



Til Cecilia Lonning-Skovgaard

20. august 2018

Investeringspuljer til investeringsstrategier på beskæftigelsesområdet

Sagsnr.
2018-0211627

Dokumentnr.
2018-0211627-1

Økonomiforvaltningen har modtaget nedenstående spørgsmål fra Cecilia Lonning-Skovgaard:

Sagsbehandler
Lene Thorsen
Sofie Østerrøgild Bødker

Kan Økonomiforvaltningen/Overborgmesteren bekræfte, at det ikke vil være muligt at benytte Københavns Kommunes investeringspuljer til de investeringsstrategier på beskæftigelsesområdet, som er beskrevet i vedhæftede orientering til Folketingets beskæftigelsesudvalg? At Økonomiforvaltningen vil afvise dem med henvisning til de kriterier, der er valgt for kommunens investeringspuljer: Konkret at der ikke er videnskabeligt dokumenterede varige effekter efter den midlertidige investerings ophør, og at varige investeringer med varige effekter ligeledes ikke kan finansieres?

Svar

Det er korrekt, at investeringsstrategier på beskæftigelsesområdet som beskrevet ikke lever op til investeringspuljens kriterier, da der er tale om en vedvarende prioritering af servicemidler, jf. nedenfor. I svaret redegøres for:

- *Investeringspuljens formål*
- *Krav til dokumenterede effekter*
- *De fire kommuners investeringsforslag*
- *Økonomistyring på beskæftigelsesområdet*

Investeringspuljens formål

Investeringspuljerne er blevet etableret for at sikre, at effektiviseringerne i kommunen sker på baggrund af intelligente effektiviseringer frem for simple besparelser. Puljen understøtter dermed bl.a. forvaltningernes arbejde med at realisere det årlige effektiviseringsmåltal på service.

For at modtage midler fra investeringspuljen skal investeringsforslagene leve op til en række kriterier godkendt af økonomiudvalget. Kriterierne er vedlagt, jf. bilag 1.

De angivne investeringsstrategier fra de fire kommuner vurderes ikke at leve op til investeringspuljens kriterier, da der er tale om en vedvarende prioritering af service, der giver en vedvarende gevinst på overførsler, jf. boks 1.

Velfærdsanalyse Team Budget

Københavns Rådhus, Rådhuspladsen
1
1599 København V

E-mail
EM2W@kk.dk

EAN nummer
5798009800206

Boks 1. Sammenhæng mellem investering og effektivisering ved finansiering med investeringspuljemidler

Kan investeringspuljen finansiere tiltag uden varige effekter?

Målet med kommunens effektiviseringsstrategi er at finde varige effektiviseringer på service, som bl.a. kan hjælpe kommunen med at imødegå det demografiske udgiftspres og give mulighed for nye prioriteringer. Så længe byen vokser, er det er kun muligt at imødegå disse udfordringer ved at effektiviseringerne er varige, ellers vil effektiviseringskravet blive større og større for hvert år.

Investeringspuljen er oprettet til at understøtte kommunens effektiviseringsstrategi, og derfor er det et krav, at forslagene skal give varige effektiviseringer.

Kan varige investeringer med varige effekter finansieres af investeringspuljen?

En varig effektivisering, der overstiger en varig investering, vil kunne finansiere sig selv, hvis effektivisering og investering ligger på samme styringsområde (fx servicerammen).

En varig effektivisering på indsatsrammen, kan derimod ikke finansieres af en varig investering på servicerammen uden at der tildeles varigt servicemåltal.

Investeringspuljen ligger på servicerammen og afsættes i budgettet for ét år ad gangen. Det betyder, at puljen ikke indeholder varige midler og servicemåltal. Det er derfor ikke muligt at søge varige midler gennem investeringspuljen.

Kan investeringspuljen finansiere tiltag, hvor der ikke er videnskabeligt dokumenterede varige effekter?

På rammestyrede områder er der ikke krav om dokumenterede effekter. Det skal ses i lyset af, at det pågældende udvalgs ramme reduceres med den forudsatte effektivisering, og det er således op til udvalget at omdisponere, såfremt en effektivisering viser sig større eller mindre end forudsat.

For forslag med effekt på styringsområdet Overførsler mv. og hvor kassen modpost for eventuelle gevinster eller tab, skal der foretages en velfærdsanalytisk vurdering.

Krav til dokumenterede effekter

På rammestyrede områder er der ikke krav om dokumenterede effekter. Det skal ses i lyset af, at det pågældende udvalgs ramme reduceres med den forudsatte effektivisering, og det er således op til udvalget at omdisponere, såfremt en effektivisering viser sig større eller mindre end forudsat.

For forslag med effekt på styringsområdet Overførsler mv. og hvor kassen er modpost for eventuelle gevinster eller tab skal der foretages en velfærdsanalytisk vurdering. Den velfærdsanalytiske vurdering skal vurdere, om der er evidens for investeringsforslagets effekter, samt om disse effekter er varige. Det er som tidligere nævnt et krav for at modtage midler fra investeringspuljen, at effekterne er varige.

Der er evidens for positive effekter på afgang til beskæftigelsen for flere af de foreslåede investeringer fra de fire kommuner, men effekterne er ikke varige medmindre investeringen på service er det.

Selvom investeringer i indsatser på beskæftigelsesområdet typisk ikke lever op til kravene for KKs investeringspulje, og derfor ikke kan finansieres herigennem, er der god grund til at investere i en beskæftigelsesindsats, der virker. Derved vil man kunne investere varigt i indsats mod at opnå varige besparelser på overførsler. Der er dog i dag væsentlige barrierer for at foretage disse investeringer pga. den statslige regulering, *jf. senere*.

De fire kommuners investeringsforslag

De fire kommuner, som indgår i orienteringen til Folketingets beskæftigelsesudvalg, har anlagt en såkaldt investeringstankegang på beskæftigelsesområdet med henblik på at få flere borgere i beskæftigelse. Kommunerne har igangsat en række initiativer på med henblik på at opnå dette mål.

Der er tale om en række indsatser, der varierer fra kommune til kommune, herunder virksomhedsrettede tilbud, vejledning og opkvalificering, mentorstøtte mv. Der findes meget forskning på beskæftigelsesområdet, og der er fx stærk evidens for positive effekter af virksomhedsrettede tilbud, mens øvrig vejledning og opkvalificering typisk ikke hjælper ledige i job og ordinær uddannelse primært virker fastholdende, *jf. boks 2*. Det er dog en forudsætning for at opnå effekterne varigt, at investeringen er varig.

Boks 2. Evidens for effekterne af de fire kommuners investeringsforslag¹

Virksomhedsrettede indsatser (Ballerup, Silkeborg, Hjørring)

Den nationale og internationale litteratur peger overordnet set på, at virksomhedsrettede indsatser, herunder virksomhedspraktik og særligt privat løntilskud har positive effekter på afgang til beskæftigelse, se Svarer og Rosholm (2013). For offentligt løntilskud er der stærk evidens om, at effekten på afgang til beskæftigelse er negativ fordi fastholdelseeffekterne dominerer programeffekterne (se Rosholm og Svarer (2013)), men der er indikationer på positive effekter på afgang til beskæftigelse for udsatte ledige, når offentligt løntilskud og -virksomhedspraktik evalueres under ét (se Graversen (2012)). Denne konklusion er dog mere usikkert, når offentligt løntilskud evalueres alene.

Vejlednings- og opkvalificeringsforløb (Ballerup)

Vejlednings- og opkvalificeringsforløb indeholder overordnet set to typer indsatser: ordinær uddannelse og øvrig vejledning og opkvalificering. Når vejledning og opkvalificering evalueres under ét er evidensen ikke entydig (se Rosholm og Svarer (2013)), mens når ordinær uddannelsesaktivering evalueres for sig, så finder litteraturen, at der er stærk evidens for en negativ effekt af ordinær uddannelse pga. fastholdelseeffekter (se Arendt og Pozzoli (2013)).

¹ Indsatserne for Aabenraa kommune ikke er beskrevet, hvorfor de ikke gennemgås i boks 1.

Mentorstøtte (Ballerup, Silkeborg, Hjørring)

Evidensen for mentorstøtte er sparsom. Albæk mfl. (2015) har evalueret effekten af mentorordningen og samtidigt udført et litteraturstudie af de internationale effekter af mentorstøtte. Albæk mfl. finder selv negative effekter af mentorordningen i Danmark, som vurderes at skyldes selektion, mens der ikke foreligger en konklusion omkring effekten af mentorordninger som følge af en sparsom international litteratur.

Kontakt med jobkonsulenter eller sagsbehandlere

Der findes stærk evidens for, at samtaler har positive beskæftigelseseffekter. For arbejdsmarkedsparete ledige vurderes samtaler at være et af de mest effektive instrumenter i den aktive beskæftigelsespolitik. Samtidig er der indikation på, at en bedre normering, dvs. at færre ledige pr. jobkonsulent har positive effekter.

Øvrige forslag

Investeringsforslagene fra de tre kommuner indeholder indsatser, der ikke er kendskab om evidens til. Det drejer sig eksempelvis om opkvalificering af borgerne i empowerment, helhedsorienteret indsats samt cykling til Alpe d'huez. At de ovenstående indsatser er nævnte betyder ikke, at de ikke er undersøgt. Blot, at der ikke findes evidens for dem. Eksempelvis er indsatser som både helhedsorienteret indsats og empowerment projekter, der begge er igangsat af STAR, evalueret. Men da der er tale om progressionsmålinger uden kontrolgruppe og enkeltstående evalueringer, er det ikke nok til at udgøre evidens på området.

Kilder:

Karsten Albæk mfl. (2015): Evaluering af mentorordningen, SFI
Jacob Nielsen Arendt og Dario Pozzoli (2013): Effekter af ordinær uddannelse for ledige. En oversigt over danske og internationale kvantitative studier, KORA.
Brian Graversen (2012): Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige, SFI.
Rasmus Højbjerg og Helle Kleif (2016). Effekten af indsatser for langtidsledige og ledige i risiko for langtidsledighed, KORA
Michael Rosholm og Michael Svarer (2013): Overordnede effekter af aktiv arbejdsmarkedspolitik.
Michael Rosholm og Michael Svarer (2012): Effekter af virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbejdsmarkedspolitik.

Økonomiske gevinster af investeringsforslagene skal være kausale

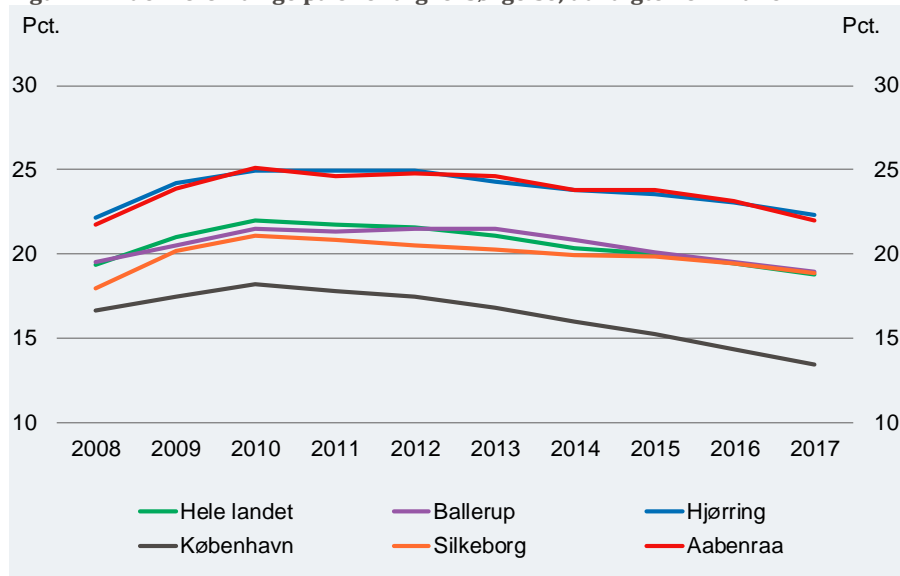
På trods af, at der er evidens for, at indsatserne i de foreslåede kommuner har positive beskæftigelseseffekter, så vurderes kommunernes egne beregnede effekter af investeringer ikke nødvendigvis at kunne henføres til investeringerne, og disse beregninger skal derfor tages med et forbehold.

I de fire kommuner er der indlagt investeringsprofiler, hvor udgifterne til indsats er opgjort, og samtidig er der foretaget vurderinger af de effekter, der forventes af indsatserne. Det er en afgørende forudsætning for ideen bag en investeringstankegang, at de økonomiske gevinster forekommer som følge af investeringen, og ikke opstår som følge af andre forhold.

I materialet fra de fire kommuner er der ikke analytisk redegjort for, at de økonomiske gevinster skyldes indsatserne alene (altså kausale effekter) eller om de forbedrede beskæftigelsestal fx er et udtryk for de generelt forbedrede økonomiske konjunkturer. I så fald er der ikke direkte sammenhæng mellem investeringerne og ydelsesbesparelserne, hvorved argumentet for investeringen bortfalder.

Sammenlignes andelen af 16-64-årige på overførselsindkomst i Københavns Kommune med de fire kommuner ses det endvidere, at denne dels er lavere for Københavns Kommune end for de fire øvrige kommuner, ligesom faldet i andelen fra 2010 er større for Københavns Kommune end for de øvrige kommuner, *jf. figur 1*. Det skal alene illustrere, at de realiserede besparelser i de fire kommuner kan være et resultat af andre forhold, og ikke nødvendigvis har direkte sammenhæng med investeringerne.

Figur 1. Andel 16-64-årige på offentlig forsørgelse, udvalgte kommuner



Anm.: Andelen af personer på offentlig forsørgelse er opgjort ekskl. SU-modtagere og barsel
 Kilde: Jobindsats, Danmarks Statistik samt egne beregninger

Andelen af 16-64-årige på offentlig forsørgelse er relativt lav i Københavns Kommune relativt til de fire øvrige kommuner, men der er alligevel god grund til at anlægge en investeringstankegang på beskæftigelsesområdet. Investeringer der hjælper flere borgere i beskæftigelse medfører en besparelse for de offentlige finanser og er grundlæggende en god idé såfremt gevinsterne overstiger merudgifterne.

Økonomistyring på beskæftigelsesområdet

Selvom investeringsforslag som de fire kommuners ikke kan finansieres i regi af investeringspuljen, og selvom der ikke er påvist kausal sammenhæng mellem de konkrete investeringer og besparelser, er det ikke ensbetydende med, at det ikke helt generelt kan være hensigtsmæssigt at investere i de indsatser på beskæftigelsesområdet, der har de bedste beskæftigelseseffekter.

Det er som før nævnt en udfordring i forhold til at investere i de beskæftigelsesindsatser, der har de bedste beskæftigelseseffekter, at økonomistyringen på beskæftigelsesområdet er indrettet således, at udgifterne til de forskellige typer beskæftigelsesindsatser ikke er sidestillet.

Udgifterne til jobcenterdrift (herunder udgifter til samtaler og virksomhedsrettede indsatser) er underlagt servicerammen, mens udgifterne til de øvrige indsatser ikke er det. Servicerammen er et udgiftsloft, der skal sikre styring med kommunernes samlede offentlige serviceudgifter.

Dette indebærer, at en øget investering i jobcentrene og de mest virksomme indsatser skal finansieres fra den øvrige serviceramme, der også finansierer fx folkeskoler og ældrepleje mv. Det kan derfor være politisk vanskeligt at prioritere servicemidler til investeringer i fx samtaler eller virksomhedsplaceringer i regi af beskæftigelsesindsatsen.

Det samme gør sig ikke gældende for de mindre virksomme indsatser (fx mentorstøtte, uddannelsesforløb og øvrig vejledning og opkvalificering), for hvilke udgifterne er omfattet af både driftsrefusion (som dog afskaffes) og budgetgarantien. Denne adskillelse mellem udgifter skaber et u hensigtsmæssigt incitament til at investere i de mindre virksomme indsatser i forhold til de mere virksomme, *jf. tabel 1*.

Tabel 1. Oversigt over redskaber i beskæftigelsesindsatsen, refusion og serviceloft (efter indgåelse af aftale om afskaffelse af driftsrefusion)

	Refusion	Omfattet af budgetgaranti	Finansieres uden for servicerammen
<i>Mest effektive redskaber</i>			
Samtaler	0 pct.	Nej	Nej
Virksomhedsopsøgende indsats	0 pct.	Nej	Nej
<i>Mindre effektive redskaber</i>			
Uddannelsesaktivering	0 pct.	Ja	Ja
Øvrig vejledning og opkvalificering	0 pct.	Ja	Ja
Mentorstøtte	0 pct.	Ja	Ja

I økonomiaftalen mellem KL og regeringen er det nævnt, at man vil undersøge, hvordan man bedre kan understøtte incitamentet til at investere i en aktiv beskæftigelsesindsats.