



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**November 2018
– 5/2018**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorerne
bemærkninger**

Jobcentrenes effektivitet

5/2018

Beretning om

jobcentrenes effektivitet

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Beskæftigelsesministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i marts 2019.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2018, som afgives i februar 2020.

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

**Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:**

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-588-6
ISBN pdf 978-87-7434-589-3

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om jobcentrenes effektivitet

Danmarks 94 jobcentre har til opgave at hjælpe ledige borgere i job eller tættere på et job gennem uddannelse eller opkvalificering. Udgifterne til offentlig forsørgelse af de ledige (dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension mv.) udgjorde 53 mia. kr. (2018-priser) i 2017. Hertil kommer statslige udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats på ca. 13 mia. kr.

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet løbende overvåger og analyserer jobcentrenes beskæftigelsesindsats og -resultater, herunder stiller data til rådighed for kommunerne, så et jobcenter kan sammenligne sine resultater med andre jobcentre med tilsvarende socioøkonomiske rammevilkår. Ministeriets analyser har vist, hvor mange ledige jobcentre får i beskæftigelse, men ikke hvor mange udgifter der er forbundet hermed, dvs. hvor effektive jobcentrene er.

Statsrevisorerne gør opmærksom på, at Rigsrevisionens undersøgelse af jobcentrenes effektivitet tilvejebringer ny viden om, at jobcentrene kan få flere ledige i beskæftigelse - uden at øge de statslige og kommunale udgifter.

Hvis de mindre effektive jobcentre løfter sig op på niveau med de mest effektive jobcentre, kan antallet af ledige på overførselsindkomst årligt reduceres med ca. 18.000 personer. Alternativt er der forsigtigt vurderet potentiale for at nedbringe udgifterne til beskæftigelsesindsatsen med 1,45 mia. kr.

For at realisere effektiviseringspotentialet finder Statsrevisorerne det hensigtsmæssigt, at Beskæftigelsesministeriet skaber grundlag for, at de mindst effektive jobcentre kan lære af de jobcentre, der opnår de bedste og varige resultater med de samme udgifter.

Statsrevisorerne

14. november 2018

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager

Statsrevisorerne skal bl.a. pege på disse undersøgelsesresultater:

- Det er ikke de samme jobcentre, der fremstår med de bedste resultater, når man ser på indsatsen med og uden udgifter.
- Det største potentiale for forbedring af jobcentrenes effektivitet er hos målgruppen af kontanthjælpsmodtagere.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	8
 2. Beskæftigelsesministeriets opfølgning på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene	 12
2.1. Beskæftigelsesministeriets overvågning af indsatser	13
2.2. Beskæftigelsesministeriets særskilte analyser	17
 3. Jobcentrenes effektivitet	 20
3.1. Jobcentrenes effektivitet	21
3.2. Jobcentrenes løfteevne.....	28
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	31
Bilag 2. Ordliste.....	44

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 5, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 17. Beskæftigelsesministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Mette Frederiksen: oktober 2011 - oktober 2014
Henrik Dam Kristensen: oktober 2014 - juni 2015
Jørn Neergaard Larsen: juni 2015 - november 2016
Troels Lund Poulsen: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Beskæftigelsesministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om jobcentrenes effektivitet. Med effektivitet mener vi jobcentrenes evne til at få ledige i job og uddannelse i forhold til de udgifter, som jobcentret afholder.

Der er 94 jobcentre, der skal hjælpe borgere i job eller uddannelse eller understøtte, at den ledige står til rådighed for arbejdsmarkedet. Jobcentrene skal også hjælpe virksomheder med at rekruttere, uddanne og opkvalificere medarbejdere samt forebygge arbejdsrelateret sygdom og fastholde syge medarbejders tilknytning til arbejdsmarkedet.

Der er 94 jobcentre i Danmark. Enkelte af landets 98 kommuner har slået sig sammen om driften af et jobcenter.

Jobcentrene har forskellige udgangspunkter for at hjælpe de ledige i arbejde, idet nogle kommuner fx har flere arbejdspladser, bedre infrastruktur og færre langtidsledige og derved lettere ved at få ledige i arbejde. Vi har derfor taget højde for kommunernes socioøkonomiske forskelle i vores analyse af jobcentrenes effektivitet.

Det er væsentligt at undersøge jobcentrenes effektivitet, da det både er relevant at se på, hvor mange personer jobcentrene får i job eller uddannelse, og på udgifterne forbundet hermed. Det kan bl.a. give et grundlag for at vurdere, om det er muligt for jobcentrene at få flere ledige i beskæftigelse med deres nuværende udgifter til indsatsen.

2. Det overordnede ansvar for et jobcenters beskæftigelsesindsats ligger hos kommunalbestyrelsen, der også afgør, hvordan beskæftigelsesindsatsen prioriteres i den enkelte kommune. Beskæftigelsesministeriet er dermed ikke ansvarlig for de enkelte jobcentres økonomiske og ledelsesmæssige prioriteringer og har heller ikke direkte indflydelse på kommunernes udgifter til administrationen af jobcentrene. Jobcentrene arbejder inden for samme lovgivning på beskæftigelsesområdet, men kommunerne har mulighed for at organisere og forvalte beskæftigelsesindsatsen forskelligt, jf. det kommunale selvstyre. Det betyder bl.a., at der kan være forskel på, hvor mange udgifter den enkelte kommune anvender på beskæftigelsesindsatsen. Det er relevant at se på jobcentrenes resultater i forhold til de udgifter, de har på området, da jobcentrenes indsats har betydning for statens udgifter til beskæftigelsesindsatsen, særligt i forhold til offentlig forsørgelse.

Beskæftigelsesministeriet har pligt til at overvåge og analysere beskæftigelsesindsatsen i jobcentre, jf. § 21 i lov om organisering af beskæftigelsesindsatsen. Ministeriet har ligeledes en generel forpligtelse til at følge med i, hvordan lovgivningen administreres, herunder om lovgivningen generelt overholdes, og om lovgivningen fortsat er hensigtsmæssig. Det skal ministeriet, fordi ministeriet har ansvaret for lovgivningen på området og dermed udstikker rammerne for beskæftigelsesindsatsen, som kommunerne skal agere inden for. Derfor er det afgørende for ministeriet at få viden om jobcentrenes beskæftigelsesindsats, resultater og forbrug af resurser og at holde sig orienteret om den generelle udvikling på arbejdsmarkedet.

Loven om aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) regulerer den aktive beskæftigelsesindsats over for ledige borgere. Her fremgår krav til samtaler, aktiveringstilbud mv., jf. lovbekendtgørelse nr. 1342 af 21. november 2016.

Offentlig forsørgelse

Offentlig forsørgelse er fx:

- dagpenge
- kontanthjælp
- uddannelseshjælp
- integrationsydelse
- sygedagpenge.

3. Jobcentrenes indsats for at hjælpe borgerne i job eller tættere på job, fx gennem uddannelse og opkvalificering, har afgørende betydning for udgifterne til beskæftigelsesindsatsen. Såvel staten som kommunerne afholder udgifter til beskæftigelsesindsatsen, som overordnet set består af midler til offentlig forsørgelse og midler til en aktiv beskæftigelsesindsats, der skal understøtte, at den ledige er til rådighed for arbejdsmarkedet, jf. lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

4. I 2016 var der ifølge tal fra jobindsats.dk 360.000 fuldtidspersoner på offentlig forsørgelse under beskæftigelsesindsatsen (ekskl. førtidspension, fleksjob, efterløn, folkepension og SU). De offentlige forsørgelsesudgifter udgjorde for denne gruppe 55 mia. kr. samme år. Finansministeriet har i rapporten Aktiv beskæftigelsesindsats fra maj 2018 offentliggjort, at de statslige udgifter til den aktive indsats udgjorde ca. 13 mia. kr. i 2016, hvilket var en stigning på ca. 3 mia. kr. siden 2007. Beskæftigelsesministeriet har endvidere oplyst, at udgifterne til den aktive indsats udgjorde det samme i 2017, mens udgifterne til offentlig forsørgelse var 53 mia. kr. (2018-priser). Med det høje udgiftsniveau er det vigtigt, at Beskæftigelsesministeriet understøtter, at kommunerne kan forvalte de statslige midler ud fra skyldige økonomiske hensyn, og derved tilskynder, at jobcentre er så effektive som muligt.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om jobcentre er effektive, og om Beskæftigelsesministeriet har fokus på jobcentrenes effektivitet, når ministeriet følger op på beskæftigelsesindsatsen. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Beskæftigelsesministeriet i tilstrækkelig grad overvåget, analyseret og fulgt op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentre?
- Har jobcentre et potentiale for at få flere ledige i beskæftigelse og uddannelse ud fra deres nuværende udgifter til indsatsen?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2017.



Konklusion

Rigsrevisionens undersøgelse peger på, at jobcentre kan få flere ledige i beskæftigelse eller uddannelse, uden at det kræver flere statslige eller kommunale udgifter. Beskæftigelsesministeriet har en omfattende overvågning og analyseaktivitet af jobcentrenes indsatser og resultater, men tager ikke i analyserne højde for forskelle i jobcentrenes effektivitet.

Det er væsentligt at koble indsatser og resultater med udgifter, da staten og kommunerne samlet bruger ca. 53 mia. kr. til offentlig forsørgelse og ca. 13 mia. kr. til den aktive beskæftigelsesindsats.

Undersøgelsen indikerer, at jobcentrene årligt kan reducere antallet af ledige på dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge med ca. 18.000 fuldtidspersoner. Det betyder, at disse personer i stedet kan komme i job eller uddannelse. Det forudsætter, at de mindre effektive jobcentre løfter sig op på niveau med de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår. Hvis fokus rettes mod jobcentrenes potentiale for at reducere udgifterne til beskæftigelsesindsatsen, så indikerer undersøgelsen, at jobcentrene årligt kan nedbringe udgifterne til indsatsen med 1,45 mia. kr., samtidig med at de får det samme antal ledige i job eller uddannelse. Udgifterne er både statslige og kommunale. Statens udgifter er derfor afhængige af kommunernes indsatser i jobcentrene.

Analysen af jobcentrenes effektivitet tager ikke højde for, om jobcentrenes beskæftigelsesindsats følger lovgivningen. Rigsrevisionen skal understrege, at ønsket om effektivitet aldrig må føre til, at jobcentrene ikke overholder krav i lovgivningen.

Beskæftigelsesministeriet følger løbende med i jobcentrenes indsatser og resultater med fokus på implementeringen og effekten af de seneste reformer. Ministeriet stiller bl.a. data om jobcentrenes indsatser og resultater til rådighed for kommunerne. Dermed kan et jobcenter sammenligne sine resultater med jobcentre, der har lignende socioøkonomiske rammevilkår. Det finder Rigsrevisionen positivt. Herudover har ministeriet foretaget en række særskilte analyser af beskæftigelsesindsatsen, som dækker de fokusområder, ministeriet har udpeget i sin videns- og evidensstrategi. Ministeriet tager ikke i sine analyser højde for forskelle i jobcentrenes effektivitet.

Undersøgelsen viser, at det ikke er de samme jobcentre, der får de bedste resultater, når analysen gennemføres med og uden udgifter. Dette illustrerer efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigheden af også at inddrage viden om udgifter for at få det bedste grundlag for at følge op på beskæftigelsesindsatsen.

Uden oplysninger om udgifterne er det ikke muligt at afgøre, om forskelle i resultaterne skyldes, at nogle kommuner afholder flere udgifter til beskæftigelsesindsatsen end andre, eller om der er et potentiale for at effektivisere indsatsen. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Beskæftigelsesministeriet fremadrettet har fokus på at inddrage udgifter i den løbende opfølgning på beskæftigelsesområdet, fx gennem cost-benefit-analyser. Rigsrevisionen konstaterer, at det samtidig er i tråd med regeringens og kommunernes aftale om en revurdering og forenkling af registreringen af de kommunale udgifter på beskæftigelsesområdet, jf. aftalen om kommunernes økonomi for 2019, der kan understøtte og bidrage til mere viden om udgifterne til området.

Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriet med fordel kan arbejde videre med resultaterne af denne undersøgelse, særligt i forhold til at afdække årsagerne til forskellene mellem jobcentrene og for at lære af de jobcentre, der opnår bedre resultater med de samme udgifter. Det ligger i naturlig forlængelse af intentionen i aftalen om kommunernes økonomi for 2019 og i ministeriets hensigt om i højere grad at inddrage økonomiske konsekvenser som et redskab i opfølgningen på beskæftigelsesindsatsen.

1.2. Baggrund

6. De kommunale jobcentre spiller en central rolle i at skabe et velfungerende arbejdsmarked for virksomheder og borgere. Jobcentrene skal bl.a. sikre, at jobsøgende kommer i beskæftigelse så hurtigt og effektivt som muligt. De skal desuden hjælpe virksomheder med at få arbejdskraft og støtte personer, der på grund af begrænsninger i arbejdsevnen har særlige behov for hjælp til at få job.

Jobcentrenes evne til at få ledige i beskæftigelse og uddannelse så hurtigt og effektivt som muligt har afgørende betydning for borgere, der er ramt af ledighed. Samtidig påvirker antallet af ledige omfanget af udgifter til offentlig forsørgelse. Da kommunerne har ansvaret for at udmønte den lokale beskæftigelsesindsats, har kommunale prioriteringer stor betydning for statens udgifter til beskæftigelsesområdet.

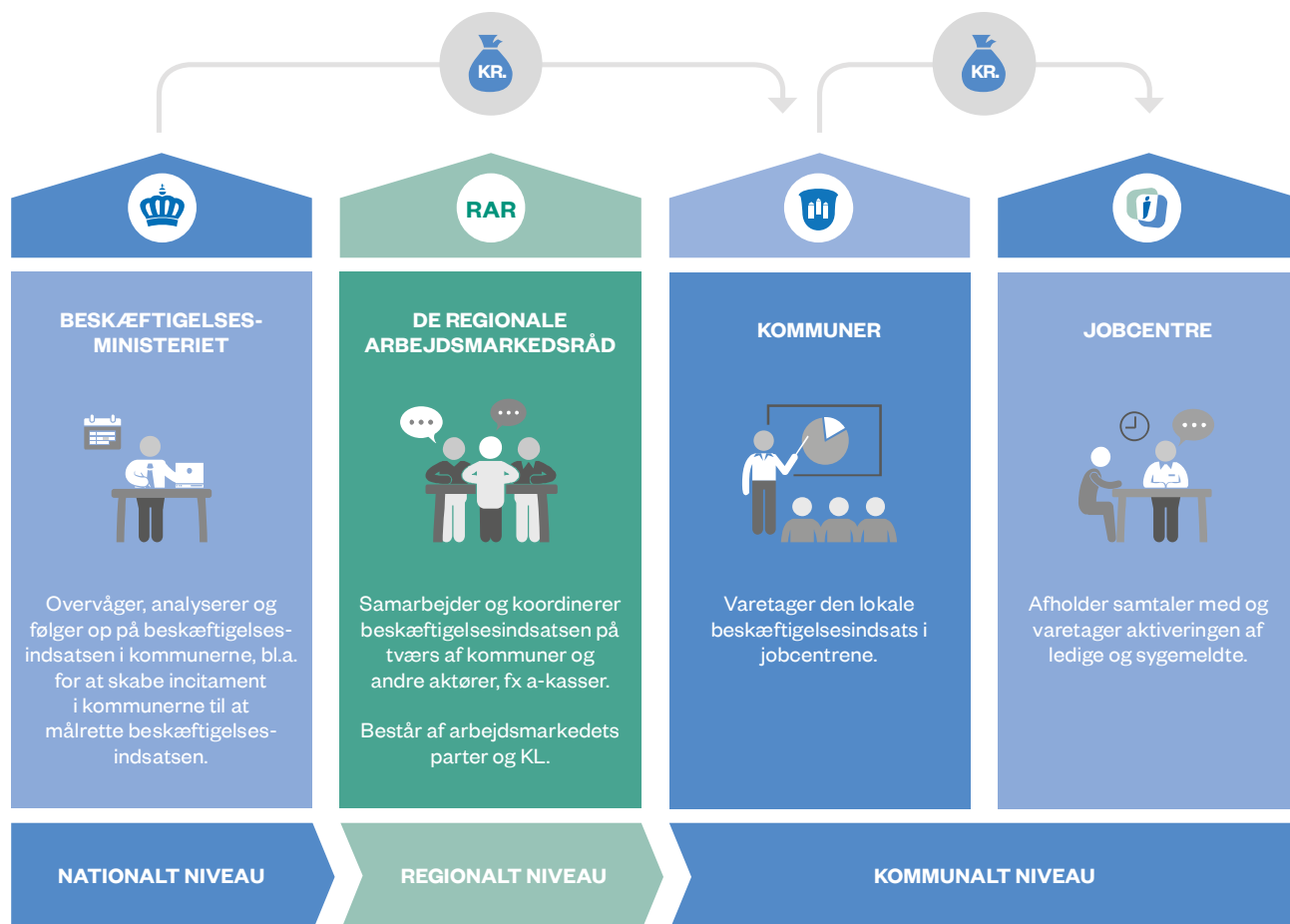
Beskæftigelsesministeriet har ansvaret for lovgivningen på beskæftigelsesområdet og sætter herigennem rammerne for kommunernes indsats over for de ledige. Ministeriet har derfor en vigtig rolle i forhold til at overvåge, analysere og følge op på beskæftigelsesindsatsen, bl.a. ved at undersøge, hvilke redskaber der virker godt i forhold til at få ledige hurtigt i beskæftigelse eller uddannelse. Udover at undersøge, hvor hurtigt jobcentrene kan få ledige i beskæftigelse og uddannelse, er det også relevant at se på jobcentrenes udgifter til beskæftigelsesindsatsen. Det kan give jobcentrene et bedre grundlag for at vurdere, om deres beskæftigelsesindsats er effektiv, herunder om det er muligt at få endnu flere ledige i beskæftigelse for de samme udgifter. En undersøgelse af jobcentrenes effektivitet, der sammenholder jobcentrenes resultater med deres udgifter, kan netop pege på, om der er et potentiale for forbedring.

Statens refusion af ydelser til ledige

Staten yder – ud over refusion til indsatser – også refusion til de ydelser, fx dagpenge og kontanthjælp, som ledige modtager. Disse ydelser medregnes dog ikke i udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats. Refusionssatserne for ydelser er følgende:

- 80 % i de første 4 uger
- 40 % fra 5. til 26. uge
- 30 % fra 26. til 52. uge
- 20 % efter uge 52.

7. Staten og kommunerne deler finansieringen af jobcentrene og beskæftigelsesindsatsen. Staten yder et samlet bloktilskud til kommunerne til drift af jobcentrene og den øvrige kommunale forvaltning. Kommunernes bloktilskud er et generelt tilskud og er derfor ikke øremærket til fx driften af jobcentrene. Staten yder også refusion til indsatser, som knytter sig til bl.a. modtagere af dagpenge, kontanthjælp, uddannelseshjælp og sygedagpenge. Overordnet set deler staten og kommunerne ansvaret for beskæftigelsesindsatsen. Herudover koordinerer 8 regionale arbejdsmarkedsråd opgavevaretagelsen mellem kommuner og andre aktører, herunder a-kasserne for de forsikrede ledige, jf. figur 1.

Figur 1
De ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen


Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at staten og kommunerne deler ansvaret for og finansieringen af beskæftigelsesindsatsen. Registreringen af udgifterne er fastsat i den kommunale kontoplan, som er bindende for kommunerne. Kontoplanen skal sikre en ensartet konteringspraksis og derved, at kommunernes udgifter er gennemsigtige. I aftalen om kommunernes økonomi for 2019 er regeringen og KL enige om, at der er behov for at gennemgå og revurdere de centralt fastsatte krav til, hvordan kommunerne registrerer deres udgifter på beskæftigelsesområdet. Når parterne forenkler registreringen, skal de tage hensyn til, at Beskæftigelsesministeriet og kommunerne fortsat skal kunne opgøre udgifterne til den aktive indsats konsistent og korrekt. Det kan skabe grundlag for en mere præcis budgettering af udgifterne på finansloven og i kommunerne.

8. Jobcentrene kan benytte en række tilbud og indsatser til at hjælpe ledige i job eller uddannelse, jf. boks 1.

Boks 1

Tilbud og indsatser i den aktive beskæftigelsesindsats

Overordnet kan jobcentrene bruge følgende tilbud og indsatser:

- samtaler med og generel vejledning af den ledige
- mentorstøtte
- vejledning og opkvalificering (herunder uddannelse samt særligt tilrettelagte projekter og forløb)
- praktik og nytteindsats i virksomheder
- forløb med løntilskud hos offentlige og private arbejdsgivere
- jobrotation, voksenlærlinge mv.
- bevilling af tilskud til hjælpemidler og personlig assistance mv., der skal kompensere for et handicap
- opkvalificering i forbindelse med ansættelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Alle ledige har ret og pligt til et aktiveringstilbud, jf. kapitel 16 i lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Tilbudsmulighederne er overordnet inddelt i 3 hovedkategorier af indsatser:

- vejledning og opkvalificering
- virksomhedspraktik
- løntilskud.

Alle ledige har derudover ret og pligt til afklarende samtaler med en jobkonsulent og til en jobplan/uddannelsesplan. Indsatserne kan variere i forhold til, hvordan kommunerne tilrettelægger indsatsen, hvem der udbyder indsatsen, og hvor lang tid en indsats forløber mv. Endvidere kan jobcentrene tilbyde supplerende indsatser, som der ikke er krav til i lovgivningen. Jobcentrene har dermed væsentlige frihedsgrader i forhold til, hvordan de forvalter området.

9. Folketinget har gennemført en række reformer på beskæftigelsesområdet de seneste 5 år, jf. boks 2. Formålet har ifølge Beskæftigelsesministeriet bl.a. været at sikre en tidligere, mere omkostningseffektiv og mere individuelt tilpasset indsats over for de ledige og tilskynde kommunerne til en mere aktiv og jobrettet indsats.

Boks 2

Reformer på beskæftigelsesområdet i perioden 2013-2016

Jobreform – fase 1 (1. april 2016, 1. juli 2016 og 1. oktober 2016)

Reformen indfører et nyt kontanthjælpsloft og en 225-timersregel for modtagere af kontanthjælp mv. (integrationsydelse og uddannelses- og kontanthjælp). Derudover bliver uddannelses- og kontanthjælpsmodtageres ret til ferie nedsat fra 5 til 4 ugers ferie.

Refusionsreformen (1. januar 2016)

Reformen omlægger kommunernes refusion af den aktive beskæftigelsesindsats. Reformen indfører et mere gennemskueligt system, hvor refusionssatsen afhænger af anciennitet hos den ledige.

Beskæftigelsesreformen (1. januar 2015 og 1. juli 2015)

Intentionerne med reformen, der er målrettet indsatsen for forsikrede ledige, er bl.a., at flere ledige skal have en individuel, målrettet og jobrettet indsats og opnå varig beskæftigelse.

Sygedagpengereformen (1. juli 2014)

Intentionerne med reformen er at sikre modtagere af sygedagpenge økonomisk sikkerhed under deres sygdomsforløb samt en tidligere og bedre opfølgning.

Kontanthjælpsreformen (1. januar 2014)

Målet er, at flere kontant- og uddannelseshjælpsmodtagere kommer i beskæftigelse eller uddannelse.

Reform af førtidspension og fleksjob (1. januar 2013)

Målet er, at flere får en tilknytning til arbejdsmarkedet og forsørger sig selv, og at færre ender på passiv forsørgelse.

Reformerne ændrede på indsatser og incitamentsstrukturer i kommunerne, og det er derfor væsentligt for Beskæftigelsesministeriet løbende at følge op på, hvordan kommunerne implementerer reformerne, herunder om flere borgere kommer i beskæftigelse.

10. I Finansministeriets rapport fra maj 2018 fremgår det, at Danmark i 2015 brugte 1,2 % af BNP på den aktive beskæftigelsesindsats. Det fremgår af rapporten, at de samlede udgifter til den aktive indsats steg fra ca. 10 mia. kr. i 2007 til ca. 13 mia. kr. i 2016.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

11. Undersøgelsens overordnede revisionskriterium tager afsæt i lov om organisering af beskæftigelsesindsatsen. Af lovens § 21 fremgår det, at Beskæftigelsesministeriet overvåger og analyserer udviklingen på arbejdsmarkedet samt overvåger og følger op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene.

12. Undersøgelsen omfatter 2 dele, som behandles i separate kapitler.

Analyse af kommunernes rammevilkår

Beskæftigelsesministeriets rammevilkårsanalyse er en analyse af kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. Analysen er baseret på resultaterne af en statistisk model, der beregner betydningen af en række socioøkonomiske forhold, bl.a. borgernes uddannelsesbaggrund og civilstatus. Endvidere inddrages regionale arbejdsmarkedsforhold i beregningen. Rammevilkårene udregnes for hver enkelt kommune og anvendes til at rangordne kommunerne efter.

Kapitel 2 handler om, hvorvidt Beskæftigelsesministeriet overvåger, analyserer og følger op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. Vi lægger til grund, at Beskæftigelsesministeriet løbende følger med i jobcentrenes resultater og på eget initiativ gennemfører analyser, der dækker de vigtigste indsatser på området. Vi tager udgangspunkt i de fokusområder, som ministeriet har udpeget i sin videns- og evidensstrategi. Herudover undersøger vi, om ministeriet gennemfører analyser af jobcentrenes effektivitet. Her lægger vi til grund, at det er væsentligt at tilvejebringe viden om jobcentrenes resultater sammenholdt med udgifterne til beskæftigelsesindsatsen for at understøtte en så effektiv indsats som muligt. Endelig lægger vi til grund, at Beskæftigelsesministeriet med den tilvejebragte viden følger op over for jobcentre, der har problemer med implementering og resultater.

Kapitel 3 handler om jobcentrenes effektivitet. Vi undersøger, om vi kan identificere et potentiale for at forbedre resultaterne af beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. Vi lægger til grund, at Beskæftigelsesministeriet tilvejebringer viden om, hvilke resultater de enkelte jobcentre opnår. Vi beregner et potentiale for forbedring af jobcentrenes effektivitet ved hjælp af Beskæftigelsesministeriets rammevilkårsanalyse og Data Envelopment Analysis (DEA). DEA er en kvantitativ analysemetode, som kan anvendes til at sammenligne og vurdere organisatoriske enheder, der udfører beslægtede opgaver. Vi lægger til grund, at jobcentrenes udgiftsniveau har betydning for jobcentrenes resultater. Kommunernes udgifter til beskæftigelsesindsatsen er ikke tidligere indhentet og opgjort på en lignende systematisk måde.

Metode

13. Den del af undersøgelsen, der vedrører Beskæftigelsesministeriets overvågning, analyser og opfølgning på indsatsen i jobcentrene er baseret på skriftligt materiale fra og møder med ministeriet.

Den del af undersøgelsen, der vedrører jobcentrenes eventuelle potentiale for at få flere ledige i beskæftigelse eller uddannelse, er primært baseret på registerdata fra Danmarks Statistik om kommunernes udgifter og fra DREAM-registret, der indeholder data om offentlig forsøgelse og beskæftigelsesindsatser.

Vi har opgjort kommunernes udgifter ud fra deres regnskabsdata i Danmarks Statistik. Vi har kvalificeret regnskabsdataene ved en spørgeskemaundersøgelse blandt alle kommuner om, hvordan de konterer udgifter til beskæftigelsesindsatsen. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at sikre størst mulig sammenlignelighed på tværs af jobcentrene. Efterfølgende har vi i dialog med kommunerne afstemt kommunernes udgiftsniveau, hvis der har været korrektioner. Udgifterne er derefter udregnet i forhold til antallet af fuldtidspersoner på de målgrupper, der indgår i undersøgelsen.

Vi har gennemført DEA-analyserne i samarbejde med Det nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, VIVE. Analyserne er gennemført for at bidrage med ny viden om og give overblik over jobcentrenes effektivitet. Analyserne benchmarker jobcentrene og viser de jobcentre, som umiddelbart er mest effektive. Udgangspunktet for benchmarkingen er Beskæftigelsesministeriets rammevilkårsanalyse, som opgør de forventede gennemsnitlige ydelsesgrader for undersøgelsens målgrupper på baggrund af registerdata om borgernes socioøkonomiske baggrund og de lokale arbejdsmarkedsforhold. Dermed er der i DEA-analyserne taget højde for, at kommunerne har forskellige rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. Metoden uddybes i bilag 1.

14. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

15. Vores afgrænsning af indsatser og målgrupper tager udgangspunkt i de indsatser og målgrupper, som ministeriet selv bruger, jf. beskrivelsen af indsatser i boks 1 og målgrupper, som fremgår af boks 3. I analyserne af jobcentrenes løfteevne og effektivitet (kapitel 3) inkluderer vi imidlertid ikke førtidspension mv., som fremgår af boks 3. Vi vurderer, at et jobcenters nuværende ydelsesniveau for førtidspensionister mv. primært er et resultat af fortidens beslutninger og ikke et direkte resultat af den nuværende beskæftigelsesindsats. Det er vanskeligt at flytte en borger væk fra førtidspension mv., når først borgeren har fået tildelt pensionen. Førtidspension mv. indgår dog indirekte i analysen, idet vi har taget højde for, at kommunernes muligheder for at opnå gode resultater på kontanthjælpsområdet i et vist omfang afhænger af, hvor mange borgere der er tildelt førtidspension mv. Dvs. at hvis et jobcenter har mange borgere på førtidspension, har det færre borgere på kontanthjælp og omvendt. Vi tager i analyserne udgangspunkt i de kategorier af målgrupper, som Beskæftigelsesministeriets rammevilkårsanalyse bruger. Kategorierne kan dække over flere målgrupper, jf. boks 3.

Ydelsesgrad

Ydelsesgrad udtrykker, hvor stor en andel af året personer mellem 16 og 66 år gennemsnitligt modtager den pågældende ydelse, fx kontanthjælp.

Løfteevne

Med løfteevne mener vi jobcentrets evne til at få ledige i beskæftigelse og i uddannelse, set i forhold til hvad man kan forvente ud fra kommunernes socioøkonomiske sammensætning.

Boks 3**Anvendte målgruppekategorier****Dagpenge**

A-dagpenge, kontantydelse og arbejdsmarkedsydelse

Kontanthjælp mv.

Kontanthjælp, uddannelseshjælp, integrationsydelse, revalidering og forrevalidering.

Sygedagpenge

Sygedagpenge og jobafklaringsforløb.

Førtidspension mv.

Førtidspension, ledighedsydelse, fleksjob og resurseforløb.

Undersøgelsen af jobcentrenes effektivitet viser, hvilke jobcentre der i en DEA-analyse er mest effektive, men belyser ikke årsagerne til, at nogle jobcentre er mere effektive end andre. DEA-metoden forholder sig dermed ikke til de enkelte indsatsers effektivitet, men til jobcentrenes samlede beskæftigelsesindsats. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at det er en svaghed ved Rigsrevisionens undersøgelse, at den ikke belyser årsagerne til, at nogle jobcentre er mere effektive end andre. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at det ikke har været hensigten med effektivitetsanalysen at belyse årsagerne til eventuelle forskelle mellem jobcentre, men at vise, hvilke jobcentre de mindre effektive jobcentre kan opsøge for at lære af bedste praksis. Ministeriet har i øvrigt bemærket, at Rigsrevisionens undersøgelse ikke anviser et realiserbart potentiale, da den hviler på en forudsætning om, at jobcentre med et effektiviseringspotentiale kan nå op på niveau med de jobcentre, der gør det bedst. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at den anvendte metode er en forsigtig sammenligningsmetode, der sammenligner et jobcenter med de jobcentre, som ligner det mest, og samtidig ikke sætter potentialet for effektivisering højere end noget, som et lignende jobcenter har opnået.

Undersøgelsen omfatter perioden 2012-2017. I beregningen af jobcentrenes effektivitet tager vi udgangspunkt i perioden 2014-2016, da de nyeste tilgængelige data gælder denne årrække. Beregningen tager dermed ikke højde for mere langsigtede resultater af jobcentrenes indsats ud over den 3-årige periode, som er undersøgt. Det betyder bl.a., at undersøgelsen ikke belyser, i hvilket omfang langsigtede investeringer i beskæftigelsesindsatsen giver reducerede udgifter på lang sigt.

Udgangspunktet for opgørelsen af kommunernes udgifter er data fra kommunernes regnskaber, som vi har trukket fra Danmarks Statistikbank (statistikbanken.dk) for hvert af de 3 regnskabsår 2014, 2015 og 2016. Vi tager udgangspunkt i kommunernes samlede udgifter til beskæftigelsesindsatsen og sagsbehandlingen. Dermed skelner vi ikke mellem udgifter til:

- forskellige målgrupper og indsatser
- hovedkonto 5 og 6 (og dermed ikke, hvilke udgifter der er refusionsberettigede)
- drifts- og myndighedsopgaver
- kommunens eget personale og anden aktør.

Vi har afgrænset os fra følgende udgiftsposter:

- forsørgelsesudgifter (overførsler til ydelsesmodtageren)
- udgifter til løntilskud og jobrotation
- overheadudgifter til central administration, it, revision, kontorhold mv.
- refusion.

Som det fremgår ovenfor, medtager undersøgelsen ikke udgifter til offentlig forsørgelse eller eventuelt afledte samfundsøkonomiske gevinster ved at få ledige i job. Analysen belyser i sit besparelspotentiale udelukkende, hvad der vil kunne nedbringes af udgifter til den aktive beskæftigelsesindsats. Se metodebilaget for en nærmere beskrivelse af afgrænsningen af de kommunale udgifter.

16. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Beskæftigelsesministeriets opfølgning på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Beskæftigelsesministeriet generelt i tilstrækkelig grad overvåger, analyserer og følger op på den aktive beskæftigelsesindsats i jobcentrene, men at ministeriet ikke i sine analyser tager højde for forskelle i jobcentrenes effektivitet.

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet løbende overvåger jobcentrenes resultater med fokus på implementeringen af de seneste reformer. Undersøgelsen viser herudover, at ministeriet følger op på problemer med implementering og resultater i jobcentrene.

Beskæftigelsesministeriet har gennemført en række særskilte analyser af forskellige indsatser i jobcentrene. Analyserne dækker de fokusområder, som ministeriet har udpeget i sin videns- og evidensstrategi.

Beskæftigelsesministeriet udarbejder løbende rapporter med benchmarking, der belyser udviklingen i de indsatser og målgrupper, der er berørt af de seneste reformer på området. I rapporterne tager ministeriet højde for, at kommunerne har forskellige socioøkonomiske rammevilkår og dermed forskellige udgangspunkter for at få ledige i beskæftigelse eller uddannelse.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Beskæftigelsesministeriet har gjort det muligt for et jobcenter at sammenligne sine resultater med jobcentre med sammenlignelige rammevilkår. Benchmarkingrapporterne indeholder dog ikke analyser, der er koblet til udgifterne til indsatsen, som også kan variere fra jobcenter til jobcenter. Ministeriet har hertil bemærket, at ministeriet ikke har adgang til valide månedlige udgiftsdata, der kan kobles til indsatsen.

Rigsrevisionen vurderer, at det også er relevant at inddrage udgifterne til indsatsen for at få det bedst mulige grundlag for at følge op på jobcentrenes indsats. Uden oplysninger om udgifterne er det ikke muligt at afgøre, om forskelle i resultaterne skyldes, at nogle kommuner afholder flere udgifter til beskæftigelsesindsatsen end andre, eller om der er et effektiviseringspotentiale i indsatsen.

17. Dette kapitel handler om, hvordan Beskæftigelsesministeriet følger op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. Vi undersøger, hvordan ministeriet overvåger og følger op på jobcentrenes indsats over for de ledige. Herudover undersøger vi, om ministeriet har foretaget særskilte analyser, der dækker de vigtigste indsatser på området. Her tager vi udgangspunkt i de fokusområder, som ministeriet har udpeget i sin videns- og evidensstrategi. Endelig undersøger vi, om ministeriet gennemfører analyser af jobcentrenes effektivitet.

2.1. Beskæftigelsesministeriets overvågning af indsatser

18. Vi har undersøgt, i hvilken grad Beskæftigelsesministeriet løbende har overvåget beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene, herunder jobcentrenes effektivitet. Vi lægger til grund, at ministeriet løbende følger med i jobcentrenes resultater, jf. lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Vi lægger også til grund, at ministeriet med den tilvejebragte viden følger op over for jobcentre, der har problemer med implementering eller resultater.

Beskæftigelsesministeriets opfølgning på beskæftigelsesindsatsen

19. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet på forskellig vis overvåger og følger op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. Det sker, dels ved at ministeriet stiller data om indsatsen til rådighed for kommunerne på jobindsats.dk, dels ved at ministeriet løbende drøfter jobcentrenes resultater såvel internt i styrings- og implementeringsgrupper som eksternt med relevante aktører i beskæftigelsesindsatsen, herunder jobcentrene. Tabel 1 viser ministeriets opfølgende aktiviteter.

Tabel 1**Beskæftigelsesministeriets opfølgende aktiviteter**

1. Individuelle dialogmøder med jobcentrene om deres indsats.
2. Sparringsbesøg til alle eller udvalgte kommuner.
3. Benchmarking: udstilling af data for at øge fokus.
4. Brev fra minister eller direktør til kommuner med mangelfulde resultater.
5. Fremsendelse af eller tilbud om relevant vejledningsmateriale, herunder praksisrettede pjecer.
6. Netværksmøder, fx i Implementeringsforum, de regionale arbejdsmarkedsråd og netværk af jobcenterchefer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

20. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet løbende udarbejder rapporter med benchmarking af udvalgte indsatser og resultater, der opdateres hver måned for den enkelte kommune på jobindsats.dk. Rapporterne sendes kvartalsvist til jobcenterchefen i kommunen. Indsatserne og resultaterne i rapporterne er baseret på de sigtelinjer og implementeringsindikatorer, som ministeriet har opstillet for de næste 5 reformer, jf. boks 2. Boks 4 viser et eksempel på sigtelinjer og implementeringsindikatorer for kontanthjælpsreformen.

Boks 4**Sigtelinjer og implementeringsindikatorer for kontanthjælpsreformen**

	Sigtelinje	Implementeringsindikator
Sigtelinje – overordnet	Antallet af personer, der modtager kontant- eller uddannelseshjælp, skal reduceres.	Antallet af fuldtidspersoner på kontant- og uddannelseshjælp i en given måned.
Indikator 1	Flere unge skal i brobygning.	Andelen af uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, der tilbydes brobygningsforløb i en måned.
Indikator 2	Den virksomhedsrettede indsats for aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere skal styrkes.	Andelen af aktivitetsparate uddannelseshjælpsmodtagere, der deltager i virksomhedspraktik eller løntilskud i en måned.
Indikator 3	Den virksomhedsrettede indsats for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere skal styrkes.	Andelen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, der deltager i virksomhedspraktik, eller løntilskud i en måned.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

21. I benchmarkingrapporterne kan kommunerne sammenholde deres resultater med kommuner med lignende rammevilkår. Kommunerne er inddelt i klynger, hvor der bl.a. er taget højde for socioøkonomiske forskelle og regionale arbejdsmarkedsforhold. Benchmarkingen af kommunernes resultater kobler ikke kommunernes udgifter til indsatsen. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet er ved at revurdere den nuværende klyngeinddeling, og ministeriet har endvidere oplyst, at ministeriet er ved at udarbejde et nyt benchmarkingsystem.

22. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet med implementeringsindikatorerne har valgt en række indsatser og resultater ud fra et fokus på implementeringen af de seneste reformer af beskæftigelsesindsatsen. Implementeringsindikatorerne følges med en fast kadence i benchmarkingrapporterne, i ministeriets interne styregrupper for reformerne og i Implementeringsforum, som består af Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet og KL.

Undersøgelsen viser samtidig, at implementeringsindikatorerne ikke dækker alle indsatser. Beskæftigelsesministeriet følger dog løbende andre nøgletal, fx jobcentrenes resultater overordnet set, herunder antallet af fuldtidspersoner på offentlig forsørgelse fordelt på målgrupper. Undersøgelsen viser også, at data for alle målgrupper og kategorier af indsatser er tilgængelige på jobindsats.dk. Her er det også muligt for kommunerne at sammenligne resultater med tilsvarende kommuner i klyngen.

Herudover følger Beskæftigelsesministeriet lejlighedsvist op på konkrete indsatser, fx samtalevolumen i jobcentrene.

Opfølgning på jobcentre, der har problemer med implementering eller resultater

23. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet i en række tilfælde er blevet opmærksom på problemer med implementering eller resultater i jobcentrene, dels på baggrund af ministeriets egne interne undersøgelser, dels på baggrund af eksterne undersøgelser, fx Ankestyrelsens praksisundersøgelser, eller henvendelser fra eksterne parter. Boks 5 viser et eksempel på et problem med implementering i jobcentrene, som ministeriet er blevet opmærksom på, efter ministeriet selv har igangsat en evaluering.

Arbejdsmarkedskontorer

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har 3 arbejdsmarkedskontorer (herefter AMK). AMK skal understøtte jobcentrene i at udmønte beskæftigelsesindsatsen. AMK er tænkt som bindeled mellem STAR og jobcentrene i forhold til bl.a. at følge op på problemer med implementering i jobcentrene. AMK er desuden sekretariat for de 8 regionale arbejdsmarkedsråd.

Boks 5**Implementeringsproblem i indsatsen over for sygedagpenge-modtagere**

På baggrund af en tidlig evaluering af sygedagpengereformen blev Beskæftigelsesministeriet opmærksom på, at jobcentrenes indsats på området ikke levede fuldt op til intentionerne med reformen. Evalueringen pegede på, at indsatsen for modtagere af sygedagpenge var blevet mere virksomhedsrettet, men at indsatsen ikke blev givet tidligere i forløbet. Det var ellers en intention med reformen. Der var samtidig en stor kommunal variation i, hvor mange sygemeldte der tidligt fik en virksomhedsrettet indsats. Arbejdsmarkedskontorerne besøgte på den baggrund i efteråret 2016 en række kommuner, som havde særlige udfordringer med at efterleve reformens intention om en tidlig, virksomhedsrettet indsats.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

24. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ministeriet kan reagere på viden om problemer med implementering eller resultater på flere måder, alt efter problemets karakter, væsentlighed og omfang. I nogle tilfælde iværksætter ministeriet konkrete sparringsbesøg, mens beskæftigelsesministeren i andre tilfælde sender breve ud til de kommuner, der har mangelfulde resultater. Undersøgelsen viser, at ministeriet i højere grad end tidligere bruger ministerbreve som et redskab i opfølgningen. Tabel 2 viser eksempler på ministerbreve til kommunerne.

Tabel 2**Eksempler på opfølgning fra beskæftigelsesministeren i 2017**

Brev til alle kommuner med en opfordring til at gennemgå sager for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Brev til alle kommuner om fejl i administrationen af reglerne om rådighed og sanktioner på kontanthjælpsområdet (opfølgning på tredje praksisundersøgelse fra Ankestyrelsen herom).

Brev til alle kommuner om løntilskud og virksomhedspraktik.

Brev til alle kommuner om manglende indsats (ej indsats eller mentorstøtte i et år) for personer i kontanthjælpssystemet.

Brev til udvalgte kommuner, hvor ministeriet beder kommunen om at redegøre for manglende indsats (ej indsats eller mentorstøtte i et år) for personer med langtidsledighed i kontanthjælpssystemet.

Brev til udvalgte kommuner om datagrundlaget for opgørelsen af manglende indsats.

Brev til udvalgte kommuner, hvor ministeriet beder kommunen om at redegøre opfølgende for manglende indsats (ej indsats eller mentorstøtte i et år) for personer med langtidsledighed i kontanthjælpssystemet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Beskæftigelsesministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at beskæftigelsesministeren ad flere omgange har sendt breve til udvalgte kommuner, da Beskæftigelsesministeriet blev opmærksom på, at kommunerne havde en betydelig andel aktivitetsparate kontant- eller uddannelseshjælpsmodtagere, der ikke havde modtaget en aktiv indsats eller en mentorindsats inden for det seneste år. Kommunerne levede dermed ikke op til kravene i lov om aktiv beskæftigelsesindsats. Ministeren har taget tilsvarende initiativer i 2018.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet løbende følger op på jobcentrenes indsats og resultater med fokus på implementeringen af de seneste reformer. Ministeriet bruger forskellige redskaber, herunder at stille data til rådighed på jobindsats.dk og udarbejde løbende benchmarkingrapporter om jobcentrenes resultater. I forlængelse heraf har ministeriet gjort det muligt for en kommune at sammenligne sine resultater med kommuner med samme rammevilkår. Benchmarkingen af kommunernes resultater kobler ikke kommunernes udgifter til indsatsen og benchmarker dermed ikke jobcentrenes effektivitet.

Undersøgelsen viser også, at Beskæftigelsesministeriet i en række tilfælde har fulgt op på problemer med implementering og resultater i jobcentrene, og at ministeriet i stigende grad bruger ministerbreve til at følge op med.

2.2. Beskæftigelsesministeriets særskilte analyser

25. Vi har undersøgt, om Beskæftigelsesministeriet løbende har gennemført særskilte analyser af beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene. Dette indebærer analyser, som enten er udført eller rekvireret af ministeriet (herunder STAR). Vi vurderer, at disse analyser følger af ministeriets pligt til at overvåge og følge op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene, jf. § 21 i lov om organisering af beskæftigelsesindsatsen.

Vi undersøger derudover, om Beskæftigelsesministeriets særskilte analyser dækker de vigtigste indsatser på området. Her tager vi udgangspunkt i de fokusområder, som ministeriet har udpeget i sin videns- og evidensstrategi. Vi har herudover undersøgt, om ministeriet i sine særskilte analyser har undersøgt jobcentrenes effektivitet eller på anden vis har medtaget udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats i analyserne.

Beskæftigelsesministeriets strategi for analyser af beskæftigelsesindsatsen

26. Beskæftigelsesministeriet har i marts 2012 udarbejdet en videns- og evidensstrategi (herefter 2012-strategien), hvori ministeriet har taget stilling til, hvilke områder ministeriet vil gennemføre analyser af, jf. boks 6.

Boks 6**Beskæftigelsesministeriets 2012-strategi**

Beskæftigelsesministeriets strategi beskriver, at ministeriet skal sikre:

- en opsamling og strukturering af eksisterende viden
- udvikling af ny viden
- en systematisk formidling af viden.

2012-strategien har identificeret 4 fokusområder, som ministeriet skal prioritere, når ministeriet udvikler ny viden:

- effekten af indsatser for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige
- effekter af uddannelse til ledige
- effekter af virksomhedsrettede indsatser
- effekter af kvalitet og hyppighed af samtaler.

Programmerne for evaluering og opfølgning

Programmerne for evaluering og opfølgning omfatter: kon-tanthjælpsreformen, sygedag-pengereformen, beskæftigelsesreformen, dagpengerefor-men, reform af førtidspension og fleksjob samt jobreformen.

Den nye evidensstrategi

Den nye evidensstrategi bygger videre på 2012-strategien. Den giver rammen for, hvordan vidensarbejdet i ministeriet og STAR skal forløbe. Strategien viser, hvilke genstandsfelter der skal opbygges viden om, og hvordan denne viden skal udvikles. Genstandsfelterne skal forstås bredt, men der er 2 primære vidensområder: a) viden om job- og uddannelses-effekter og b) viden om, hvordan beskæftigelsesrettede indsatser bedst implementeres.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at 2012-strategien udtrykker minimumsområder for ministeriets opbygning af viden og derved ikke fuldt ud dækker de vidensområder, som ministeriet har prioriteret. Ministeriet har således – foruden 2012-strategien – udarbejdet programmer for evaluering og opfølgning samt planer for implementering af reformer, som Folketinget har vedtaget i perioden 2012-2017.

Beskæftigelsesministeriet har i 2018 godkendt en ny videns- og evidensstrategi. Ministeriet fokuserer i sin nye strategi på, at kommunerne fremover skal kunne beregne de økonomiske konsekvenser ved investeringer i beskæftigelsesindsatsen, bl.a. via jobinvestering.dk. Ministeriet fremhæver således, at cost-benefit-viden er efterspurgt i mange dele af beskæftigelsesindsatsen, og at cost-benefit-analyser bl.a. kan styrke vidensgrundlaget, når ministeriet skal udvikle politikker. Ministeriet har oplyst, at jobinvestering.dk er under udvikling og forventes sat i drift i 2019, så det kan anvendes i tilknytning til kommunernes forberedelse af prioriteringsoplæg til budgetterne for 2020. Rigsrevisionen finder det positivt, at ministeriet lægger op til fremover i højere grad at inddrage viden om udgifter til beskæftigelsesindsatsen. Hertil kommer, at regeringen og KL er blevet enige om at revurdere og forenkle registreringen af de kommunale udgifter på beskæftigelsesområdet. Det er i den forbindelse aftalt, at en forenkling af registreringen skal gennemføres under hensyntagen til, at udgifterne til den aktive indsats fortsat skal kunne opgøres konsistent af hensyn til at sikre retmæssig budgettering for at skabe øget gennemsigtighed på området, jf. aftalen om kommunernes økonomi for 2019.

Beskæftigelsesministeriets særskilte analyser af effekt og effektivitet af beskæftigelsesindsatsen

27. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet i perioden 2012-2017 har gennemført 79 analyser af beskæftigelsesindsatsen. Ministeriet betegner 26 af de 79 analyser som effektanalyser, og ca. halvdelen af effektanalyserne dækker ét eller flere af de 4 fokusområder i ministeriets 2012-strategi, jf. pkt. 26.

28. Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet ikke har foretaget effektivitetsanalyser i perioden 2012-2017.

Undersøgelsen viser dog, at Beskæftigelsesministeriet i 2 tilfælde har været opdragsgiver til rapporter, som har inddraget udgifter til beskæftigelsesindsatser, jf. boks 7. Ingen af rapporterne opgør dog jobcentrenes effektivitet, da de ikke beregner jobcentrenes resultater i forhold til deres udgifter.

Boks 7

Beskæftigelsesministeriets rapporter, der inddrager udgifter til beskæftigelsesindsatser

Rapporten Effekter af uddannelse på lediges mulighed for at komme i beskæftigelse (2014) indeholder bl.a. en cost-benefit-analyse, som sammenholder omkostningerne ved uddannelsesaktivering og privat løntilskud med den samfundsøkonomiske gevinst.

Rapporten Analyse af kommunernes resurseforbrug (2014) kortlægger bl.a. resurse- og tidsforbruget i jobcentrene. Mere konkret opgør analysen jobcentrenes administrative resurseforbrug ved at sammenligne, hvor mange sager jobcentrene løfter pr. årsværk. Rapporten opgør også kommunernes resultater ved at sammenligne jobcentrenes relative ydelsesgrad, dvs. deres faktiske ydelsesgrad, med deres forventede ydelsesgrad. Ministeriet var opdragsgiver til rapporten sammen med Finansministeriet og KL.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Beskæftigelsesministeriet har udarbejdet planer og strategier for særskilte analyser af beskæftigelsesindsatsen. I ministeriets nyeste strategi har ministeriet fokus på at styrke vidensgrundlaget på beskæftigelsesområdet gennem cost-benefit-analyser. Ministeriet har gennemført 79 analyser af beskæftigelsesindsatsen, hvoraf ministeriet betegner 26 som værende effektanalyser. Analyserne dækker fokusområder fra ministeriets videns- og evidensstrategi fra 2012.

Rigsrevisionen konstaterer, at ingen af analyserne giver viden om jobcentrenes effektivitet, men at 2 analyser inddrager udgifter til beskæftigelsesindsatsen. Rigsrevisionen vurderer, at det er væsentligt at have viden om jobcentrenes effektivitet for at få det bedst mulige grundlag for at følge op på jobcentrenes indsats.

Jobinvestering.dk

STAR udvikler værktøjet jobinvestering.dk, hvor kommunerne fremadrettet vil kunne beregne de økonomiske konsekvenser ved investeringer i beskæftigelsesindsatsen.

Kategorisering af analyser

Vores kategorisering af de særskilte analyser følger Beskæftigelsesministeriets karakteristik af analyserne. Dvs. at vi fx karakteriserer en analyse som en effektanalyse, hvis Beskæftigelsesministeriet selv vurderer, at det er en effektanalyse.

Rigsrevisionen har ikke i denne undersøgelse taget stilling til kvaliteten af de enkelte analyser.

Effektivitetsanalyser

Effektivitetsanalyser er karakteriseret ved at undersøge sammenhængen mellem opnåede resultater og udgifter. En effektivitetsanalyse adskiller sig dermed fra en effektundersøgelse ved også at relatere resultatet eller effekten af en indsats til udgifterne til indsatsen.

3. Jobcentrenes effektivitet



Delkonklusion

Rigsrevisionens undersøgelse peger på, at jobcentre har et væsentligt potentiale for at få flere ledige i job og uddannelse, uden at det kræver flere statslige eller kommunale udgifter.

Vi har beregnet potentialet ved hjælp af en DEA-analyse, der viser forskelle mellem jobcentrenes resultater. Beregningen skønner på den baggrund, hvor store potentialer de enkelte jobcentre har, når det gælder forbedring og besparelser.

Undersøgelsen indikerer, at jobcentre årligt kan øge antallet af personer i job eller uddannelse med ca. 18.000 fuldtidspersoner, hvis de jobcentre, som har et effektiviseringspotentiale, løfter sig op på niveau med de jobcentre, som gør det bedst med lignende rammevilkår. Hvis vi ser på jobcentrenes potentiale for at reducere udgifterne til indsatsen, så indikerer undersøgelsen, at jobcentre årligt kan nedbringe udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats med 1,45 mia. kr. og samtidig få det samme antal ledige i job og uddannelse. Udgifterne er både statslige og kommunale.

Andre modeller til beregning af jobcentrenes effektivitet viser et årligt potentiale for forbedring på op til 34.000 fuldtidspersoner eller et årligt potentiale for besparelse på op til 2,60 mia. kr.

I analysen af jobcentrenes effektivitet fremstår jobcentre i Herlev, Odense, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland som de mest effektive. Ifølge analysen leverer disse jobcentre de bedste resultater i forhold til deres udgifter.

Undersøgelsen viser i forlængelse heraf, at det ikke er de samme jobcentre, der fremstår med de bedste resultater, når vi gennemfører analysen med og uden udgifter. Når der ikke kobles udgifter til indsatsen, fremstår jobcentre i Ballerup, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Rebild og Stevn med den højeste løfteevne. Det understreger væsentligheden af at inddrage udgifter.

Analysen tager ikke højde for, om jobcentrenes beskæftigelsesindsats følger lovgivningen, eller højde for de mere langsigtede resultater af jobcentrenes indsats ud over den 3-årige periode, som er undersøgt. Rigsrevisionen skal understrege, at ønsket om effektivitet aldrig må føre til, at jobcentre ikke overholder krav i lovgivningen.

29. Dette kapitel handler om, i hvilket omfang jobcentrene har et potentiale for at få flere ledige i beskæftigelse og uddannelse ud fra deres nuværende udgifter.

30. Vi har undersøgt forbedringspotentialet for jobcentrenes effektivitet ved hjælp af DEA-metoden. Metoden benchmarker sammenlignelige enheder og identificerer dem, der opnår de bedste resultater i forhold til deres udgifter. I en DEA-analyse beregnes et jobcenters forbedringspotentialt ud fra jobcentrets afstand til de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår. Analysen er gennemført i samarbejde med VIVE. Vi analyserer først jobcentrenes effektivitet, hvor vi bruger en række DEA-modeller, som inddrager jobcentrenes udgifter til beskæftigelsesindsatsen. Herefter analyserer vi jobcentrenes løfteevne uden at inddrage jobcentrenes udgifter ved hjælp af en DEA-model, hvor udgifter er undladt.

3.1. Jobcentrenes effektivitet

31. Vi har undersøgt, om jobcentrene kan forbedre deres evne til at få ledige i job og uddannelse ud fra deres nuværende udgifter, dvs. om beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene kan blive mere effektiv.

Vi har undersøgt jobcentrenes effektivitet ved at sammenholde jobcentrenes løfteevne med udgifterne til indsatsen. Med løfteevne mener vi jobcentrets evne til at få ledige i beskæftigelse og uddannelse set i forhold til, hvad man kan forvente ud fra kommunernes socioøkonomiske sammensætning. Der er med analysen således taget højde for, at de enkelte kommuner har forskellige rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. Jobcentrets løfteevne er opgjort i relative ydelsesgrader for de 3 målgrupper: dagpenge, kontanthjælp mv. og sygedagpenge, jf. boks 8. Den relative ydelsesgrad måler andelen af året, hvor en kommunes borgere modtager en beskæftigelsesrelateret ydelse, i forhold til hvad der kunne forventes ud fra kommunens socioøkonomiske forhold.

Relativ ydelsesgrad

Den relative ydelsesgrad udtrykker forholdet mellem den forventede og den observerede ydelsesgrad. Dette udgør derved en indikator for, om ydelsesgraden i et jobcenter ligger over eller under det forventede niveau, givet kommunens rammevilkår.

Boks 8

Input og output i DEA-modellen

Input

Jobcentrets udgifter til beskæftigelsesindsatsen.

Output

Jobcentrets løfteevne i forhold til ledige på dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge.

Note: Vores undersøgelse af jobcentrenes løfteevne er baseret på resultatet af Beskæftigelsesministeriets rammevilkårsanalyse, som opgør den enkelte kommunes relative ydelsesgrad.

Kilde: Rigsrevisionen.

32. Vi har opgjort de enkelte kommuners samlede udgifter pr. fuldtidsperson til beskæftigelsesindsatsen. Vi anvender kommunernes regnskabsdata før refusion fra staten, dvs. at vi ikke skelner mellem kommunale og statslige udgifter. Formålet med vores opgørelse har været at sikre størst mulig sammenlignelighed i opgørelsen af udgifter på tværs af jobcentrene. Vi har brugt udgifter pr. fuldtidsperson i 2016 og et gennemsnit af udgifter pr. fuldtidsperson i 2014 og 2015. Vi har taget udgifter i 2014 og 2015 med for at skabe en mere robust analyse, der korrigerer for et enkelt års udsving. Vi anvender i analysen de udgifter, som stiller det enkelte jobcenter i det bedste lys, dvs. enten udgifter fra 2016 eller et gennemsnit af udgifter fra 2014 og 2015. Hvis et jobcenter fx fremstår mest effektivt ud fra udgifter i 2016, så anvender vi disse udgifter i analysen.

Vi vurderer, at den fremgangsmåde, vi har brugt, imødegår de væsentligste problemer med at sammenligne kommunernes organisering og konteringspraksis, jf. bilag 1.

33. Vi har anvendt DEA-metoden til at identificere de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår. Med afsæt i de effektive jobcentre har vi estimeret såvel et besparelspotentiale (inputorienteret) som et forbedringspotentiale (outputorienteret). Besparelspotentialet er udtryk for, hvor meget de mindre effektive jobcentre kan reducere deres udgifter med, hvis de gør som de jobcentre, der leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår, og samtidig få det samme antal ledige i job eller uddannelse. Forbedringspotentialet er udtryk for, hvor mange flere de mindre effektive jobcentre kan få i job eller uddannelse, hvis de gør som de jobcentre, der leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår, og fastholder samme udgiftsniveau. Figur 2 illustrerer de 2 typer af effektiviseringspotentiale.

Figur 2
Model for et jobcenters effektiviseringspotentiale



Kilde: Rigsrevisionen.

Figur 2 illustrerer, hvordan et jobcenter med potentiale for forbedring kan bringe sig på niveau med de mest effektive jobcentre, dvs. de jobcentre med det mest optimale forhold mellem udgifter og resultater set i forhold til de øvrige jobcentre. I figuren er de effektive jobcentre aftegnet på den stiplede linje. Jobcenteret med et effektiviseringspotentiale kan "nå op" til de effektive jobcentre (og dermed forbedre sin effektivitet) på 2 måder: enten ved at fastholde samme udgiftsniveau og få flere ledige i job eller uddannelse eller ved at reducere udgifterne til beskæftigelsesindsatsen og samtidig få det samme antal ledige i job eller uddannelse. I praksis kan det være en kombination af begge dele.

Vægtrestriktion

Vægtrestriktion tilføjes modellen for at forhindre en meget ensidig vægtning af kun ét output, fx at et jobcenter udelukkende målretter beskæftigelsesindsatsen til kontanthjælpsmodtagere og derved samlet set fremstår mere effektiv.

34. Vi har gennemført analyser ud fra 8 DEA-modeller, som tager højde for forskellige forhold, herunder stordriftsfordele, sammensætningen af ledige (fordi nogle ledige kan være dyrere end andre) samt en tidsmæssig forskydning mellem udgifter og resultater. Herudover er nogle af modellerne tilføjet vægtrestriktioner. De 8 modeller er opsummeret i bilag 1. VIVE har desuden udgivet en baggrundsrapport, som redegør mere detaljeret for de anvendte DEA-modeller. Modellerne viser et forbedringspotentiale på mellem 18.000 og 34.000 fuldtidspersoner og et besparelspotentiale på mellem 1,45 og 2,60 mia. kr., jf. bilag 1. Vi henviser endvidere til VIVEs rapport på VIVE.dk for en mere detaljeret gennemgang af modellerne.

35. I tabel 3 har vi valgt at afrapportere jobcentrenes samlede potentiale ud fra den mest forsigtige model. Valget af den mest forsigtige model skyldes 2 væsentlige hensyn. For det første et hensyn om ikke at risikere at overestimere jobcentrenes forbedringspotentiale. For det andet et hensyn om i størst muligt omfang at tage højde for, at jobcentre har forskellige vilkår, der kan have betydning for deres udgiftsniveau, fx i forhold til jobcentrets størrelse og sammensætning af ydelsesmodtagere. Det sidste skyldes en antagelse om, at nogle ydelsesmodtagere er dyrere end andre. En udgiftsanalyse, som vi har foretaget, viser i forlængelse heraf, at modtagere af integrationsydelser er dyrere end øvrige ydelsesmodtagere. I den mest forsigtige model sikres således, at jobcentre med forskellige rammevilkår, herunder jobcenterstørrelse og sammensætning af de forventede ydelsesmodtagere, ikke sammenholdes én til én.

Tabel 4 viser, hvor meget jobcentre kan forbedre deres ydelsesgrad, hvis de løfter sig op på niveau med de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår, og samtidig fastholder det samme udgiftsniveau. Forbedringen i ydelsesgrad er opgjort i antal fuldtidspersoner, som jobcentre kan løfte ud af offentlig forsørgelse og over i beskæftigelse og uddannelse. Tabellen viser videre jobcentrenes samlede besparelspotentiale. I dette tilfælde ser vi på, hvor meget jobcentre kan reducere udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats, hvis de løfter sig op på niveau med de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår, og samtidig fastholder deres nuværende ydelsesgrad. Besparelspotentialet er opgjort i procent og kroner.

Ø-jobcentre

Jobcentrene på Samsø, Langeland og Ærø indgår ikke i undersøgelsen på grund af en meget lille population af arbejdsløse. En ændring af få lediges ydelsessituation kan derfor betyde store udsving i ydelsesgraderne og dermed antallet af ledige på offentlig forsørgelse.

Tabel 3
DEA-modellens samlede forbedrings- og besparelspotentiale

Samlet forbedringspotentiale	Samlet besparelspotentiale
0,47 %-point	11 %
17.957 fuldtidspersoner	1,45 mia. kr.

Note: Forbedringspotentialerne er afrundet. Omregningen til fuldtidspersoner er foretaget uden afrunding. Modellen er uden de 3 mindste ø-jobcentre og med kontrol for førtidspension.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at den mest forsigtige model estimerer et potentiale for forbedring, hvor jobcentrene kan sænke ydelsesgraden med 0,47 %-point. Det svarer til, at jobcentrene kan reducere antallet af borgere på dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge med 17.957 fuldtidspersoner. Modellen estimerer det samlede potentiale for besparelse i udgifter til beskæftigelsesindsatsen til 1,45 mia. kr., hvis jobcentrene fastholder ydelsesgraden. Det svarer til et potentiale for besparelse på 11 %, hvis alle jobcentrene er lige så effektive som de jobcentre, der leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår.

Effektiviseringspotentiale fordelt på målgrupper

36. Vi har undersøgt jobcentrenes potentiale for at forbedre effektiviteten for de enkelte målgrupper. Tabel 4 viser resultaterne.

Tabel 4
Potentiale for forbedringer af jobcentrenes effektivitet fordelt på målgrupper

Potentiale for reduktion af ledighed		
Dagpenge	Kontanthjælp	Sygedagpenge
4.400 fuldtidspersoner	8.545 fuldtidspersoner	5.012 fuldtidspersoner

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 4, at jobcentrene har et forholdsvis stort potentiale for at få flere kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse eller uddannelse. Tabellen viser, at jobcentrene kan nedbringe antallet af ledige på kontanthjælp med 8.545 fuldtidspersoner. I dette antal skelnes der ikke mellem aktivitetsparate og jobparate kontanthjælpsmodtagere. For dagpengemodtagere er potentialet for at reducere ledigheden 4.400 fuldtidspersoner. Resultaterne for modtagere af sygedagpenge viser et potentiale for at reducere antallet af sygemeldte med 5.012 fuldtidspersoner. Det forudsætter igen, at de jobcentre, som har et potentiale for at forbedre sig, løfter sig op på niveau med de jobcentre, som leverer de bedste resultater.

Jobcentre med højeste og laveste effektivitet

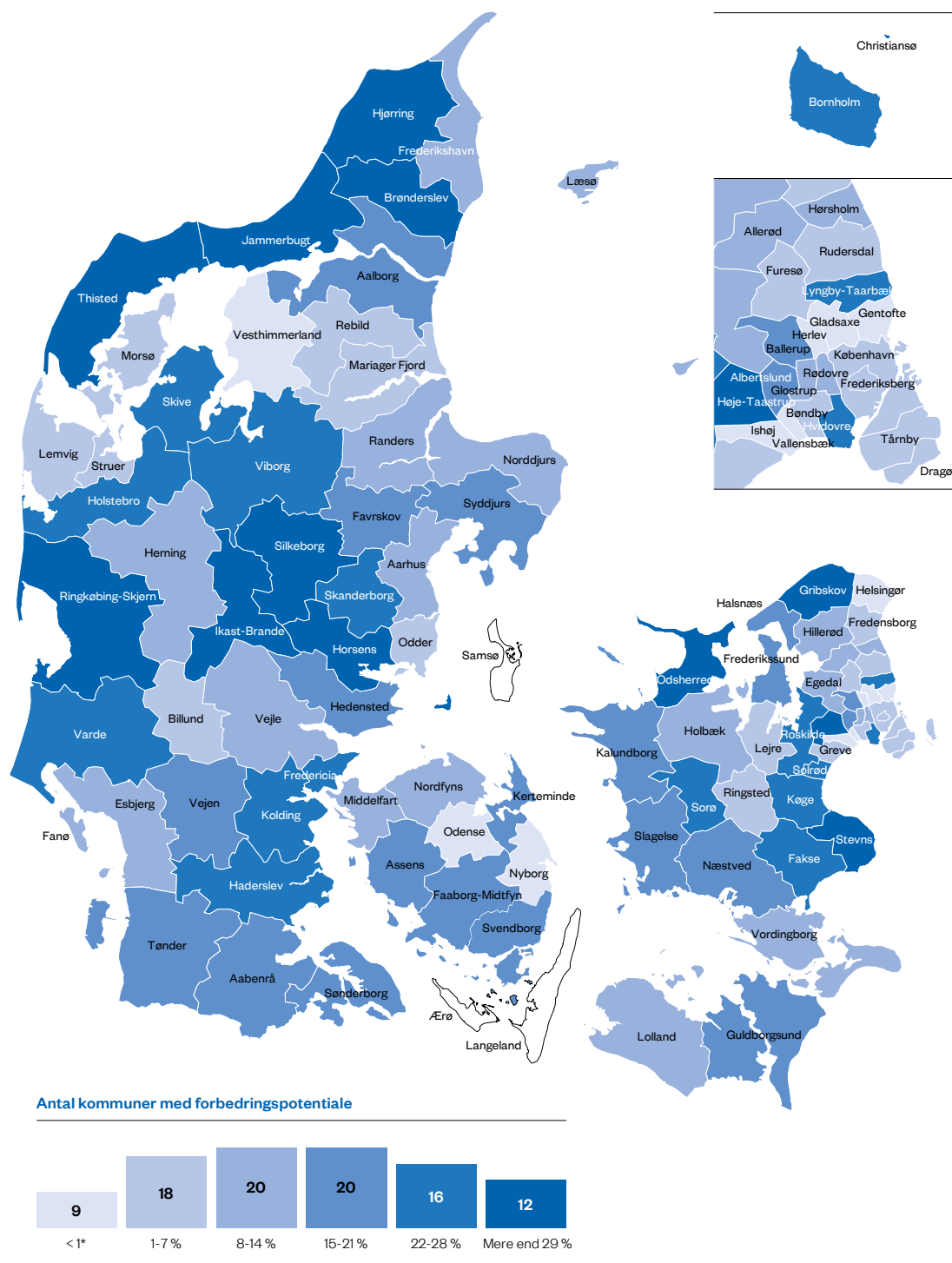
37. Som tidligere nævnt har vi gennemført analyser ud fra 8 DEA-modeller. Undersøgelsen viser, at valget af DEA-model påvirker, hvor mange jobcentre der er effektive. 4 jobcentre går igen i alle modellerne som de mest effektive. Det er jobcentrene i Herlev, Odense, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland. Blandt disse jobcentre kan der være forskel på, om de kommer ud som de bedste, fordi de har skabt de bedste resultater, eller fordi de har lave udgifter. En nærmere analyse af dette viser, at Jobcenter Herlev fx har et relativt højt udgiftsniveau sammenlignet med øvrige jobcentre, men til gengæld opnår bedre resultater end forventet på alle målgrupper. Modsat har Jobcenter Odense et udgiftsniveau, der er markant lavere end de øvrige jobcentre, mens jobcentrets resultater ligger på et gennemsnitligt niveau sammenlignet med øvrige jobcentre. Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at både Odense Kommune og Vesthimmerland Kommune er frikommuner, som har været undtaget fra en række regler i en periode og derfor ikke har gennemført den i øvrigt lovforeskrevne indsats. Ministeriet har endvidere oplyst, at der i Odense Kommunes revisionsberetning for 2017 er konstateret en række betydelige fejl og mangler i kommunens håndtering af sociale udgifter på Beskæftigelsesministeriets område, som er omfattet af statsrefusion. Odense Kommune er derfor et eksempel på en kommune, der kommer ud af analysen med en høj effektivitet, der skyldes lave udgifter, men som risikerer at få mindre gode langsigtede resultater på grund af en mangelfuld indsats her og nu.

Undersøgelsen viser videre, at de jobcentre, der har det største effektiviseringspotentiale, også varierer på tværs af de 8 modeller. 4 jobcentre (Gribskov, Silkeborg, Horsens og Ringkøbing-Skjern) går igen i alle modellerne som ét af de 10 jobcentre med størst potentiale for forbedring.

Figur 3 viser fordelingen af jobcentre med potentiale for forbedring på tværs af modellerne.

Figur 3

Fordeling af jobcentre, der har et effektiviseringspotentialt på tværs af de anvendte DEA-modeller



* Potentialer, der er større end 0,5 %, er afrundet til 1.

Note: Langeland, Ærø og Samsø er blanke, da disse 3 kommuner ikke indgår i analysen.

Kilde: Rigsrevisionen.

Figur 3 viser jobcentrenes effektiviseringspotentiale på tværs af de 8 DEA-modeller. Jobcentrene er rangeret efter, hvor meget de relativt set kan forbedre deres nuværende ydelsesgrad. Potentialet er med andre ord et udtryk for, hvor meget en kommune kan reducere den andel af året, hvor kommunens borgere kan forventes at være på dagpenge, kontanthjælp eller sygedagpenge, når der er taget højde for socioøkonomiske forhold. Kommunerne er inddelt i 6 grupper efter størrelsen på deres effektiviseringspotentiale. Figuren viser, at der er 9 kommuner, som har et effektiviseringspotentiale på mindre end 1 %. Ud over de 5 kommuner (svarende til 4 jobcentre), som er effektive på tværs af DEA-modellerne, er der 4 kommuner, som er meget tæt på at være fuldt effektive i alle modeller. Samtidig fremgår det, at 18 kommuner har et mindre effektiviseringspotentiale på 1-7 %, og 20 kommuner har et forbedringspotentiale på 8-14 %. Derudover er der 28 kommuner, som har et effektiviseringspotentiale på 22 % eller derover, herunder 12 kommuner med et potentiale på 29 % eller derover. Analysen forudsætter, at jobcentrene i kommuner med et effektiviseringspotentiale vil kunne forbedre deres ydelsesgrad ved at løfte sig op på niveau med de jobcentre, som gør det bedst. Samlet set er der 86 kommuner, der i varierende grad kan forbedre deres ydelsesgrad. Fordelingen af kommuner i de 6 grupper af effektiviseringspotentiale fremgår af bilag 1.

38. Analysen af jobcentrenes effektivitet tager ikke højde for, om jobcentrenes beskæftigelsesindsats følger lovgivningen, herunder at en række kommuner i den undersøgte periode har indgået i frikommuneforsøg og dermed ikke har været underlagt de samme regelsæt som landets øvrige kommuner. Rigsrevisionen skal understrege, at ønsket om effektivitet aldrig må føre til, at jobcentrene ikke overholder krav i lovgivningen. Analysen tager heller ikke højde for mere langsigtede resultater, der ligger ud over den 3-årige periode, som er undersøgt.

Resultater

I analysen af jobcentrenes samlede potentiale for at effektivisere beskæftigelsesindsatsen har vi taget udgangspunkt i den mest forsigtige DEA-model. Modellen tager højde for, at jobcentrets størrelse, sammensætning af ledige og rammevilkår kan have betydning for jobcentrets udgiftsniveau.

Undersøgelsen indikerer, at jobcentrene årligt kan reducere antallet af ledige på dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge med ca. 18.000 fuldtidspersoner. Det svarer til, at jobcentrenes ydelsesgrad kan reduceres med 0,47 %-point. Undersøgelsen viser også, at potentialet for at reducere udgifterne til den aktive beskæftigelsesindsats er 1,45 mia. kr. om året, hvor jobcentrene samtidig kan få det samme antal ledige i beskæftigelse eller uddannelse.

Andre modeller viser et årligt potentiale for forbedring på op til 34.000 fuldtidspersoner og et årligt potentiale for besparelse på op til 2,6 mia. kr.

4 jobcentre fremstår som effektive på tværs af de 8 DEA modeller. Det drejer sig om Herlev, Odense, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland. Blandt disse jobcentre kan der være forskel på, om det især er gode resultater eller lave udgifter, der driver den høje effektivitet. Rigsrevisionen har ikke undersøgt jobcentrenes lovmedholdelighed eller mere langsigtede resultater, der ligger uden for den 3-årige periode, som er undersøgt.

3.2. Jobcentrenes løfteevne

39. Vi har undersøgt jobcentrenes løfteevne, dvs. evne til at få ledige i job eller uddannelse, uden at vi inddrager udgifter i analysen. Formålet med analysen er at undersøge, om der er forskel på, hvilke jobcentre der har de bedste resultater med og uden udgifter til indsatsen. Det giver mulighed for at vurdere, om jobcentrenes resultater er drevet af, at nogle jobcentre anvender flere udgifter til indsatsen end andre.

40. Potentialet for forbedring af jobcentrenes løfteevne, hvis vi ser bort fra jobcentrenes udgifter, er vist i tabel 5. Her fremgår det, hvor meget jobcentrene kan sænke ydelsesgraden årligt på landsplan.

Tabel 5
DEA-modellens potentiale for forbedringer af jobcentrenes løfteevne

Potentiale for reduktion af ydelsesgrad
0,69 %-point
26.500 fuldtidspersoner

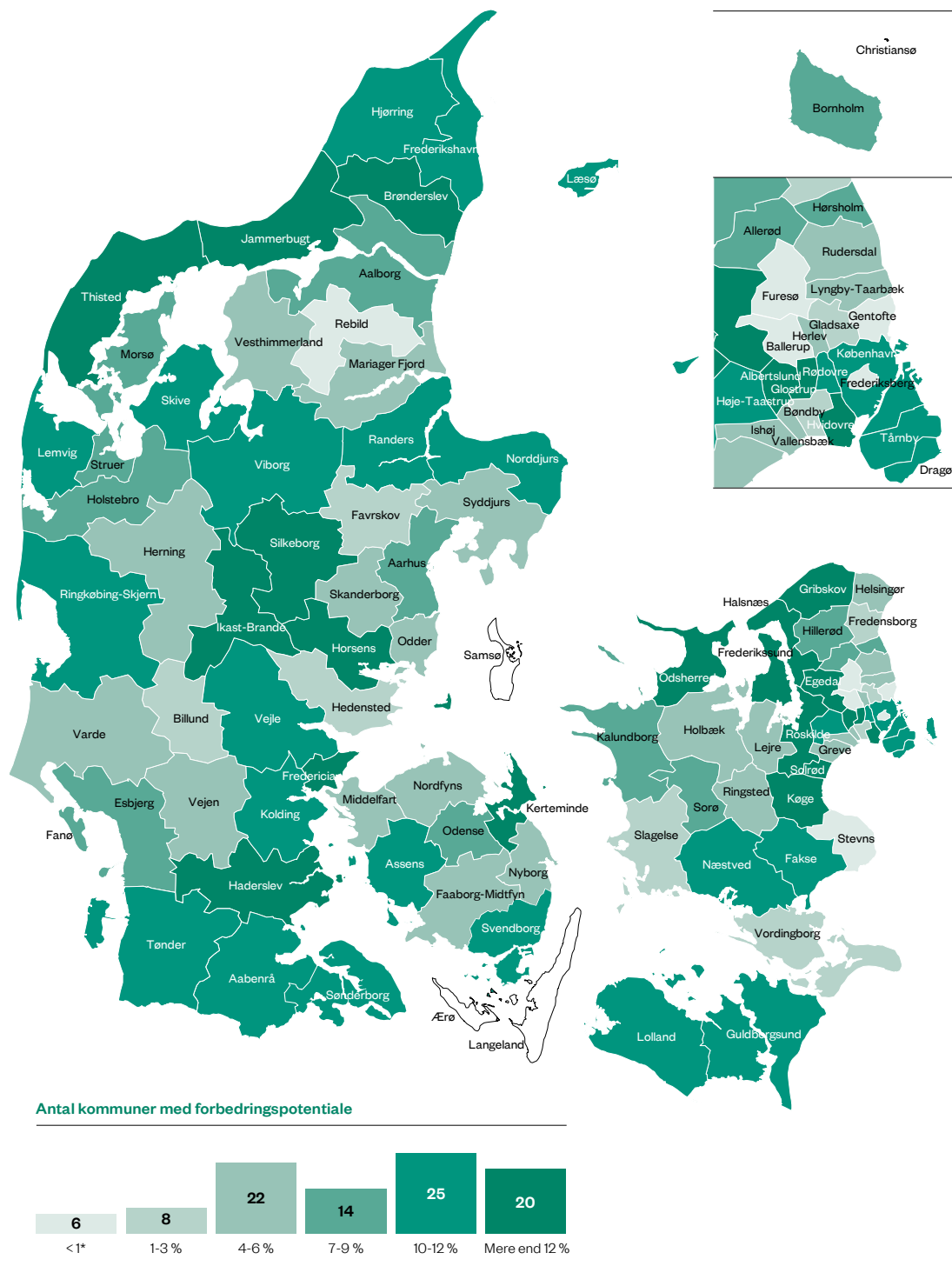
Note: Modellen er uden de 3 mindste ø-jobcentre og med kontrol for førtidspension.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 5, at der er potentiale for at forbedre jobcentrenes evne til at få ledige i beskæftigelse eller uddannelse. Ydelsesgraden kan sænkes med 0,69 %-point på målgrupperne, der modtager dagpenge, kontanthjælp eller sygedagpenge. Omregnet til antal ledige betyder det, at der er potentiale for at flytte 26.500 fuldtidspersoner fra ledighed til beskæftigelse eller uddannelse, hvis alle jobcentre kan skabe samme resultater som de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår.

Vi har foretaget en række tests af robustheden af resultaterne og analyserne med forskellige vægtrestriktioner. Dette har ikke ændret væsentligt ved analysens resultater, jf. bilag 1.

41. Figur 4 viser fordelingen af jobcentre med potentiale for forbedring af løfteevne.

Figur 4**Fordeling af jobcentre med et forbedringspotentialt uden inddragelse af udgifter til indsatsen**

* Potentialer, der er større end 0,5 %, er afrundet til 1.

Note: Langeland, Ærø og Samsø er blanke, da disse 3 kommuner ikke indgår i analysen.

Kilde: Rigsrevisionen.

Figur 4 viser resultaterne for alle landets jobcentre. Jobcentrene er rangeret efter, hvor meget de relativt set kan forbedre deres nuværende ydelsesgrad. Forbedringspotentialer er med andre ord et udtryk for, hvor meget en kommune kan reducere den andel af året, hvor kommunens borgere kan forventes at være på dagpenge, kontanthjælp eller sygedagpenge, når der er taget højde for socioøkonomiske forhold. Kommunerne er inddelt i 6 grupper efter størrelsen på deres forbedringspotentialer. Figuren viser, at der er 6 kommuner (Ballerup, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Rebild og Stevn), som ikke har noget forbedringspotentialer, mens 20 kommuner har et forbedringspotentialer på 12 % eller derover. Samtidig er der en lang række kommuner med et mindre forbedringspotentialer, herunder 22 kommuner med et forbedringspotentialer på 4-6 %.

Udgifternes betydning

42. Undersøgelsen viser, at det har betydning for jobcentrenes resultater, om udgifterne er inddraget eller ej. Analyserne viser forskelle i det samlede estimerede forbedringspotentialer, når vi ser på henholdsvis løfteevne og effektivitet, og der er samtidig forskel på, hvilke jobcentre der får gode resultater. Der er således en række jobcentre, der i analysen af løfteevne vurderes som de jobcentre, som leverer de bedste resultater, hvorimod de samme jobcentre i effektivitetsanalysen ikke vurderes som de mest effektive. Resultaterne illustrerer væsentligheden af at inddrage udgifter i analysen, da det har betydning for, hvilke jobcentre der fremstår med de bedste resultater.

Resultater

Undersøgelsen af jobcentrenes løfteevne viser, at jobcentrene samlet set kan forbedre deres beskæftigelsesindsats for målgrupperne dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge. Konkret kan ydelsesgraderne sænkes med 0,69 %-point, og det svarer til at få 26.500 fuldtidspersoner i arbejde eller uddannelse, når udgifter ikke inddrages i undersøgelsen.

Undersøgelsen viser også, at det ikke er de samme jobcentre, som fremstår med de bedste resultater, når vi sammenholder resultaterne af analyserne med og uden udgifter. De 6 jobcentre med den højeste løfteevne er: Ballerup, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Rebild og Stevn.

Rigsrevisionen, den 7. november 2018

Lone Strøm

/Michala Krakauer

Bilag 1. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om jobcentrene er effektive, og om Beskæftigelsesministeriet har fokus på jobcentrenes effektivitet, når ministeriet følger op på beskæftigelsesindsatsen. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Beskæftigelsesministeriet i tilstrækkelig grad overvåget, analyseret og fulgt op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene?
- Har jobcentrene et potentiale for at få flere ledige i beskæftigelse og uddannelse ud fra deres nuværende udgifter til indsatsen?

I undersøgelsen indgår Beskæftigelsesministeriet, herunder Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), og alle 94 jobcentre. Undersøgelsen omhandler perioden 2012-2017. Dog er analysen af jobcentrenes effektivitet begrænset til perioden 2014-2016. Dette skyldes, at data for 2017 ikke var tilgængelige, da vi gennemførte analysen.

Undersøgelsen af, om Beskæftigelsesministeriet har overvåget, analyseret og fulgt op på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene, bygger på en gennemgang af dokumenter. Vi har desuden holdt møder med Beskæftigelsesministeriet. I undersøgelsen af jobcentrenes effektivitet har vi anvendt registerdata. Endelig har vi gennemført interviews med 5 kommuner efterfulgt af en spørgeskemaundersøgelse blandt alle 94 jobcentre for at kvalificere vores opgørelse af udgifter til beskæftigelsesindsatsen.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- lovgivning om beskæftigelsesindsatsen
- retningslinjer/vejledninger, styringsdokumenter og mødemateriale om ministeriets overvågning, analyser og opfølgning på beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene
- materiale produceret af ministeriet i den løbende overvågning af beskæftigelsesindsatsen
- ministeriets videns- og evidensstrategier for beskæftigelsesindsatsen
- særskilte analyser af beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene, som ministeriet har udarbejdet eller været opdragsgiver til.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at kunne vurdere, om Beskæftigelsesministeriet i tilfredsstillende grad overvåger og analyserer beskæftigelsesindsatsen i jobcentrene.

Møder

Vi har holdt en række møder med Beskæftigelsesministeriet og STAR, hvor vi har fremlagt og drøftet designet for undersøgelsen, herunder den metodiske tilgang og de foreløbige resultater af analyserne.

Registerdata

Vi har anvendt registerdata i analyserne af jobcentrenes løfteevne og effektivitet. Nærmere bestemt bruger vi data fra Beskæftigelsesministeriets DREAM-database, som indeholder oplysninger om ydelseshistorik på og regnskabsdata fra Danmarks Statistik, som opgør jobcentrenes udgifter. Formålet med analysen af registerdata er at kunne vurdere, om beskæftigelsesindsatsen i jobcentre er effektiv.

Interviews og spørgeskema

Vi har gennemført interviews i 5 kommuner for at få viden om væsentlige forskelle i kommunernes konteringspraksis af jobcentrenes udgifter. Dette dannede grundlag for en spørgeskemaundersøgelse blandt alle 94 jobcentre i landet. Formålet med spørgeskemaet var at kvalitetssikre regnskabsdata fra Danmarks Statistik, så sammenligneligheden af jobcentrenes udgifter kunne forbedres. Spørgeskemaundersøgelsen og korrektionen af regnskabstallene beskrives nedenfor.

Ekstern konsulent

Analyserne af jobcentrenes løfteevne og effektivitet er udført af Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, VIVE, i samarbejde med Rigsrevisionen. VIVE har deltaget med et hold forskere, som har specialistkompetencer i benchmarking-analyser og desuden et indgående kendskab til beskæftigelsesområdet og den kommunale kontering af udgifter.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Opgørelse af udgifter til beskæftigelsesindsatsen

Udgangspunktet for opgørelsen af jobcentrenes udgifter er data fra kommunernes regnskaber. Disse er trukket fra Danmarks Statistiks statistikbank for regnskabsårene 2014, 2015 og 2016. Den kontoplansmæssige afgrænsning af udgifterne har taget afsæt i en analyse gennemført af Aarhus Kommune i 2017, men den er tilpasset ambitionen om at se bort fra udgifter til løntilskud og jobrotation i den udstrækning, den autoriserede kontoplan muliggør det. Nedenstående tabel viser en oversigt over, hvilke konti i den kommunale kontoplan der er omfattet af udtrækket.

Udgifter medregnet som udgifter til beskæftigelsesindsats og sagsbehandling

5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv.

Udgiftsgrupperinger vedrørende tilbud til ydelsesmodtagere mv., mentorer, opkvalificering og introduktion, danskuddannelse, tolkeudgifter, beskæftigelsesrettede tilbud og vejlederfunktion.

5.57.79 Midlertidig arbejdsmarkedsydelsesordning og kontantydelsesordning

Grupperinger vedrørende driftsudgifter mv. ved den midlertidige arbejdsmarkedsydelsesordning og driftsudgifter ved aktivering af personer med ret til kontantydelse.

5.58.82 Ressourceforløb og jobafklaringsforløb

Grupperinger vedrørende driftsudgifter til ordinær uddannelse, øvrig vejledning og opkvalificering samt mentor.

5.68.90 Driftsudgifter til den kommunale beskæftigelsesindsats

Ekskl. grupperinger vedrørende løntilskud og jobrotation.

5.68.91 Beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige

5.68.95 Løn til forsikrede ledige og personer under den særlige uddannelsesordning, den midlertidige arbejdsmarkedsydelsesordning eller med ret til kontantydelse ansat i kommuner

5.68.96 Servicejob

5.68.98 Beskæftigelsesordninger

Ekskl. grupperinger vedrørende løntilskud og jobrotation.

6.45.53 Jobcentre

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af den kommunale kontoplan.

Opgørelsen retter sig mod de enkelte jobcentres nettoudgifter til indsatsen (før refusion). Udgifterne opgøres netto for at sikre størst mulig sammenlignelighed mellem kommuner, der køber og sælger jobcenterydelser til hinanden. For kommuner med fælles jobcenter (Esbjerg-Fanø, Frederikshavn-Læsø, Tårnby-Dragør, Vallensbæk-Lshøj) medregnes udgifter for begge kommuner i opgørelsen af jobcentrenes udgifter.

Vi vurderer, at en samlet opgørelse af ovennævnte udgifter minimerer snitfladeproblemerne mellem hovedkonto 5 og 6. Der knytter sig dog også en række sammenligningsproblemer til forskelle i kommunernes organisering og konteringspraksis, som kan have betydning for, hvilke udgifter der konteres på 6.45.53. Jobcentre, og hvilke udgifter der konteres på andre funktioner på hovedkonto 6. Vi har derfor foretaget en korrektion af udgiftstallene, hvilket vi har beskrevet i nedenstående afsnit.

Korrektion af de væsentligste sammenligningsproblemer på grundlag af spørgeskemaer til jobcentrene

For at sikre så sammenlignelige udgiftsdata som muligt har vi i samarbejde med VIVE gennemført en spørgeskemaundersøgelse for at korrigere for væsentlige forskelle i kommunernes konteringspraksis. Forud for spørgeskemaundersøgelsen blev der gennemført kvalitative interviews med regnskabsmedarbejdere i 5 jobcentre, som i den indledende regnskabsbaserede opgørelse af resurseforbruget havde ekstraordinært lave eller høje udgifter til beskæftigelsesindsatsen pr. fuldtidsperson. Formålet med interviewene var at få viden om, hvilke organiserings- og konteringsmæssige forhold som efter jobcentrenes vurdering skaber væsentlige sammenligningsproblemer ved opgørelsen af de samlede udgifter til beskæftigelsesindsatsen og sagsbehandling.

På baggrund af de gennemførte interviews udarbejdede vi et spørgeskema med fokus på problemstillinger knyttet til kontering af og udgifter til:

- varetagelse af ydelsesudbetalingen
- husleje og ejendomsdrift
- sagsbehandlere og snitflade til borgerservice
- udgifter til sagsbehandlere og borgerservicemedarbejdere på 6.45.53. Jobcentre, som ikke vedrører jobcenterets drift
- udgifter til sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet, som ikke er registreret på 6.45.53. Jobcentre, men et andet sted på hovedkonto 6
- HR, økonomi og regnskab vedrørende jobcenterområdet
- sekretariatsfunktion og analysekompetencer vedrørende jobcenterområdet
- lægeerklæringer
- klinisk enhed og rehabiliteringsteams
- tolkeudgifter
- statslige initiativer og puljer (udgifter og indtægter)
- it og telefoni.

Størstedelen af ovennævnte udgiftsposter er ikke noget, som jobcentrene har mulighed for at trække økonomiske oplysninger om direkte fra økonomisystemerne. For de fleste jobcentre og de fleste udgiftstypers vedkommende er opgørelsen således baseret på jobcenterets kvalificerede skøn over udgifternes størrelse.

Spørgeskemaerne blev udsendt ultimo januar 2018 til alle 98 kommuner. Imidlertid er der 8 kommuner, som har fælles jobcentre. Det drejer sig om Esbjerg-Fanø, Tårnby-Dragør, Vallensbæk-Ishøj og Frederikshavn-Læsø. For disse jobcentre er der en udførende kommune, der afholder de samlede udgifter og derved har kunnet besvare spørgeskemaet. Konkret betyder det, at Esbjerg, Tårnby, Vallensbæk og Frederiksberg Kommuner har besvaret hele spørgeskemaet. Derimod har Fanø, Dragør, Ishøj og Læsø Kommuner ikke eller kun delvist besvaret.

4 jobcentre ønskede ikke eller havde ikke mulighed for at deltage i spørgeskemaundersøgelsen. Det drejer sig om jobcentrene i Assens, Kolding, Næstved og Odder Kommuner. De pågældende jobcentre har dog pr. mail eller telefonisk oplyst udgiftsposter vedrørende: 1) eventuelle driftsudgifter til at varetage udbetaling af ydelser konteret på konto 6.45.53 og 2) eventuelle udgifter til husleje konteret på konto 6.45.53. Vi har således prioriteret at kunne korrigere for disse poster, da vi vurderer, at det er disse, som skaber de væsentligste sammenligningsproblemer. Samlet set har vi derved kunnet foretage korrektioner af udgiftsdata for alle jobcentre.

Efter modtagelsen af spørgeskemaerne er der gennemført en validering af de indkomne svar, og der er rettet henvendelse til en række jobcentre for at få uddybende eller supplerende oplysninger. Dette er gjort ved at fokusere på besvarelser, som havde markante afvigelser fra gennemsnittet på store udgiftsposter, og/eller hvor der manglede oplysninger om væsentlige udgiftsposter. Konkret har vi været i kontakt med 19 kommuner for at korrigere og validere deres besvarelse. Der er særligt fulgt op over for de kommuner, som har angivet usædvanligt høje udgifter til ydelsesudbetaling på konto 6.45.53. I langt de fleste tilfælde var der tale om fejlangivelser i spørgeskemaet, og de blev derfor nedjusteret efter de supplerende oplysninger fra kommunerne.

Derudover er der særligt fulgt op over for de kommuner, som i spørgeskemaet har angivet, at de har konteret huslejudgifter på hovedkonto 5. Forud for spørgeskemaundersøgelsen havde vi antaget, at kommunerne ville kontere husleje på hovedkonto 6, og derfor var det ikke en mulighed i spørgeskemaet at angive huslejudgifter på konto 5. Vi indhentede derfor oplysninger om huslejudgifterne efterfølgende.

På baggrund af de indkomne spørgeskemadata og den efterfølgende validering er der foretaget følgende spørgeskemabaserede korrektioner af de regnskabsbaserede udgifter:

- Driftsudgifter til varetagelse af udbetaling af ydelser på 6.45.53 trækkes fra.
- Huslejudgifter på 6.45.53 eller nogle af de i undersøgelsen inkluderede funktioner på hovedkonto 5 trækkes fra.
- Ejendomsdrift på 6.45.53 trækkes fra.
- Udgifter til sagsbehandlere og borgerservicemedarbejdere på 6.45.53, som ikke vedrører jobcenterområdet, trækkes fra.
- Udgifter til sagsbehandlere på beskæftigelsesområdet, som ikke er registreret på 6.45.53, men et andet sted på hovedkonto 6, lægges til.
- Udgifter til HR, økonomi og regnskab på 6.45.53 trækkes fra.
- Udgifter til sekretariatsfunktion og analysekompetencer på 6.45.53 trækkes fra.
- Udgifter til lægeerklæringer og klinisk enhed/rehabiliteringsteams på 6.45.53 trækkes fra.
- Tolkeudgifter, som ikke er konteret på 5.46.60. Integrationsprogram og introduktionsforløb m.v. eller på 6.45.53. Jobcentre, lægges til.
- Indtægter fra statslige initiativer og puljer, som er konteret på 6.45.53. Jobcentre og 5.68.90. Driftsudgifter til den kommunale beskæftigelsesindsats, lægges til.
- Udgifter til fagsystemer, som ikke er registreret på 6.45.53. Jobcentre, lægges til.
- Udgifter til fælles it og telefoni, som er konteret på 6.45.53, trækkes fra.

Det skal understreges, at de gennemførte valideringstiltag og korrektioner ikke eliminerer alle sammenligningsproblemer. Der vil også efter kvalificeringsøvelserne kunne være konteringsforskelle, som kan have betydning for sammenligneligheden af det enkelte jobcenters præcise resurseforbrug, fx som følge af en integreret jobcenter- og borgerservicefunktion. Ovennævnte proces vurderes dog at imødegå de væsentligste sammenligningsproblemer som følge af forskelle i kommunernes organisering og konteringspraksis.

For kommunerne under ét betyder den samlede korrektion, at der fratrækkes 212 mio. kr. fra de regnskabsbaserede udgifter. De samlede udgifter i analysen udgør i 2016 i alt 13,2 mia. kr. Det er disse samlede udgifter – fordelt på de enkelte kommuner og opgjort pr. fuldtidsperson – der indgår som input i effektivitetsanalysen. Som baggrundsinformation viser nedenstående tabel en oversigt over de samlede udgifter i 2016 og disses fordeling på udgiftsposter.

Udgifter i udgiftsopgørelsen 2016

05.46.60. Integrationsprogram og introduktionsforløb mv.	1.966,5 mio. kr.	14,9 %
05.57.79. Midlertidig arbejdsmarkedsydelsesordning og kontantydelsesordning	3,6 mio. kr.	0,0 %
05.58.82. Ressourceforløb og jobafklaringsforløb	769,8 mio. kr.	5,8 %
05.68.90. Driftsudgifter til den kommunale beskæftigelsesindsats	5.153,7 mio. kr.	39,0 %
05.68.91. Beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige	559,0 mio. kr.	4,2 %
05.68.95. Løn til forsikrede ledige mv., ansat i kommunen	102,2 mio. kr.	0,8 %
05.68.96. Servicejob	71,0 mio. kr.	0,5 %
05.68.98. Beskæftigelsesordninger	471,8 mio. kr.	3,6 %
06.45.53. Jobcentre	4.339,7 mio. kr.	32,8 %
I alt før korrektion	13.437,3 mio. kr.	101,6 %
Korrektioner	÷212,3 mio. kr.	÷1,6 %
I alt efter korrektion	13.224,9 mio. kr.	100,0 %

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af ovenstående tabel, at den største udgiftspost er driftsudgifter til den kommunale beskæftigelsesindsats (05.68.90), som udgør 5,2 mia. kr. af de samlede udgifter på 13,2 mia. kr., svarende til 39 % af de samlede udgifter til beskæftigelsesindsats og sagsbehandling i analysen. Den næststørste udgiftspost er udgifter til jobcentre (06.45.53) efterfulgt af udgifter til integrationsprogram og introduktionsforløb mv. (05.46.60), som udgør 1,9 mia. kr., svarende til 15 % af de samlede udgifter. For kommunerne under ét svarer de samlede korrektioner på ± 212 mio. kr. til, at udgifterne reduceres med 1,6 %. For de enkelte kommuner kan korrektionerne naturligvis afvige fra den landsgennemsnitlige korrektion, idet udgifterne i nogle kommuner er korrigeret med et positivt beløb, mens de i andre kommuner er korrigeret med mere end $\pm 1,6$ % af udgifterne. Fordelingen af udgifter på landsplan i tabellen dækker i det hele taget over væsentlige variationer på tværs af kommunerne, idet nogle udgiftsposter vægter mere i nogle kommuner, mens andre udgiftsposter vægter mere i andre kommuner. Igen skal det dog understreges, at der i analysen ikke sondres mellem de forskellige udgiftsposter, men på de samlede udgifter til beskæftigelsesindsats og sagsbehandling som på landsplan udgjorde 13,2 mia. kr. i 2016.

DEA-metoden

DEA-metoden anvendes typisk i forbindelse med resultatbenchmarking til produktivets- og effektivitetsvurdering af organisatoriske enheder, som producerer de samme typer ydelser, fx jobcentrene.

En styrke ved DEA-metoden er, at den både giver et bud på, hvilke jobcentre der leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår, og et forholdsvis enkelt mål for, hvor meget de øvrige jobcentre afviger fra dem. Et effektivt jobcenter i en DEA-analyse er derved et jobcenter, der præsterer optimalt ud fra dets forudsætninger. I en DEA-analyse vil alle jobcentre, som ikke selv er effektive, have mindst ét jobcenter, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår. Et jobcenter med forbedringspotentiale har forudsætninger, der ligner det effektive jobcenter, men præsterer dårligere resultater. Forbedringspotentialet i en DEA-analyse beregnes ud fra "afstanden" mellem jobcentrene med potentiale og de effektive jobcentre, jf. figur 2. På det punkt adskiller DEA-metoden sig fra en almindelig regressionsanalyse, hvor de forskellige organisatoriske enheder måles i forhold til den gennemsnitlige præstation.

I vores analyse tager DEA-metoden udgangspunkt i, at jobcentre kan opnå samme resultater som de jobcentre, der er mest effektive, hvis vi samtidig tager højde for en række forhold, der påvirker jobcentrenes forudsætninger for at skabe resultater. Metoden identificerer således gode og mindre gode jobcentre. Der kan endvidere føjes betingelser til DEA-modellen, så de enkelte jobcentre som udgangspunkt primært sammenlignes med jobcentre, der ligner dem selv. Dermed kan metoden give et bud på, hvilke jobcentre man kan orientere sig mod.

DEA-metoden er baseret på, at der med udgangspunkt i jobcentrenes faktiske resurserforbrug og/eller faktiske præstation beregnes en norm, som alle jobcentre i analysen kan vurderes i forhold til. Normen bestemmes alene med udgangspunkt i de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår. Det betyder samtidig, at DEA-metoden kan karakteriseres som en forsigtig analysetilgang, da metoden er baseret på en vurdering af den relative præstation. Dvs. at jobcentrenes faktiske præstationer sammenlignes indbyrdes i forhold til hinanden og ikke i forhold til en idealnorm for, hvor god præstationen burde være. Dette indebærer, at selv jobcentre, som i analysen er effektive, kan have potentiale for yderligere effektivitetsforbedringer. DEA-metoden giver i den forstand et konservativt skøn for potentialet for effektivitetsforbedringer i de enkelte jobcentre, hvorfor det reelle potentiale meget vel kan være større.

En styrke ved DEA-metoden er, at den kan håndtere vægtning af forskellige typer output, hvilket vil sige, at metoden kan håndtere, at jobcentrene har forskellige målgrupper (output). I vores undersøgelse er målgrupperne modtagere af dagpenge, kontanthjælp og sygedagpenge. Metoden giver tillige mulighed for, at jobcentrene sammenlignes på de resultater, som får dem til at se bedst ud i benchmarkingen. Mere konkret beregner DEA-metoden en vægtning af målgrupper, som stiller hver enkelt jobcenter i det bedst mulige lys. Dette betyder, at hvis et jobcenter opnår bedre resultater for kontanthjælpsmodtagere end for dagpengemodtagere og sygedagpengemodtagere, så vægter kontanthjælpsmodtagere højere i jobcentrets samlede resultat end de 2 andre målgrupper.

DEA-analyserne bygger videre på Beskæftigelsesministeriets rammevilkårsanalyse. Rammevilkårsanalysen udgør i sig selv en form for benchmarking af jobcentrenes indsats. Analysen beregner de forventede gennemsnitlige ydelsesgrader på beskæftigelsesområdet, som bliver sammenholdt med de faktiske ydelsesgrader. Nogle jobcentre ligger over det forventede niveau, mens andre ligger under.

Den anvendte model til beregning af rammevilkår, og dermed forventede gennemsnitlige ydelsesgrader, er omfattende og inkluderer et meget stort antal baggrundsvariable. Modellen viser, at nogle jobcentre har højere gennemsnitlige ydelsesgrader, end den bedst mulige statistiske model forudsiger, de forventes at have. Dette kan indikere, at de pågældende jobcentre har et muligt forbedringspotentiale. Der er dog knyttet en vis usikkerhed til estimeringen af forventede ydelsesgrader, og det er tænkkeligt, at en del de observerede afvigelser kan skyldes ikke-målbare forhold eller faktorer, som jobcentrene ikke direkte har haft mulighed for at påvirke.

Jobcentrenes effektivitet

DEA-metoden anvendes som udgangspunkt for benchmarkingen af jobcentrenes effektivitet. DEA-metoden repræsenterer en tilgang, hvor vi forventer, at det er muligt at komme op på niveau med de jobcentre, der præsterer bedst. Desuden indeholder metoden en række teknikker, der på forskellig vis kan berige og nuancere den foretagne benchmarking. Vi har i undersøgelsen udarbejdet 8 DEA-modeller til estimering af jobcentrenes effektivitet, som tager højde for forskellige forhold. Vi har i beretningen taget udgangspunkt i den mest forsigtige model, men i nedenstående tabel fremgår alle de 8 DEA-modeller, som vi har udregnet.

DEA-modeller af jobcentrenes effektivitet

	Beskrivelse af input i modellen
DEA 1	udgift pr. fuldtidsperson
DEA 2	udgift pr. fuldtidsperson med kontrol for størrelse og rammevilkår
DEA 3	udgift pr. vægtet fuldtidsperson
DEA 4 (hovedmodellen)	udgift pr. vægtet fuldtidsperson med kontrol for størrelse, rammevilkår og sammensætning af ledige
DEA 5	DEA 2 med en vægtrestriktion på min. 10 %
DEA 6	DEA 2 med en vægtrestriktion på min. 20 %
DEA 7	DEA 4 med en vægtrestriktion på min. 10 %
DEA 8	DEA 4 med en vægtrestriktion på min. 20 %

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabellen, at der tages højde for forskellige forhold i DEA-modellerne. De 8 modeller er beregnet med henblik på at afprøve, hvilken indflydelse de forskellige forhold har på de samlede resultater. Det giver dels en bedre forståelse af, hvad der har betydning for jobcentrenes effektiviseringspotentiale, dels sikrer det, at vores resultater er baseret på et grundlag, hvor der er taget højde for flest mulige fejlkilder.

Nedenstående tabel viser resultatet af modellerne i forhold til jobcentrenes samlede forbedrings- og besparelspotentiale. Forbedringspotentialet udtrykker, hvor mange flere ledige jobcentre kan få i job uden at anvende flere udgifter til indsatsen, hvis de gør som de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår. Besparelspotentialet udtrykker, hvor meget jobcentre kan reducere udgifterne, samtidig med at de får det samme antal ledige i job eller uddannelse, hvis de gør som de jobcentre, som leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår.

Samlet forbedrings- og besparelspotentiale i de 8 DEA-modeller

	Samlet forbedringspotentiale		Samlet besparelspotentiale	
DEA 1	0,88 %-point	34.065 fuldtidspersoner	19,8 %	2.604,3 mio. kr.
DEA 2	0,69 %-point	26.690 fuldtidspersoner	15,5 %	2.044,1 mio. kr.
DEA 3	0,59 %-point	22.578 fuldtidspersoner	13,8 %	1.815,1 mio. kr.
DEA 4 (hovedmodellen)	0,47 %-point	17.957 fuldtidspersoner	11,0 %	1.449,1 mio. kr.
DEA 5	0,73 %-point	28.171 fuldtidspersoner	16,5 %	2.170,2 mio. kr.
DEA 6	0,79 %-point	30.844 fuldtidspersoner	18,0 %	2.368,0 mio. kr.
DEA 7	0,51 %-point	19.516 fuldtidspersoner	12,0 %	1.582,7 mio. kr.
DEA 8	0,57 %-point	22.052 fuldtidspersoner	13,5 %	1.774,5 mio. kr.

Note: Forbedringspotentialet er afrundet. Omregningen til fuldtidspersoner er foretaget uden afrunding.

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabellen viser, at DEA-modellerne kommer frem til forskellige resultater alt efter, hvilke forhold der tages højde for. Forbedringspotentialer i analyserne varierer mellem 0,47 og 0,88 %-point i de 8 modeller. Omregnet til antal fuldtidspersoner varierer potentialer mellem 17.957 og 34.065 personer, hvilket er ca. en fordobling mellem modellerne. Den mest forsigtige model (DEA 4), som er vores hovedmodel, kommer frem til et forbedringspotentialer på 0,47 %-point. I modellen er der taget højde for jobcentrets størrelse, rammevilkår og sammensætning af ledige, så det er ikke overraskende, at dette resultat er blandt modellernes laveste potentialer. Den mindst forsigtige model (DEA 1), hvor forbedringspotentialer er størst, angiver, at ydelsesgraden kan sænkes med 0,88 %-point, hvilket svarer til lidt over 34.000 fuldtidspersoner.

Det fremgår endvidere af tabellen, at alt efter hvilken model vi tager udgangspunkt i, så er det samlede besparelspotentialer mellem 1,45 mia. kr. og 2,60 mia. kr., hvis ydelsesgraden fastholdes. Tabellen viser, at det svarer til et besparelspotentialer på mellem 11 og 19,8 %, hvis alle jobcentre kan være lige så effektive som de jobcentre, der leverer de bedste resultater med lignende rammevilkår. Også i dette tilfælde er DEA 4 den mest forsigtige model og DEA 1 den mindst forsigtige.

Jobcentre med højeste og laveste effektivitet

Undersøgelsen viser, at valget af DEA-model påvirker, hvor mange jobcentre der er effektive. Nedenstående tabel viser de mest effektive jobcentre i de 8 DEA-modeller sammen med de 10 jobcentre med størst potentialer for forbedring.

De mest effektive jobcentre på tværs af DEA-modellerne

	Mest effektive jobcentre	De 10 jobcentre med størst forbedringspotentiale (rangeret, så sidstnævnte har størst potentiale)
DEA 1	Helsingør, Herlev, Odense, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland.	Ikast-Brande, Horsens, Skanderborg, Allerød, Skive, Silkeborg, Ringkøbing-Skjern, Solrød, Hørsholm og Gribskov.
DEA 2	Allerød, Brøndby, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Helsingør, Herlev, Hørsholm, Lejre, Lemvig, Mariagerfjord, Morsø, Nordfyns, Nyborg, Odder, Odense, Rebild, Rudersdal, Stevns, Struer, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland.	Viborg, Jammerbugt, Hjørring, Horsens, Brønderslev, Thisted, Ikast-Brande, Ringkøbing-Skjern, Silkeborg og Gribskov.
DEA 3	Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Greve, Helsingør, Herlev, Lejre, Mariagerfjord, Nyborg, Odense, Rebild, Ringsted, Rudersdal, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland.	Høje-Taastrup, Jammerbugt, Thisted, Silkeborg, Lyngby-Taarbæk, Brønderslev, Solrød, Odsherred, Gribskov og Hørsholm.
DEA 4	Allerød, Billund, Brøndby, Egedal, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Greve, Helsingør, Herlev, Hørsholm, Lejre, Lemvig, Mariagerfjord, Morsø, Nordfyns, Nyborg, Odder, Odense, Rebild, Ringsted, Rudersdal, Stevns, Struer, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland.	Horsens, Ringkøbing-Skjern, Ikast-Brande, Hjørring, Thisted, Høje-Taastrup, Jammerbugt, Silkeborg, Brønderslev og Gribskov.
DEA 5	Allerød, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Helsingør, Herlev, Hørsholm, Lejre, Lemvig, Mariagerfjord, Morsø, Nyborg, Odder, Odense, Rebild, Rudersdal, Struer, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland.	Hjørring, Horsens, Odsherred, Brønderslev, Thisted, Stevns, Ikast-Brande, Ringkøbing-Skjern, Silkeborg og Gribskov.
DEA 6	Allerød, Gentofte, Gladsaxe, Herlev, Hørsholm, Lejre, Morsø, Nyborg, Odense, Rebild, Rudersdal, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland.	Skanderborg, Horsens, Brønderslev, Thisted, Odsherred, Ikast-Brande, Ringkøbing-Skjern, Silkeborg, Gribskov og Stevns.
DEA 7	Allerød, Frederiksberg, Furesø, Gentofte, Gladsaxe, Greve, Helsingør, Herlev, Hørsholm, Lejre, Lemvig, Mariagerfjord, Morsø, Nyborg, Odder, Odense, Rebild, Ringsted, Rudersdal, Struer, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland.	Ringkøbing-Skjern, Hjørring, Ikast-Brande, Jammerbugt, Thisted, Høje-Taastrup, Silkeborg, Brønderslev, Stevns og Gribskov.
DEA 8	Allerød, Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Helsingør, Herlev, Hørsholm, Lejre, Lemvig, Morsø, Nyborg, Odder, Odense, Rebild, Ringsted, Rudersdal, Vallensbæk-Ishøj og Vesthimmerland.	Horsens, Jammerbugt, Ringkøbing-Skjern, Thisted, Høje-Taastrup, Odsherred, Brønderslev, Silkeborg, Gribskov og Stevns.

Kilde: Rigsrevisionen.

Nedenstående tabel viser fordelingen af kommuner i de 6 grupperinger af effektiviseringspotentialet, når vi tager udgangspunkt i et gennemsnit af de 8 DEA-modeller, jf. figur 3.

Fordeling af jobcentre, der har et effektiviseringspotentiale på tværs af de anvendte DEA-modeller

Intet forbedringspotentiale	Gentofte, Gladsaxe, Herlev, Vallensbæk-Ishøj, Helsingør, Nyborg, Odense og Vesthimmerland.
1-7 %	København, Frederiksberg, Brøndby, Tårnby-Dragør, Furesø, Fredensborg, Rudersdal, Greve, Ringsted, Lejre, Billund, Lemvig, Struer, Odder, Morsø, Rebild og Mariagerfjord.
8-14 %	Glostrup, Rødovre, Allerød, Hillerød, Hørsholm, Egedal, Holbæk, Lolland, Vordingborg, Middelfart, Nordfyn, Esbjerg-Fanø, Vejle, Herning, Norddjurs, Randers, Aarhus og Frederikshavn-Læsø.
15-21 %	Ballerup, Albertslund, Frederikssund, Halsnæs, Kalundborg, Slagelse, Næstved, Guldborgsund, Assens, Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Svendborg, Sønderborg, Tønder, Vejen, Aabenraa, Syddjurs, Favrskov, Hedensted og Aalborg.
22-28 %	Hvidovre, Lyngby-Taarbæk, Køge, Roskilde, Solrød, Faxe, Sorø, Bornholm, Haderslev, Varde, Fredericia, Kolding, Holstebro, Skanderborg, Skive og Viborg.
Mere end 28 %	Høje-Taastrup, Gribskov, Odsherred, Stevn, Horsens, Silkeborg, Ikast-Brandø, Ringkøbing-Skjern, Thisted, Brønderslev, Jammerbugt og Hjørring.

Kilde: Rigsrevisionen

Jobcentrenes effektivitet – antagelser og robusthedsanalyser

Vi har testet DEA-modellens robusthed ved at undersøge konsekvenserne af at fjerne de mest effektive jobcentre. Vi kan hermed se, hvor afhængige de samlede resultater er af enkelte jobcentres resultater. Tabellen nedenfor viser konsekvenserne for de samlede resultater.

Effekt af at fjerne de mest effektive jobcentre

Fjernede jobcentre	Forbedringspotentiale	Besparelsespotentiale
Alle effektive jobcentre inkluderet	0,69 %-point	15,5 %
Herlev	0,56 %-point	13,1 %
Herlev og Vesthimmerland	0,52 %-point	12,1 %
Herlev, Vesthimmerland og Nyborg	0,5 %-point	11,8 %
Herlev, Vesthimmerland, Nyborg og Mariagerfjord	0,48 %-point	11,3 %
Herlev, Vesthimmerland, Nyborg, Mariagerfjord og Rebild	0,46 %-point	10,9 %

Kilde: Rigsrevisionen.

Udgangspunktet er DEA 2-modellen. Hvis alle 91 jobcentre er med i modellen, er der et samlet besparelsespotentiale på 15,5 % og et resultatforbedringspotentiale på 0,69 %-point. Hvis Herlev fjernes fra modellen, så falder det estimerede besparelsespotentiale til 13,1 %, mens resultatforbedringspotentialet falder til 0,56 %-point. I forhold til videre anvendelse af benchmarkingresultaterne – herunder særligt i relation til besparelsespotentialerne – vil det derfor være relevant at undersøge mere dybdegående, om der er særlige forhold vedrørende Herlev, der kan gøre det vanskeligt for andre jobcentre at opnå samme forhold mellem udgifter og resultater.

DEA-metoden, som anvendes til at undersøge jobcentrenes effektivitet, bygger desuden på en række antagelser. Fx gør antagelsen om varierende nulpunkter sig også gældende i estimeringen af jobcentrenes effektivitet, dvs. antagelsen om, hvilket niveau ydelsesgraderne ville have, hvis der slet ikke blev anvendt midler på jobcentre.

En ændring af antagelsen om nulpunkt vil altid give anledning til en modsatrettet forskydning af de 2 typer potentialer. Hvis nulpunktet sænkes (antagelse om stor effekt, hvis jobcentrene afskaffes), øges forbedringspotentialet, mens besparelspotentialet reduceres. Hvis nulpunktet hæves (antagelse om lille effekt, hvis jobcentrene afskaffes), mindskes resultatforbedringspotentialet, mens besparelspotentialet øges. Antagelserne er nærmere beskrevet i VIVEs baggrundsrapport.

DEA-modellerne, som vi anvender til at analysere jobcentrenes effektivitet, bygger desuden på en antagelse om faste priser. Som en robusthedstest af denne antagelse har vi gennemført en DEA-model, som bygger på varierende priser. Det har den fordel, at det giver et mere præcist estimat for de mere kortsigtede effektiviseringspotentialer i jobcentre, mens antagelsen om faste priser antages at udligne sig over tid. Modellen med varierende priser er samtidig betydelig mere robust over for nulpunktsantagelsen, som er beskrevet ovenfor.

DEA-model med varierende priser

Samlet forbedringspotentialle	Samlet besparelspotentialle
÷0,4 %-point	10,2 %
16.749 fuldtidspersoner	1.350,2 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen.

Tabellen viser, at denne DEA-model giver et estimat for jobcentrenes samlede forbedringspotentialle, som kun er en anelse lavere end den mest forsigtige DEA-model (DEA 4), som vi anvender i analysen. Vi kan derfor konstatere, at det ikke ændrer væsentligt på estimatet for det samlede forbedringspotentialle, hvorvidt DEA-modellen opererer med varierende eller faste priser.

DEA-model uden udgifter – jobcentrenes løfteevne

Vi har afrapporteret jobcentrenes løfteevne efter en DEA-model, hvor jobcentrene i de 3 ø-kommuner er undladt, og der er taget højde for jobcentrenes størrelse, rammevilkår og sammensætning af ledige. Der er samtidig foretaget kontrol for førtidspension. VIVE har imidlertid på samme måde som ved undersøgelsen af jobcentrenes effektivitet afprøvet en række modeller til estimering af jobcentrenes løfteevne for at kvalificere undersøgelsens resultater. For en gennemgang af de forskellige modeller henvises til VIVEs rapport.

Bilag 2. Ordliste

Arbejdsmarkedskontor	Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har 3 arbejdsmarkedskontorer (herefter AMK). AMK skal understøtte jobcentrene i at udmønte af beskæftigelsesindsatsen. AMK er tænkt som bindeled mellem fagkontorerne i STAR og jobcentrene i forhold til bl.a. at følge opfølgning på problemer med implementeringsproblemer i jobcentrene. AMK er desuden sekretariat for de 8 regionale arbejdsmarkedsråd.
De Regionale Arbejdsmarkedsråd	Består af arbejdsmarkedets parter og KL. Rådene koordinerer beskæftigelsesindsatsen mellem Beskæftigelsesministeriet og kommunerne.
DEA-analyse	Et redskab til benchmarking mellem sammenlignelige enheder. I vores DEA-analyse beregner vi forbedringspotentialer ud fra den relative forskel mellem jobcentrene. Beregningen udelukker ikke, at der også vil kunne ses forbedringspotentialer hos de mest effektive jobcentre.
Effektivitet	Sammenhængen mellem opnåede resultater og udgifterne hertil.
Løfteevne	Udtrykker jobcentrenes evne til at løfte ledige over i beskæftigelse eller uddannelse, når der er taget højde for socioøkonomiske forhold.
Rammevilkårsanalyse	Beskæftigelsesministeriets rammevilkårsanalyse er en analyse af kommunernes rammevilkår for beskæftigelsesindsatsen. Analysen er baseret på resultaterne af en statistisk model, der beregner betydningen af en række socioøkonomiske forhold, bl.a. borgernes uddannelsesbaggrund og civilstatus. Endvidere inddrages regionale arbejdsmarkedsforhold i beregningen. Rammevilkårene udregnes for hver enkelt kommune og anvendes til at rangordne kommunerne, efter hvor vanskelige deres rammevilkår er.
Relativ ydelsesgrad	Udtrykker forholdet mellem den forventede og den observerede ydelsesgrad. Dette udgør derved en indikator for, om ydelsesgraden i et jobcenter ligger over eller under det forventede niveau givet kommunens rammevilkår
Resultat- og effektivitets-score	Udtrykker forbedringspotentialet af det relative forhold mellem en kommunes observerede ydelsesgrad og potentielle ydelsesgrad.
Vægtrestriktion	Kan tilføjes modellen for at forhindre en meget ensidig vægtning af kun ét output, fx at et jobcenter udelukkende målretter beskæftigelsesindsatsen til kontanthjælpsmodtagere og derved samlet set kommer til at fremstå mere effektivt.
Ydelsesgrad	Udtrykker, hvor stor en andel af året personer mellem 16 og 66 år gennemsnitligt modtager den pågældende ydelse, fx kontanthjælp.
