.

Jobeffekten skal overstige prisen på indsatsen

Uanset hvilken model der opereres med, så vil det gavne den samlede økonomi, når der alene betales for indsatser, der ikke overstiger de udgifter, der spares på forsørgelseskontoen. Med andre ord skal jobeffekterne, i form af sparret offentlig forsørgelse, overstige det beløb, der betales for indsatsen.

Survey med fem jobcenterchefer**4.2.1 Praksis i udvalgte kommuner**

Ved interviews har vi undersøgt brugen af forskellige betalingsmodeller i fem udvalgte kommuner. Vores interviews viser, at kommunerne kun i relativt begrænset omfang anvender resultatafhængig betaling, men i høj grad anvender betalingsmodeller med en fast ugepris. Betalingsmodeller med fuld resultatafhængighed har endnu ikke vundet indpas i beskæftigelsesindsatsen. Da der er tale om en mindre stikprøve, skal det dog bemærkes, at praksis i de udvalgte kommuner ikke nødvendigvis er repræsentativ for hele landet.

Mindre end 5 pct. resultatafhængig betaling

Vi har været i dialog med fem jobcenterchefer omkring brugen af resultatafhængig betaling af anden aktør. På baggrund af denne stikprøve vurderer vi, at mindre end 5 pct. af indkøb af beskæftigelsesfremmende indsatser hos anden aktør rummer resultatafhængig betaling. Det er således i høj grad modeller med faste ugepriser eller løbende betalinger uden resultatafhængighed, der anvendes på beskæftigelsesområdet.

Flere forhindringer ved brug af resultatafhængig betaling

Vores interviews viser, at jobcentercheferne ser flere udfordringer ved at operere med modeller med fuld resultatafhængig betaling. De nævner bl.a. manglende politisk opbakning og manglende gennemsigtighed i kommunernes udgifter til forsørgelse som grunde til, at der stort set udelukkende opereres med modeller uden resultatafhængig betaling. En anden udfordring er, at der fortsat er en meget stor del af indsatsen, der foretages af egne ansatte. Her er en resultatafhængig aflønning ikke umiddelbart mulig. Hermed synes der at være en del barrierer i forhold til at sikre, at der er balance mellem kommunernes samlede udgifter til forsørgelse og kommunens udgifter til indsatser.



5. Potentiale ved bedre kommunalt købmandskab

Kapitlets indhold

I lyset af de stigende udgifter til indsats, er det naturligt at overveje om kommunerne kan spare penge på et bedre kommunalt købmandskab i den aktive beskæftigelsesindsats. I dette kapitel beskriver vi i afsnit 5.1 alternativudgiften til forsørgelse, afsnit 5.2 hvad kommunerne skal være villige til at betale for indsatsen og i afsnit 5.3 hvad der sker med udgifterne, hvis betalingen bliver resultatafhængig.

5.1 Alternativudgiften til forsørgelse

Økonomisk potentiale ved succesfuld indsats

Kommunerne opnår en økonomisk gevinst når en succesfuld indsats får en ledig i beskæftigelse, som ikke uden indsats ville have fundet job af sig selv. Gevinsten består af en besparelse på de udgifter, kommunen ville have haft til forsørgelse, hvis den ledige ikke var kommet i beskæftigelse. Intervention og dermed indsats bør kun ske, hvis den ledige kommer hurtigere i job, end hvad der ville være forventet uden intervention. Den forventede periode på offentlig forsørgelse findes ved at se på, hvor hurtigt en person typisk er om at finde job efter en påbegyndt ledighedsperiode. Når den forventede periode på forsørgelse ganges med udgiften til forsørgelse, finder vi kommunens forventede alternativudgift.

Øget fokus på alternativudgiften

Kommunerne har derfor et økonomisk potentiale ved at fokusere den aktive indsats, hvor der er den højeste forventede alternativudgift. En forbedring af det kommunale købmandskab vil derfor indebære et fokus på, hvor den forventede alternativudgift til forsørgelse er størst. Alternativudgiften til forsørgelse afhænger af tre faktorer: Størrelsen af ydelsen, ancienniteten i ydelsessystemet og den naturlige afgang fra forsørgelse.

Udgiften afhænger af ydelsestypen

For det første afhænger alternativudgiften af ydelsestypen, da der er forskel på hvor dyre de forskellige ydelsestyper er for kommunen. En dagpengemodtager er fx dyrere og kostede i gennemsnit kommunen 128.134 kr. om året, mens en kontanthjælpsmodtager i gennemsnit kostede kommunen 101.584 kr. om året i 2020.

Anciennitet bestemmer den statslige refusion

For det andet afhænger alternativudgiften af den statslige refusion, hvilket bestemmes ud fra den forsørgedes anciennitet på offentlige ydelser. Alternativudgiften stiger med ancienniteten i det første år, da den statslige refusion bliver mindre, jf. kapitel 3. Herefter er den statslige refusion fast på 20 pct. af forsørgelsesudgiften. Jo længere den enkelte har modtaget offentlig forsørgelse, jo større del af forsørgelsesudgiften skal kommunen betale.

Den anciennitetsbestemte afgangssandsynlighed

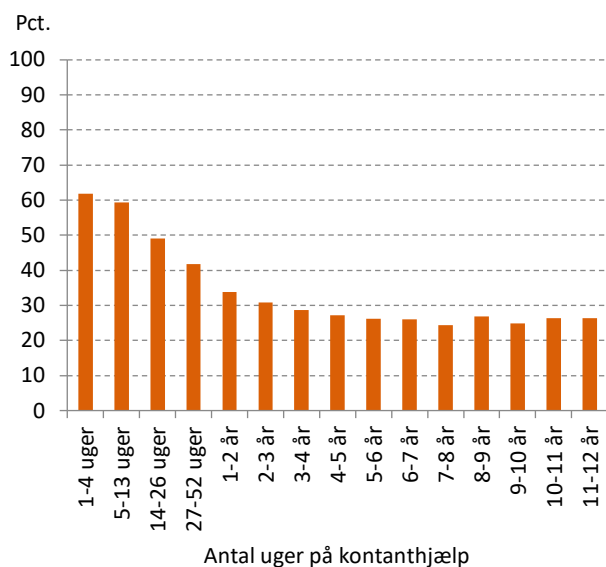
For det tredje afhænger alternativudgiften af sandsynligheden for, at den forsørgede kommer i beskæftigelse af sig selv uden en indsats. For alle personer, der i den første uge af 2020 modtog arbejdsløshedsdagpenge eller kontanthjælp, har vi beregnet deres anciennitet på ydelsen i den første uge af 2020. Vi følger hver enkelt borger i et år, og ser herefter på, hvor stor en andel der er i job efter et år, og fordeler på deres anciennitet i systemet, jf. figur 5.1. Hermed findes den anciennitetsbestemte afgangssandsynlighed. Typisk forventes det, at personer med kortere perioder på offentlige ydelser har nemmere ved at komme i job end personer med længere perioder på offentlige ydelser.

Kontanthjælpsmodtagere har lavere afgangssandsynlighed

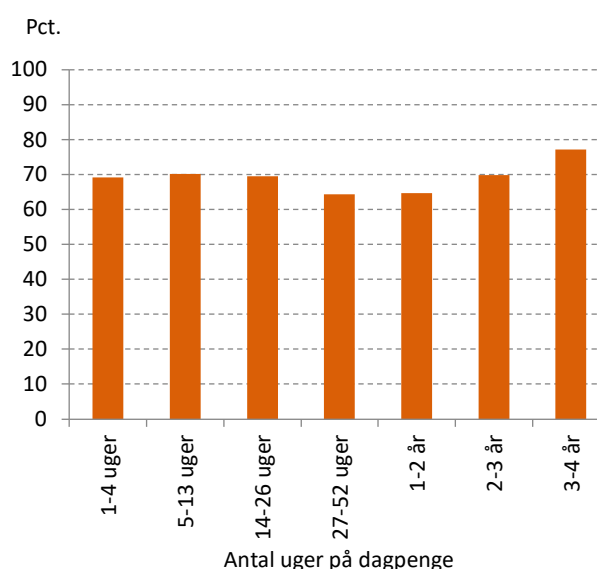
Figuren viser, at sandsynligheden for at afgå fra kontanthjælp er ca. 60 pct. de første tre måneder af ydelsesforløbet, jf. figur 5.1.a., mens den for dagpengemodtagere er ca. 70 pct., jf. figur 5.1.b. Afgangssandsynligheden beskriver sandsynligheden for at afgå fra den pågældende ydelse, fx til beskæftigelse. Det skal her bemærkes, at der her ikke skelnes ift. om den ledige har fået en indsats.

Figur 5.1 Afgang fra beskæftigelse for dagpenge- og kontakthjælpsmodtagere, der modtog ydelse i den første uge af 2020, fordelt på anciennitet på ydelsen

Figur 5.1.a Afgangssandsynlighed for kontakthjælpsmodtagere



Figur 5.1.b Afgangssandsynlighed for dagpengemodtagere



Anm.: Afgangssandsynligheden angiver andelen, der afgår fra ydelsen i det efterfølgende år. I kontakthjælpsystemet indgår kontakthjælp og uddannelseshjælp. Afgang dækker over en sammenhængende periode på minimum 4 uger, hvor borgeren ikke længere modtager en ydelse, men i stedet er enten i beskæftigelse eller selvforsørget. Populationen udgøres af hhv. kontakthjælpsmodtagere eller dagpengemodtagere pr. 1. januar 2020. Kontakthjælpsmodtagere består af kontakthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere.

Kilde: Beskæftigelsesministeriets løbssdatabase DREAM og egne beregninger.

Afgangssandsynlighed falder med ancienniteten

Generelt falder afgangssandsynligheden for kontakthjælpsmodtagere, når ancienniteten stiger. Det er således en større andel af kontakthjælpsmodtagere med kortere ledighedsperioder, der kommer i job, end der er blandt kontakthjælpsmodtagere med længere perioder på ydelser. Når ancienniteten er over et år, halveres andelen, der kommer i job, jf. figur 5.1.a. Til sammenligning ligger afgangssandsynligheden fortsat på et højt niveau for dagpengemodtagere, hvis man ser fire år frem efter påbegyndelse, jf. figur 5.1.b.

5.2 Hvad skal kommunerne være villige til at betale for indsatser?

Vi beregner alternativudgiften

Vi undersøger, hvad kommunerne skal være villige til at betale for en indsats, hvor betalingen sker ved resultatafhængig betaling. Det gør vi ved at se på alternativudgiften til forsørgelse, beskrevet i afsnit 5.1. Alternativudgiften beregnes som den gennemsnitlige årlige udgift efter refusion for 100 borgere, hvor der tages højde for sandsynligheden for, at borgeren fortsat er på overførselsindkomst. Beregningen laves med og uden udgiften til tilbudskøb, jf. figur 5.2. Tilbudskøbet er opgjort som den samlede pris for et tilbud, der varer 5 uger med en ugepris på 600 kr. for 100 borgere. Antagelserne i beregningen uddybes i boks 5.1.

Alternativudgift for kontanthjælpsmodtagere stiger efter et år

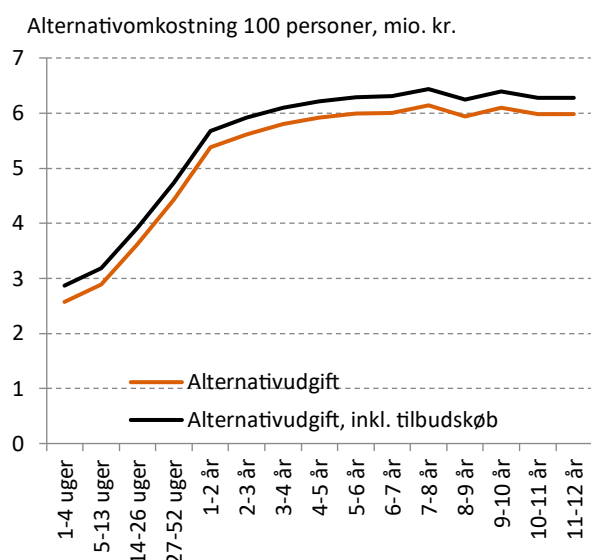
Figur 5.2.a viser alternativudgifterne for kontanthjælpsmodtagere med og uden indkøb af tilbud. For personer med kortere perioder på kontanthjælp er alternativudgiften godt 3 mio. kr. for 100 personer, men stiger efter et år til et højere niveau på ca. 6. mio. kr., jf. figur 5.2.a. Det hænger dels sammen med afgangssandsynligheden i figur 5.1.a, som viste, at kontanthjælpsmodtagere afgår hurtigere til beskæftigelse i det første år, dels med, at kommunen gennem det første år skal medfinansiere en større del af forsørgelsesudgiften, jf. refusionstrappen.

Højere effektkrav ved lavere anciennitet

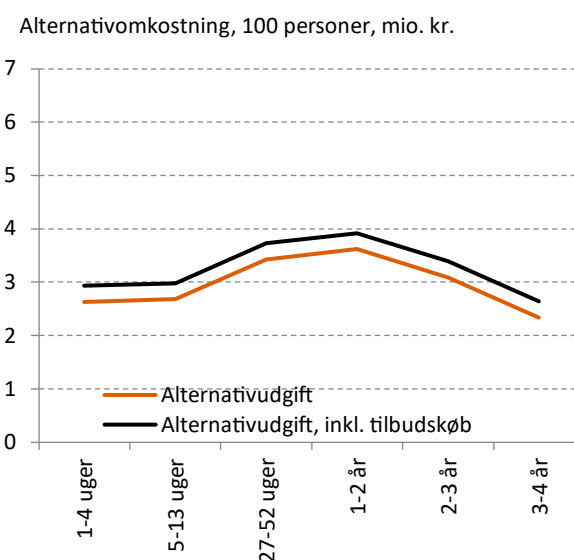
Jo lavere anciennitet for kontanthjælpsmodtagere, jo lavere er alternativudgifterne, og dermed skal kommunen kræve betydeligt højere effekter af den tidlige indsats for kontanthjælpsmodtagere. Det er nødvendigt, så kommunen ikke ender med at betale mere for tilbuddet, end der spares på forsørgelsesudgifterne.

Figur 5.2 Alternativudgifter for kontakthjælps- og dagpengemodtagere i 2020

Figur 5.2.a Alternativudgifter for kontanthjælpsmodtagere, 100 personer, mio. kr.



Figur 5.2.b Alternativudgifter for dagpengemodtagere, 100 personer, mio. kr.



Anm.: Afgangssandsynligheden angiver andelen, der afgår fra ydelsen i den angivne periode efter påbegyndelse på ydelsen. I kontanthjælpsystemet indgår kontanthjælp og uddannelseshjælp. Afgang dækker over en sammenhængende periode på minimum 4 uger, hvor borgeren ikke længere modtager en ydelse, men i stedet er enten i beskæftigelse eller selvforsørget. Populationen udgøres af hhv. kontanthjælpsmodtagere eller dagpengemodtagere pr. 1. januar 2020. Kontanthjælpsmodtagere består af kontanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere.

Kilde: Danmarks Statistik Statistikbankstabel OFF10 og REGK31 samt Beskæftigelsesministeriets forløbsdatabase DREAM og egne beregninger.

Alternativudgift for dagpengemodtagere er mere konstant

Alternativudgiften for dagpengemodtagere ligger til sammenligning mere konstant også ved længere anciennitet, og stiger ikke lige så meget som for kontanthjælpsmodtagere, jf. figur 5.2.b. Figuren viser, at alternativudgiften initialt er på samme niveau som for kontanthjælpsmodtagere, da den højere afgangssandsynlighed for dagpengemodtagere modsvarer af en højere kommunal udgift til forsørgelse. Alternativudgiften for dagpengemodtagere ligger i spændet tre til fire mio. kr.

Resultatafhængig betaling skal være lavere end alternativudgift

Såfremt kommunerne alene vælger at købe resultatafhængige indsatser, der ligger under den forventede alternativudgift, vil kommunen opnå gevinster. Betalinger, der modsvarer alternativudgiften, vil være budgetneutrale, idet investeringen i indsatsen modsvarer af sparede udgifter til forsørgelse. Forskelle i alternativudgifter for kontanthjælps- og

dagpengemodtagere indikerer, at kommunen skal målrette den resultatafhængige betaling, hvor alternativudgiften er størst for potentielt at opnå den største besparelse.

Boks 5.1 Sådan har vi gjort

Vi har undersøgt, hvad kommunerne skal være villige til at betale for en indsats, hvor betalingen sker ved resultatafhængig betaling. Vi tager udgangspunkt i følgende:

- Den gennemsnitlige alternativudgift til forsørgelse for et år, hvor der er taget højde for de faktiske kommunale udgifter med udgangspunkt i refusionstrappen for statslig refusion.
- Et tilbud med en varighed på 5 uger, svarende til den gennemsnitlige længde for tilbud, jf. jobindsats.dk.
- Vi stiller et effektkrav på at borgeren skal have været minimum 26 uger sammenhængende i beskæftigelse efter endt indsats, for at indsatsen betragtes som et resultat.
- Vi antager en ugepris på 600 kr. pr. uge.
- Vi tager udgangspunkt i en population på 100 ledige personer.

Alternativudgiften beregnes som overlevelsessandsynligheden ganget kommunens udgifter til forsørgelse.

5.3 Hvad sker der med udgifterne, hvis betalingen bliver resultatafhængig?

Store krav til jobcentrenes opfølgning

Den høje udgift til beskæftigelsesindsatsen stiller store krav til jobcentrene i forhold til løbende at følge op på effekter af indsatsen. Samtidig er det klart, at hvis der kun betales for indsatser, hvor der er en jobeffekt, så vil udgifter til forsørgelse og indsats være lavere end 118 mia. kr. årligt. Såfremt hele indsatsen er resultatafhængig og kommunerne alene betaler for jobeffekter med et beløb, der er mindre end besparelsen på forsørgelseskontoen, vil kommunerne potentielt kunne spare 6 mia. kr. årligt.

Reduktion i udgift uden at skære i indsats

Hvis kommunerne gentænker deres betalingsmodeller, kan kommunerne potentielt spare mange penge på den aktive indsats. Vi opstiller 3 cases med beregninger for at lade henholdsvis en tredjedel, halvdelen eller hele indsatsen være fuld resultatafhængig, jf. tabel 5.1. Vi tager udgangspunkt i en fiktiv kommune, som vi antager udgør én pct. af de samlede kommunale udgifter til forsørgelse, og anvender én pct. af de samlede kommunale midler til køb af beskæftigelsesfremmende tilbud, jf. eksemplet med 0 pct. resultatafhængig betaling i tabel 5.1. Hvis denne kommune omlægger dele af indsatsen til fuldt resultatafhængige betalingsmodeller, kan kommunen med det samme opnå betydelige reduktioner af de offentlige udgifter, uden at skære i indsatsen.

Umiddelbar kommunal besparelse på 14 mio. kr.

Hvis kommunen indgår aftaler med fuld resultatafhængig betaling for en tredjedel af indsatsen, vil der være en umiddelbar besparelse på 14 mio. kr. på den direkte udgift til aktiv indsats, jf. tabel 5.1. Besparelsen kan findes som forskellen på de 43 mio. kr. der betales til indsats ved 0 pct. resultatafhængig betaling, og de 28 mio. kr. der betales ved 33 pct. resultatafhængig betaling. Forskelle skyldes afrunding. Her tages der udgangspunkt i, at der gives samme indsats til borgeren, og at der ikke indregnes jobeffekter. Hvis anden aktør får borgeren i beskæftigelse, vil kommunen have en udgift til den aktive indsats, men der vil samtidig være en besparelse til forsørgelse, da borgeren nu ikke længere vil være på overførselsindkomst.

Besparelse på 43 mio. kr. ved fuld omlægning

Hvis halvdelen af indsatsen omlægges til fuld resultatafhængig betaling, vil der kunne spares 21 mio. kr., svarende til forskellen mellem udgiften til indsats ved hhv. 0 og 50 pct. resultatafhængig betaling. Hvis hele indsatsen omlægges vil der kunne spares 43 mio. kr., svarende til forskellen ved hhv. 0 og 100 pct. resultatafhængig betaling. Det er fortsat tilfældet, at der ikke sker nedskæringer i indsatsen over for borgeren.

1,4 mia. kr. billigere i 2020, ved en tredjedel resultatafhængig betaling

Hvis alle kommuner valgte at lade en tredjedel af betalingen for deres beskæftigelsesfremmende indsats være fuldt afhængige af jobeffekter, så ville de samlede udgifter til den aktive indsats umiddelbart være 1,4 mia. kr. billigere end i 2020, mens indsatsen ville være den samme. Her er dog ikke indregnet den udgift, der vil være til den resultatorienterede betaling til anden aktør. De efterfølgende besparelser på forsørgelseskontoen vil dog typisk overstige udgifterne til indsatserne, alternativt skal kommunen sikre dette i aftalegrundlaget. Hermed vil der kunne opnås større besparelser afhængig af de aftaler, som kommunerne indgår med leverandørerne.

Tabel 5.1 Regneeksempler på udgifter ved forskellig grad af resultatafhængig betaling, andel med resultatafhængig betaling

	0 pct.	33 pct.	50 pct.	100 pct.
	----- Mio. kr. -----			
Forsørgelse	687	687	687	687
Indsats	43	28	21	0
Samlet udgift før resultater	730	716	708	687

Anm.: Regneeksemplet tager udgangspunkt i en fiktiv kommune, der udgør én procent af de samlede nettoudgifter til forsørgelse og anvender én pct. af de samlede midler, der anvendes til køb af beskæftigelsesfremmende tilbud. Afrunding kan betyde at celler ikke summerer til total. Da der er tale om et regneeksempel, har vi kun taget udgangspunkt i kommunernes udgifter på konto 5.68.90. Den direkte udgift til indsats er potentielt større.

Kilde: Danmarks Statistik Statistikbankstabel OFF10 og REGK31 samt egne beregninger.

Aktiv indsats med andre formål egner sig ikke

Hvis kommunerne i højere grad overgår til modeller med resultatafhængig betaling, kræver det, at kommunerne betaler en pris for den aktive indsats, som ikke proportionelt overstiger den besparelse, der vil være på den aktive indsats. Foruden de rent beskæftigelsesfremmende indsats, hvor målet på kort sigt er at få borgeren i beskæftigelse, kan der også være andre formål. Det kan fx være at borgeren påbegynder en uddannelse, som på længere sigt vil fremme muligheden for større tilknytning til arbejdsmarkedet. Det kan også være afklarende indsats, som i stedet har til formål fx at afklare borgeren arbejdsevne, og om det er realistisk, at borgeren kan være i beskæftigelse. Det bemærkes her, at ovenstående kun tager udgangspunkt i de rent beskæftigelsesfremmende indsats.

Betalingsmodeller kan bidrage til Arne Milliard

Kommunerne skal være med til at finansiere den såkaldte Arne Milliard bl.a. i form af besparelser på indsatsen over for unge. Såfremt den indsats kommunerne giver i dag er effektiv, må en betydelig reduktion af indsatsen alt andet lige også betyde flere udgifter til forsørgelse. Hvis en kommune, i stedet for at reducere indsatsen, vælger at indgå aftaler med fuld resultatafhængig betaling, vil der fortsat kunne være indsats, idet der opnås besparelser på forsørgelseskontoen, såfremt der kommer effektresultater. Såfremt der ikke er effektresultater, vil omlægningen ikke medføre en kommunal udgift, og kommunen kan derved bidrage til Arne Milliard. Ved at omlægge betalingen af den aktive indsats, kan kommunerne altså sikre, at der leveres den krævede budgetbesparelse samtidig med, at der fortsat er samme indsats.

6. Litteraturliste

Bekendtgørelse en aktiv beskæftigelsesindsats (2021, BEK nr. 2636 af 28/12/2021). Bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats. Beskæftigelsesministeriet.

Finansministeriet (2018). *Aktiv Beskæftigelsesindsats*. Tilgængelig på: <https://fm.dk/media/15275/Aktivbeskaeftigelsesindsats.pdf>

Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (2019, L nr. 548 af 07/05/2019). Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Beskæftigelsesministeriet.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (2022, LBK nr. 265 af 25/02/2022). Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Social og Ældre- ministeriet.

Rosholm, M og Svarer, M. (2011). *Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik*. Tilgængelig på: <https://star.dk/media/1332/effekter-af-virksomhedsrettet-aktivering.pdf>