

Kvantitativ evaluering af Langtidsledige Tager Teten

Notat nr. 2: Midtvejsresultater

Lars Skipper, Ph.D. og lektor i økonomi, AU

September 2019

Langtidsledige Tager Teten (LLTT) er et projekt, der afprøver og dokumenterer en model for personlige, borgerstyrede budgetter i beskæftigelsesindsatsen rettet mod kontanthjælpsmodtagere. Projektet er finansieret af VELUX FONDEN med medfinansiering fra Aarhus Kommune og udviklet og afprøvet med støtte fra Socialt Udviklingscenter SUS i Aarhus Kommune fra foråret 2016. Dette notat indeholder midtvejsresultaterne af LLTT. Notatet er det andet i en række af tre. Det første notat udkom i sommeren 2018 og indeholdt en beskrivelse af projektet og de forskellige indsatsgrupper. Det sidste notat med planlagt udgivelse i sommeren 2020 vil have fokus på langsigteffekterne af LLTT.

I LLTT fik den enkelte borger stillet op til 50.000 kr. til rådighed. Borgeren skulle selv være drivkraften bag forslag til, hvordan beløbet kunne bruges til at bringe borgeren tilbage på arbejdsmarkedet. Det er formålet med LLTT at få flere muligheder bragt i spil end de traditionelle aktive instrumenter for derigennem at øge borgerens ansvar for eget liv og selvledelse i processen tilbage på arbejdsmarkedet.

Målgruppen for LLTT er langtidsledige kontanthjælpsmodtagere i Aarhus Kommune. Borgerne skulle være vurderet jobparate, have været ledige på kontanthjælp i minimum 12 måneder og være 30 år eller ældre.

Projektet er kørt med fire grupper; to pilot-hold (Hold 1 og Hold 2 i det efterfølgende) udvalgt i foråret 2016 og to grupper udvalgt tilfældigt fra målgruppen i løbet af 2016 og 2017 (Fase 4 og Fase 5 i det efterfølgende). Det første pilot-hold bestod af 15 borgere, det andet af 12. De to lodtrækningsgrupper bestod af i alt 179 borgere, hvoraf 40% takkede ja til tilbuddet om deltagelse og fik afleveret et budgetskeam med oversigt over deres planlagte aktiviteter og investeringer.

I første notat blev de fire grupper beskrevet. Alle fire grupper havde ved projektstart en meget begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet. Dette er for så vidt ikke overraskende al den stund, at målgruppen for LLTT er langtidsledige. Hvor lidt, borgerne har været i kontakt med arbejdsmarkedet, er vigtigt at have sig for øje, når potentialet for et projekt som LLTT skal

vurderes. Således havde de været på offentlig forsørgelse i 90-95% af tiden i de to år op til projektstart. Ingen af grupperne havde heller haft nogen særlig tilknytning til arbejdsmarkedet tidligere: I de fem år før projektstart var borgerne i kontanthjælps- eller dagpengesystemet i 85% af tiden, og ganske få timer blev tilbragt i ordinær beskæftigelse. Der er altså tale om en målgruppe, der samlet set har haft en meget ringe tilknytning til arbejdsmarkedet.

Pr. 1. maj 2019 er 60 % af borgerne fra Hold 1 enten kommet i lønnet arbejde eller er blevet selvstændige, og kun 40 % modtager indkomsterstøttede ydelser fra kommunen. Blandt borgerne fra Hold 2 er 66 % i beskæftigelse eller har startet egen virksomhed. Den resterende del af gruppen er stadig på kontanthjælp, jf. Tabel 1 nedenfor. I alt er 37 af de 97 deltagere i maj 2019 selvforsørgende

Tabel 1: Andel blandt LLTT-populationerne som er selvforsørgende, maj 2019

Hold	Andel
Hold 1	60 %
Hold 2	66 %
Fase 4	49 %
... deltog	35 %
... deltog ikke	58 %
Fase 5	34 %
... deltog	25 %
... deltog ikke	39 %

Note: Egne beregninger
baseret på DREAM-data

De to sidste faser i projektet blev kørt som lodtrækningsforsøg, hvor én gruppe borgere (indsatsgruppen) tilfældigt udvælges til LLTT og en anden tilbydes sædvanlig praksis (kontrolgruppen). Ved at sammenligne udfald for borgere i disse to grupper er det muligt at udtale sig om effekten af LLTT. Indeværende notat indeholder en beskrivelse af eksperimentets effekter for to perioder: En indledende projektperiode på 18 måneder, hvor deltagerne arbejdede med selvbudgettering og implementeringen af deres individuelle planer, samt en umiddelbar efterfølgende periode på ni måneder. For at få et fuldstændigt

billede af LLTT-projektet vil den afsluttende rapport i 2020 indeholde resultater af LLTT på op til fire år efter projektstart.

Resultaterne af LLTT i projektfasen (de første 18 måneder) og mellemlang sigte (18-27 måneder efter start) er præsenteret i Tabel 2 nedenfor. Effekten af LLTT er målt på tre udfald:

- Samlede antal lønnede timer i perioden,
- om borgeren har haft mindst én lønnet time,
- og selvforsørgelsesgrad.

De samlede antal lønnede timer er opgjort ved hjælp af beskæftigelsesoplysningerne fra SKATs elndkomstregister. Via oplysningerne herfra er det muligt at opgøre timeantallet baseret på den indbetalte arbejdsmarkedsbidragspligtige lønindtægt. Om borgeren har haft mindst én lønnet time er medtaget som et mål for LLTTs effekt på, om deltagelse leder til selv få timers beskæftigelse. Borgere i LLTT kunne potentielt starte egen virksomhed. Hvis de gjorde dette, vil de ikke dukke op som lønmodtagere i elndkomst, da de ikke er lønnet medarbejdere nogen steder. Men de vil heller ikke længere være at finde i kontanthjælpssystemet. Selvforsørgelsesgraden er derfor medtaget og måler effekten af LLTT på deltagernes mulighed for at forlade ydelsessystemet (kontanthjælp).

Tabel 2 indeholder to sæt effekt-resultater: Effekten af at blive *tilbudt* LLTT og effekten af at *deltage* i LLTT. For at hjælpe med forståelsen af effekternes relative størrelse er gennemsnittet for udfaldene i kontrolgruppen medtaget i sidste linje i tabellen. Kontrolgruppens udfald skal fortolkes som det niveau, indsatsgruppen *ville have oplevet*, hvis ikke de var blevet tilbudt deltagelse i LLTT.

Projektet LLTT blev i de sidste faser af projektet implementeret som et tilbud til borgerne i deltagergrupper. Det var altså ikke obligatorisk at deltage, og borgeren mistede heller ikke retten til fortsat at modtage kontanthjælp ved afslag. Som nævnt ovenfor var det kun 40% af borgerne i indsatsgruppen, der sagde ja til deltagelse. De rå forskelle i mellem indsats- og kontrolgrupperne er derfor korrigeret, så vi også kan få et retvisende billede af rent faktisk at

deltage i projektet.¹ Begge sæt af resultater er relevante for at forstå, hvordan programmet virkede. Det første sæt fortæller noget om værdien af at have en indsats som LLTT i en kommunal projektportefølje, mens det andet sæt giver et skøn på den direkte effekt af deltagelse blandt målgruppen.

Den første periode på 1 ½ år efter start dækker over perioden, hvor deltagerne værges til LLTT, får startet op med møderne og får løbet projektet i gang og hjem. Her kunne der potentielt have været et 'tab', hvis LLTT indebar fastholdelse. Fastholdelse på kontanthjælpen kunne komme ved, at deltagerne søgte mindre aktivt efter arbejde i perioden, hvor de deltog i LLTT. En sådan fastholdelse findes ofte i evalueringslitteraturen af arbejdsmarkedsindsatser, hvor deltagerne i aktivering søger mindre efter arbejde i perioder, hvor de er optaget med opkvalificering eller omskoling. Det ser dog ikke ud til at være gældende for LLTT. Faktisk er gennemsnitseffekten af deltagelse i LLTT omkring 4%-point på selvforsørgelsesgraden. Dette skal sammenlignes med en selvforsørgelsesgrad blandt kontrolgruppen på 19%. Det er altså en ganske betydelig effektstørrelse. Der var på samme måde 21%-point flere borgere, der som følge af deltagelse i LLTT endte med at have ordinære timer i projektperioden. Sagt på en anden måde, så havde 76% (21%+55%) i deltagergruppen mindst én ordinær time på arbejdsmarkedet i projektperioden mens dette kun var tilfældet for 55% af borgerne i kontrolgruppen. Det er værd her at understrege igen, at der er tale om relativt svage målgrupper med meget begrænset tilknytning til arbejdsmarkedet. Således var det gennemsnitlige antal lønnede timer for kontrolgruppen over den 18 måneders lange projektperiode på kun 517 timer. Det tilsvarende tal for deltagergruppen var på 629 timer.

Endnu større er effektskønnene efter 19-27 måneder. Det vil sige de ni måneder, der følger efter ophør. Her er effekten på selvforsørgelse 15%-point. Og dette skal holdes op mod en

¹ Der er foretaget en simpel korrektion som i Bloom, H. (1984): "Accounting for no-shows in experimental evaluation designs", *Evaluation Review* 82(2): 225-246.

selvforsørgelsesgrad på kun 27% blandt kontrolgruppen. Det betyder, at mens kontrolgruppen som helhed var selvforsørgende 27% af tiden (eller knap 2 ½ måned ud af de ni) så var det tilsvarende tal 42% (eller 3 ¾ måned) for deltagerne i LLTT. Deltagelseeffekten af LLTT er også mere end 40% af kontrolgruppens gennemsnit på antal ordinære timer (142 timer relativt til de 334). Deltagelse i LLTT ledte således til næsten en hel måneds ekstra beskæftigelse i gennemsnit set over de ni måneder.

Punkt-estimerne i Tabel 2 er alle *økonomisk* signifikante. Tallene er ganske imponerende og slet ikke ligegyldige størrelser. Desværre mangler projektet statistisk styrke til at kunne sige, om de fundne effekter også er statistisk signifikante. Denne manglende statistiske styrke har to årsager. Dels det relativt lave antal deltagende borgere: I alt sagde 70 borgere ja til deltagelse i Fase 4 og Fase 5. Men det skyldes formentlig også den relativt brede palet af investeringer, der blev foretaget med de bevilligede midler; fra dækning af leveomkostninger, indkøb af tøj, sko og briller, mobiltelefon og computere til erhvervelse af kørekort, erhvervslejemål og kursusgebyrer. Så selvom selve indsatsen i LLTT var ensartet på tværs af deltagerne, så var forvaltningen og udmøntningen ganske heterogen.

Tabel 2: Effekter af Langtidsledige Tager Teten

	Måned 1 – 18 efter start			Måned 19 – 27 efter start		
	Antal timer (gns.)	Mindst 1 ordinær time (%)	Selvf.-grad (%)	Antal timer (gns.)	Mindst 1 ordinær time (%)	Selvf.-grad (%)
<u>Tilbud:</u>						
Effekt	44	8%	1%	56	7%	6%
Usikkerhed	103	6%	4%	63	6%	5%
<u>Deltagelse:</u>						
Effekt	112	21%	4%	142	17%	15%

Usikkerhed	254	15%	9%	156	15%	13%
Kontrolgruppe	517	55%	19%	334	46%	27%

Note: Antal timer er målt som lønnede timer indberettet til SKAT. Selvforsørgelsesgraden er målt som DREAM-uger uden offentlige overførsler over den pågældende periode. Egne beregninger baseret på DREAM. Usikkerheden er målt ved den statistiske standardfejl på effekt-skønnet. Projektstart er juli 2016 for Fase 4 deltagere. For Fase 5 deltagere er projektstart målt fra marts 2017.