

16. april 2008

”NY CHANCE TIL ALLE” HALTER

Resumé: *Vurderet ud fra regeringens egne målsætninger halter NY CHANCE TIL ALLE, og værst ser det ud med hensyn til målet om aktivering. Der er fortsat lang vej, hvis alle i målgruppen skal have en ny chance, inden NY CHANCE TIL ALLE slutter ved udgangen af juni 2008.*

Som vist i tabellen har regeringen opstillet tre mål for NY CHANCE. Og vurderet ud fra regeringens egne målsætninger halter NY CHANCE. To kvartaler før NY CHANCE slutter, er 16,4 procent kommet i beskæftigelse, selvforsørgelsesgraden ligger på 10,5 procent, mens aktiveringsgraden ligger på 21,5 procent. Værst ser det ud med hensyn til målet om aktivering.

Status for NY CHANCE ved udgangen af 4. kvartal 2007

	Status ved udgangen af 4. kvartal 2007	Regeringens mål
Mål 1. Andel i job, fleksjob og uddannelse	16,4 pct.	25 pct.
Mål 2. Selvforsørgelsesgrad	10,5 pct.	15 pct.
Mål 3. Aktiveringsgrad	21,5 pct.	40 pct.

Kilde: AErådet på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM, version DREAM0712.

Derudover viser analysen, at knap 47 procent af kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 1 er kommet i beskæftigelse/selvforsørgelse, mens det kun gælder 4,5 procent af kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 5.

Derimod er de ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere i langt større grad overgået til førtidspension. Knap 11 procent af de ikke-arbejdsmarkedsparate er overgået til førtidspension, mens omkring 8 procent er kommet i beskæftigelse/selvforsørgelse. Vejen ud af kontanthjælp for de ikke-arbejdsmarkedsparate sker derfor primært via førtidspensionering.

Omkring halvdelen af målgruppen har endnu ikke deltaget i et aktiveringsforløb, mens omkring en tredjedel hverken har været i beskæftigelse eller aktivering under NY CHANCE. Der er derfor fortsat lang vej, hvis alle skal have en ny chance i form af beskæftigelse eller aktive tilbud, inden NY CHANCE slutter ved udgangen af juni 2008.

”NY CHANCE TIL ALLE” HALTER

Med NY CHANCE TIL ALLE har kommunerne fået ekstra midler til at lave en særlig indsats i forhold til kontant- og starthjælpsmodtagere, der har gået passive i mere end ét år. NY CHANCE startede 1. juli 2006 og løber over en to års periode.

NY CHANCE er en del af integrationsforliget fra maj 2005. Regeringen har opstillet tre mål for indsatsen: 25 procent af målgruppen skal være i beskæftigelse eller uddannelse efter de to år, målgruppen skal være selvforsørgende i 15 procent af tiden, og målgruppen skal i gennemsnit være i aktivering i 40 procent af tiden i løbet af de to år.

Svært at nå regeringens målsætninger

Som det fremgår af tabel 1, er 16,4 procent af målgruppen kommet i beskæftigelse¹, mens selvforsørgelsesgraden ligger på 10,5 procent to kvartaler før, NY CHANCE slutter. Der er derfor fortsat et stykke vej, hvis 25 procent af målgruppen skal være i beskæftigelse, når NY CHANCE slutter, og hvis målgruppen skal være selvforsørgende i 15 procent af tiden.

Målsætningen om, at målgruppen i gennemsnit skal være aktiveret i 40 procent af tiden, bliver især vanskelig at nå, da aktiveringsgraden kun ligger i omegnen af 21,5 procent. Det skyldes til dels, at nogle kommuner er kommet sent i gang med NY CHANCE, men også, at målet synes at være urealistisk højt sat.

Det skal ses i sammenhæng med, at omkring 80 procent af målgruppen for NY CHANCE er ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, der generelt befinder sig langt fra arbejdsmarkedet. Vejen tilbage til beskæftigelse kan derfor være lang for denne gruppe. Og samtidigt kan det være en stor udfordring for mange ikke-arbejdsmarkedsparete at deltage regelmæssigt i aktiveringstilbud.

¹ Andelen, der er kommet i beskæftigelse, er her opgjort på den resterende målgruppe, hvor f.eks. personer, der er overgået til førtidspension, ikke indgår. Arbejdsmarkedsstyrelsen anvender denne beregningsmetode.

Tabel 1. Resultater for NY CHANCE baseret på regeringens målsætninger, 4. kvartal 2007

	Mål 1 Andel i job, fleksjob og uddannelse (Pct.)	Mål 2 Selvforsørgelsesgrad (Pct.)	Mål 3 Aktiveringsgrad (Pct.)
3. kvartal 2006	4,3	2,9	5,5
4. kvartal 2006	7,8	4,8	11,1
1. kvartal 2007	9,8	6,4	14,5
2. kvartal 2007	12,0	7,7	17,2
3. kvartal 2007	14,7	9,2	19,4
4. kvartal 2007	16,4	10,5	21,5
1. kvartal 2008			
2. kvartal 2008			
Regeringens mål	25,0	15,0	40,0

Kilde: AErådet på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM, version DREAM0712.

Målemetoden, hvor både arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere indgår samlet, viser ikke om det er de stærke eller mere svage kontanthjælpsmodtagere, der er kommet i job eller aktivering.

Og hvis kommunerne alene vurderes ud fra en samlet opgørelse, hvor både arbejdsmarkedsparete og ikke-arbejdsmarkedsparete indgår, vil målemetoden tilgodese kommuner, der i større grad hjælper de stærkeste kontanthjælpsmodtagere, og i mindre grad de kommuner, der tager det lange seje træk for at hjælpe de svageste grupper af kontanthjælpsmodtagere til at komme tættere på arbejdsmarkedet.

Stærke kontanthjælpsmodtagere kommer oftest i job

I tabel 2 er resultaterne af NY CHANCE derfor opgjort på matchkategorier. Som det fremgår af tabellen, er det især de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i matchgrupperne 1-3, der er kommet i beskæftigelse.

Knap 47 procent af personerne i matchgruppe 1 er kommet i beskæftigelse, omkring 37 procent fra matchgruppe 2, mens knap 27 procent fra matchgruppe 3 er kommet i beskæftigelse mv. Til sammenligning er der kun kommet knap 4,5 procent i beskæftigelse fra matchgruppe 5, mens dette gælder for godt 11 procent i matchgruppe 4. Det betyder, at det er de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, der primært kommer i beskæftigelse.

Tabel 2. Resultater for NY CHANCE fordelt på matchkategorier, 4. kvartal 2007

	Mål 1 Andel i job, fleksjob og uddannelse (Pct.)	Mål 2 Selvforsørgel- sesgrad (Pct.)	Mål 3 Aktiverings- grad (Pct.)	Andel af mål- gruppen (Pct.)
Matchgruppe 1	46,8	35,8	17,9	3,6
Matchgruppe 2	36,8	26,5	27,4	5,8
Matchgruppe 3	26,7	18,3	29,6	9,8
Matchgruppe 4	11,2	6,7	24,3	47,0
Matchgruppe 5	4,5	2,6	14,4	28,0
Hele landet	16,4	10,5	21,5	100,0
Regeringens mål	25,0	15,0	40,0	-

Anm.: Straksmatch samt uoplyst matchkategori indgår i resultaterne for hele landet.

Kilde: AERådet på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM, version DREAM0712.

Når aktiveringsgraden opdeles på matchgrupper, er der også stor forskel matchgrupperne imellem. Som det fremgår af tabellen, er aktiveringsgraden især lav for matchgruppe 5, mens kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 3 har den højeste aktiveringsgrad. I samtlige matchgrupper ligger de opnåede resultater dog langt fra regeringens mål om, at den samlede målgruppe i gennemsnit skal være i aktivering 40 procent af tiden.

Mange overgår til førtidspension

Som det fremgår af tabel 3, er der flere ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i målgruppen for NY CHANCE, der er overgået til førtidspension, end der samlet er i job, fleksjob samt uddannelse. Ved udgangen af 4. kvartal 2007 var der godt 3.300, der var i beskæftigelse mv., mens der var knap 4.450, der var overgået til førtidspension².

Det betyder, at knap 11 procent af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere, der indgår i NY CHANCE målgruppen, har forladt arbejdsmarkedet og er kommet på førtidspension. Knap 8,0 procent af de ikke-arbejdsmarkedsparete er kommet i beskæftigelse, uddannelse eller i fleksjob. Det betyder, at afgang ud af kontanthjælp for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i større grad sker ved tidlig pensionering frem for ved overgang til job, fleksjob eller uddannelse.

² I det anvendte datagrundlag er det ikke muligt at skelne beskæftigelse fra selvforsørgelse. Fx kan personer, der er blevet ramt af 300-timers reglen, være registreret som selvforsørgende, og vil derfor indgå i antallet af beskæftigede/selvforsørgende.

Tabel 3. Resultater for NY CHANCE fordelt på matchkategorier, 4. kvartal 2007

	Antal personer i job, fleksjob og uddannelse	Andel af målgruppen i job, fleksjob og uddannelse (Pct.)	Antal personer på førtidspension	Andel af målgruppen på førtidspension (Pct.)
Arbejdsmarkedsparate	3.975	34,1	41	0,4
Ikke-arbejdsmarkedsparate	3.316	7,9	4.447	10,6
I alt	8.232	14,7	4.846	8,6

Anm.: Uoplyst matchkategori indgår i ”I alt” og straksmatch indgår i gruppen af arbejdsmarkedsparate. Til forskel for opgørelserne i tabellerne ovenfor er antallet af beskæftigede her sat i forhold til den samlede målgruppe, og ikke kun den resterende målgruppe. Dette er baggrunden for, at andelen i beskæftigelse er lidt lavere end i f.eks. tabel 1 og 2.

Kilde: AErådet på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM, version DREAM0712.

De bagvedliggende tal viser også her betydelige forskelle i kommunernes praksis med at visitere målgruppen til førtidspension. Forskellene har f.eks. betydning i forhold til, hvordan de enkelte kommuner opnår de opstillede målsætninger. Kommuner, der har en relativ stor tilgang til førtidspension, vil derfor alt andet lige fremstå bedre end kommuner, der i mindre grad visiterer til førtidspension.

Kun halvdelen har deltaget i aktive tilbud

De tre målsætninger, som regeringen har opstillet, giver ikke svar på hvor mange, der har deltaget i aktive tilbud under NY CHANCE eller hvor mange, der har været i beskæftigelse mv. i perioden. I tabel 4 har vi derfor opstillet nye mål, som giver svar på dette.

Som det fremgår af tabellen, har omkring halvdelen af den resterende målgruppe været i et aktivt tilbud under NY CHANCE, mens godt 27 procent har været i job, fleksjob eller uddannelse i løbet af perioden³. Der er derfor langt igen, hvis alle skal have en ny chance i form af aktive tilbud, beskæftigelse eller uddannelse, inden NY CHANCE slutter ved udgangen af juni 2008. Det underbygges af, at omkring en tredjedel endnu ikke har været i hverken aktivering eller beskæftigelse ved udgangen af 4. kvartal 2007.

³ De godt 27 procent inkluderer også her kontanthjælpsmodtagere, der har været selvforsørgende i perioden.

Tabel 4. Andel af NY CHANCE målgruppen, der har været i beskæftigelse eller aktivering under NY CHANCE, 4. kvartal 2007

	AE mål 1 Andel i job, fleksjob og uddan- nelse i løbet af NY CHANCE (Pct.)	AE mål 2 Andel i aktivering i løbet af NY CHANCE (Pct.)	AE mål 3 Andel i aktivering eller beskæftigelse (Pct.)
Matchgruppe 1	67,1	35,5	77,6
Matchgruppe 2	55,5	55,1	81,3
Matchgruppe 3	41,9	60,2	78,8
Matchgruppe 4	21,1	57,0	66,7
Matchgruppe 5	11,7	40,6	47,8
I alt	27,5	50,9	65,4

Anm.: Hele landet omfatter også kontanthjælpsmodtagere med matchkategorien ”straksmatch” samt ”uoplyst matchkategori”.

Kilde: AErådet på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM, version DREAM0712

Som det også fremgår af tabellen så har mellem hver fjerde og hver femte kontanthjælpsmodtager i matchgrupperne 1, 2 og 3 endnu ikke været i hverken aktivering eller beskæftigelse under NY CHANCE. I matchgruppe 4 har omkring en tredjedel af kontanthjælpsmodtagerne endnu ikke været i beskæftigelse eller aktivering under NY CHANCE, mens det gælder for over halvdelen af kontanthjælpsmodtagerne i matchgruppe 5. Det vil sige, at der er en stor gruppe, der fortsat mangler at få en ny chance i form af beskæftigelsestilbud eller tilbud om aktivering.

Målgruppeproblematikken

Idet målgruppen er defineret ud fra passivitet, er der en lang række faktorer, der kan påvirke størrelsen og sammensætningen af målgruppen. Kommunerne har f.eks. mulighed for at påvirke både størrelsen og sammensætningen af målgruppen.

Kommuner, der før og under NY CHANCE *ikke* har aktiveret arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere til tiden, vil f.eks. have relativt flere arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i målgruppen i forhold til kommuner, der i større grad har aktiveret arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere til tiden. Det betyder, at den ”almindelige” aktiveringsindsats overfor de arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere har betydning for sammensætningen af NY CHANCE målgruppen. Forholdsmæssigt flere ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere i målgruppen vil alt andet lige betyde, at kommunen har sværere ved at få målgruppen for NY CHANCE i aktivering og beskæftigelse.

Derudover har kommunerne mulighed for at påvirke tilgangen til målgruppen. Dette kan ske ved, at kommunen giver et korterevarende aktiveringstilbud til de kontanthjælpsmodtagere, der står over for at have været ”passive” i 65 uger. Hvis personen først indgår i NY CHANCE målgruppen, skal personen aktiveres 40 procent af tiden samt være beskæftiget i 15 procent af tiden, hvis regeringens målsætninger skal opfyldes. Det vil sige, at kommunerne med fordel kan begrænse tilgangen til målgruppen ved at give et korterevarende aktiveringstilbud til de kontanthjælpsmodtagere, der nærmer sig grænsen for 65 ugers passivitet. Kommuner, der ikke har begrænset tilgangen til NY CHANCE på denne måde, vil alt andet lige, have vanskeligere ved at nå de opstillede målsætninger.

Derudover er der stor forskel mellem kommunerne på, hvordan målgruppen som udgangspunkt er sammensat. Der kan f.eks. være betydelige forskelle i andelen af tunge kontanthjælpsmodtagere mellem kommunerne, hvilket naturligt vil have betydning for de opnåede resultater.

Er NY CHANCE en succes?

Oven for er NY CHANCE primært vurderet ud fra regeringens egne målsætninger. En anden måde at vurdere, om NY CHANCE har været en succes, er at måle, om NY CHANCE har gjort en forskel i forhold til tiden før NY CHANCE.

For at kunne vurdere, om NY CHANCE har været en succes på denne måde, er det dels nødvendigt at definere et succeskriterium, som NY CHANCE skal vurderes ud fra. Da NY CHANCE omfatter relativt mange ikke-arbejdsmarkedsparete, er det f.eks. ikke rimeligt, at beskæftigelse i alle tilfælde skal være det udfald, der afgør, om indsatsen har været en succes. Hvis en stor gruppe af f.eks. ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er kommet nærmere arbejdsmarkedet ved at deltage i aktiveringstilbud, kan det jo også være en succes. Det er derfor ikke helt enkelt at definere et passende succeskriterium for NY CHANCE.

Samtidigt er det heller ikke helt enkelt at definere et passende sammenligningsgrundlag. Er der f.eks. kommet flere i beskæftigelse i perioden med NY CHANCE fordi konjunkturerne har givet plads til flere svage grupper på arbejdsmarkedet, eller fordi NY CHANCE har gjort en forskel?

For at illustrere sidstnævnte problemstilling har vi sammenlignet NY CHANCE med en tilsvarende målgruppe over tid⁴. Hvis man fx sammenligner andelen, der er kommet i beskæftigelse under NY CHANCE med andelen for en tilsvarende målgruppe i perioden 2. halvår 2003 til 1. halvår 2005, synes der at være en forholdsvis stor beskæftigelseseffekt af NY CHANCE. Men hvis man sammenligner med en tilsvarende målgruppe, der ligger tættere på NY CHANCE i tid, er forskellen mindre. En del af forklaringen på, at flere er kommet i beskæftigelse under NY CHANCE, skal derfor ses i sammenhæng med de gode konjunkturer, der har givet plads til flere svage grupper på arbejdsmarkedet.

Tabel 5. Andel i beskæftigelse, når en tilsvarende målgruppe opgøres i forskellige perioder

	2. halvår 2003 til 1. halvår 2005 (Pct.)	2. halvår 2004 til 1. halvår 2006 (Pct.)	2. halvår 2005 til 1. halvår 2006 (Pct.)	2. halvår 2006 til 1. halvår 2008 NY CHANCE (Pct.)
Efter 1. kvartal	3,0	3,1	3,7	4,3
Efter 2. kvartal	4,4	5,0	5,7	7,8
Efter 3. kvartal	5,6	6,5	7,9	9,8
Efter 4. kvartal	7,0	8,1	10,2	12,0
Efter 5. kvartal	8,3	10,5		14,7
Efter 6. kvartal	9,4	11,5		16,4
Efter 7. kvartal				
Efter 8. kvartal				

Kilde: AErådet på baggrund af Beskæftigelsesministeriets DREAM, version DREAM0712.

På den baggrund er det ikke muligt at konkludere, om det første halvandet år med NY CHANCE har været en succes eller ej. For at vurdere, om NY CHANCE har været en succes eller ej, er det nødvendigt at bruge mere metodisk holdbare målinger, der f.eks. kan tage højde for, om målgruppen og konjunkturerne har ændret sig over tid, ligesom det er nødvendigt at definere et passende succeskriterium, som NY CHANCE skal vurderes ud fra.

Vurderet ud fra regeringens egne målsætninger halter NY CHANCE. Værst ser det ud med hensyn til målet om aktivering. Samtidigt synes der at være lang vej, før samtlige i NY CHANCE målgruppen har fået en ny chance i form af beskæftigelse eller aktive tilbud. Og det er især indsatsen overfor de

⁴ En tilsvarende målgruppe skal forstås sådan, at målgruppen er defineret efter samme kriterier som NY CHANCE målgruppen med 65 uger passivt på kontanthjælp inden for 69 uger.

ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der halter bagefter, både med hensyn til beskæftigelse og aktivering.