



LO's jobcenterindeks og – indikatorer

Version 3. November 2016.

LO's jobcenterindeks er udarbejdet for at kunne give et øjebliksbillede af jobcentrenes aktive indsats målt på forskellige indsatsområder, der har LO's beskæftigelsespolitiske bevågenhed. Formålet med jobcenterindekset og de underliggende indikatorer er dobbelt. Dels er der et landspolitisk hensyn i forhold til at sætte fokus på de enkelte jobcentres indsats. Dels er der et lokal- og forbundspolitisk hensyn, hvor indikatorerne skal vise jobcentrenes indsats i forhold til forskellige LO-medlemsgrupper og i forhold til sammenlignelige jobcentre.

Indikatorer

Jobcenterindekset er bygget op på basis af indsatsen på fem fokusområder i beskæftigelsespolitikken:

1. Aktiveringsomfang generelt
2. Brug af opkvalificering/uddannelse i aktiveringsindsatsen
3. Længde af ledighedsperioder
4. Længde af sygedagpengeperioder
5. Overledighed blandt indvandrere

Hvor aktiveringsomfanget og brugen af uddannelsesaktivering er proces-orienterede indikatorer, der måler selve indsatsen, er de tre øvrige indikatorer sammenfattende for resultaterne af jobcenterets generelle indsats.

Derudover beregnes endnu en størrelse, som er nyttig i det lokalpolitiske arbejde, men som ikke indgår i det samlede indeks:

- Selvforsørgelsesgraden 26 uger efter afslutningen af et aktiveringsforløb

Hyppeghed og observeret gruppe

Indekset og de underliggende indikatorværdier beregnes og offentliggøres en gang hvert halve år. Data stammer fra DREAM-registeret, hvorfor der er tale om en relativ hurtig offentliggørelse, dvs. der er tale om en forsinkelse på ca. 2 måneder. Dataperioden dækker det pågældende kvartal.

Det er valgt at fokusere på indsatsen overfor forsikrede ledige. Dette skyldes dels ønsket om at kunne opdele indikatorerne på fagforbund/A-kasser, dels at LO's medlemsgrupper er blandt de forsikrede ledige, og endelig - i mindre grad - at der kan være datamæssige vanskeligheder ved at identificere den helt rette gruppe af kontant-hjælpsmodtagere.

Information til de lokale repræsentanter

Hvert kvartal genberegnes indikatorerne for alle jobcentre. Derudover beregnes indikatorerne for forskellige A-kasser - LO i alt, Metal, FOA, HK og 3F, FTF i alt og AC i alt. Dertil kommer, at der beregnes gennemsnitlige indikatorværdier for den klynge det enkelte jobcenter tilhører, den geografiske region og det samlede landsplan både for alle ledige og for LO-grupper i alt.

De lokale repræsentanter får oplysningerne om deres jobcenter på alle disse parametre. Derudover får de oplysninger om, hvor mange personer eller forløb, der ligger til grund for beregningen, hvor samme person kan have flere forløb i de enkelte indikatorer.

Der er en del kombinationer af jobcenter og A-kasse, hvor en eller flere indikatorværdier ikke kan beregnes, da der ikke er personer i målgruppen. Dertil kommer, at det er valgt ikke at oplyse indikatorværdier beregnet på basis af færre end ti personer. Den indikator, som hyppigst frasorteres, er overledigheden blandt ikke-vestlige indvandrere.

Rangordning og sammensat indeks

De 91 jobcentre rangordnes på basis af de enkelte indikatorer og tildeles point efter placeringen. Der gives kun point efter de første 5 indikatorer. Det endelige indeks beregnes herefter som et vejet gennemsnit af pointene for de fem indikatorer. Sammenvejningen foregår ved at uddannelsesandel tildeles en vægt på 3, indvandreres merledighed tildeles en vægt på 1, og de øvrige indikatorer tildeles en vægt på 2. Sammenvejningen afspejler LO's prioriteringer i beskæftigelsesindsatsen. Det jobcenter med det laveste pointtal performer samlet bedst, mens det jobcenter med det højeste pointtal performer dårligst.

Pointgivningen afspejler en decil-opdeling af jobcentre, dvs. en placering i 1. decil giver 1 point, i 2. decil giver 2 point osv. Decilerne indeholder i udgangspunktet hver især ni jobcentre, dog indeholder den femte decil 10 jobcentre. Hvis flere jobcentre har samme værdi for en indikator, tildeles de dog samme placering og samme antal point, dette kan betyde at antallet af jobcentre i den enkelte decil afviger fra 9 (hvh. 10).¹

Baggrund for valget af de enkelte indikatorer

De fem indikatorer og dannelsen af det endelige indeks er udvalgt på basis af flere overordnede kriterier:

- Sammenhæng til LO's prioriteringer i beskæftigelsesindsatsen
- Enkel, gennemskuelig og reproducerbar
- Skal kunne følges over tid
- Relativt stabile over tid

¹ Hvis fx 2 jobcentre har samme indikatorværdi, og de begge ligger 9. bedst. Så vil 1. decil indeholde 10 jobcentre i stedet for 9. Modsat vil 2. decil indeholde 8 jobcentre, da pladsen efter de to nr. 9 er nr. 11.

- Både proces og resultat

Indikatorerne skal være enkle og gennemskuelige og som følge heraf nemme at formidle, da de skal kunne bruges af LO's lokale repræsentanter til at sætte (medie-) dagsordenen i lokalområdet og i arbejdet med lokale beskæftigelsesplaner. Andre aktører skal kunne reproducere indikatorerne uden større problemer, da vi ønsker en debat om den historie, indikatorerne fortæller, ikke en teknisk debat om den 'rigtige' metode. Kriteriet om, at indikatorerne skal være reproducerbare, hænger også sammen med ønsket om at kunne følge jobcentrenes indsats over tid.

For at det samlede indeks kan være troværdigt, er det desuden vigtigt, at indikatorerne er relativt stabile og dermed ikke har markante udsving som følge af relativt begrænsede ændringer i indsatsen. Hvis indikatoren er beregnet på basis af et meget begrænset antal personer, vil der være betydelig risiko for, at indikatoren i højere grad påvirkes af tilfældigheder end af selve beskæftigelsesindsatsen. Dette er især tilfældet, når modtagergruppen yderligere opdeles på a-kasser.

LO's prioriteringer i beskæftigelsesindsatsen for 2008 fokuserer på ledige med over tre måneders ledighed, opkvalificering af ledige med få kompetencer, unge ledige og sygedagpengemodtagere. Dertil kommer indsatsen for indvandrere, og en forbedret dialog mellem jobcenteret og de øvrige lokale aktører. Indikatorerne for længde af ledighedsperiode og sygedagpengeperiode ligger direkte i forlængelse af LO's prioriteringer. Tilsvarende med indikatoren for uddannelsesaktivering. Det er derimod valgt *ikke* at fokusere på unge, dels som følge af overvejelserne vedr. stabilitet, jf. ovenfor, dels fordi de unge ledige i høj grad består af kontanthjælpsmodtagere. De samme forhold gør sig i princippet gældende for indvandrere, men der er trods alt en del ikke-vestlige indvandrere i dagpengesystemet.

Jobcentre og andre aktører er tidligere blevet kritiseret for at koncentrere sig for meget om processerne i beskæftigelsesindsatsen frem for at fokusere på at de ledige faktisk finder beskæftigelse. Indikatorerne for aktiveringsindsatsen kan siges at være procesorienterede, mens indikatorerne for længde af ledigheds- og sygedagpengeforløb samt overledigheden for ikke-vestlige indvandrere kan siges at være sammenfattende indikatorer for resultaterne af indsatsen.

Beskrivelse af de enkelte indikatorer

Ad 1. Aktiveringsomfang beregnes som andelen af tiden, de ledige i jobcenteret er i aktivering ud af den samlede ledighedsperiode. Konkret vælges det at beregne aktiveringsgraden, dvs. det samlede antal uger med aktivering delt med det samlede antal uger enten i aktivering eller som passiv modtager af dagpenge i hele det betragtede kvartal. Ledige dagpengeberettigede som ikke modtager ydelse medtages som modtagere af dagpenge. For det enkelte jobcenter beregnes følgende:

$$\text{Aktiveringsomfang} = \frac{\text{antal aktiveringsuger}}{\text{antal aktiveringsuger} + \text{antal dagpengeuger}}$$

Feriedagpenge indgår *ikke* i antallet af uger på dagpenge, heller ikke for personer, der var på dagpenge inden feriedagpengeforløbet, da personer på feriedagpenge ikke står til rådighed for aktiveringsforløb.

Det er valgt at beregne aktiveringsgraden baseret på alle dagpengemodtagere i jobcenteret. Alternativt kunne det være valgt kun at betragte de dagpengemodtagere, der ifølge loven har ret og pligt til aktiveringstilbud. Valget af alle modtagere er foretaget af flere årsager.

For det første er der hensynet til at indikatoren er enkel, gennemskuelig og simpelt at reproducere. Denne indikator er desuden enkel at følge over tid, selv hvis der sker regelændringer i tidsgrænserne for ret og pligt. I så fald kan regelændringen således ses mere eller mindre direkte i indikatorens udvikling.² For det andet forekommer aktivering også før de lovbestemte tidsgrænser for ret og pligt til tilbud. Det er uklart, hvordan denne del af aktiveringen skulle behandles ved den alternative beregningsmetode. For det tredje har tidligere beregninger i *Zoom på arbejdsmarkedet* vist, at udviklingen over tid for aktiveringsgraden beregnet relativt groft, som her, og for aktiveringsgraden beregnet for de dagpengemodtagere, som har ret og pligt til aktiveringstilbud, er ganske ensartet.

Jobcentrene rangordnes efter aktiveringsgraden ved, at den højeste aktiveringsgrad anses for bedst og den laveste aktiveringsgrad som dårligst.

Aktiveringsgraden kan ikke ses helt uafhængigt af længden af dagpengeforløbene, da kortere dagpengeforløb alt andet lige vil indebære en lavere aktiveringsgrad. Dette problem vurderes imidlertid at være delvist imødegået af, at der også beregnes en indikator for den gennemsnitlige længde af dagpengeforløb.

Antallet af forløb bag beregningen af aktiveringsgraden er antallet af bruttoledighedsforløb, dvs. forløb med enten ledighed eller aktivering, herunder er der ledighedsforløb, hvor der ikke indgår aktivering og hvor aktiveringsgraden dermed er 0. Dermed viser antallet af forløb altså ikke antallet af aktiveringsforløb i perioden. De er dog baggrund for beregningen af uddannelsesgraden, jf. understående.

Nystartede forløb indgår ikke i beregningen af aktiveringsgraden. Dette er valgt for at undgå at pludselige konjunkturomslag giver ”kunstige” udslag i aktiveringsgraden. Konkret er forløb som har et afbræk på mindst 4 uger, ikke medtaget i beregningen, da disse forløb defineres som nystartede. Derved følger definitionen af nystartede aktiveringsforløb samme definition som definitionen af beregningen af ledighedsperioderne, jf. *nedenfor*.

² I modsat fald skal regelændringen derimod indarbejdes i beregningen af indikatoren, og fortolkningen af udviklingen i indikatoren fra før regelændringen til efter kan blive mudret af, at målgruppen ændres.

Ad 2. Brug af opkvalificering/uddannelse i aktiveringsindsatsen beregnes som uddannelsesaktiveringsandel af den samlede aktiveringsindsats målt i uger. LO mener, at kortuddannede skal have flere og bedre tilbud om uddannelse og opkvalificering.

Uddannelsesaktivering defineres som 'Ordinær uddannelse' og "6-ugers selvvalgt uddannelse" i DREAM.

For det enkelte jobcenter beregnes således:

$$\text{Uddannelsesgrad} = \frac{\text{antal uger i uddannelsesaktivering}}{\text{antal aktiveringsuger i alt}}$$

Det vælges at betragte al uddannelsesaktivering, uanset om der er tale om tilbud til kortuddannede eller personer med en længere uddannelse bag sig, da det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at opdele personerne i DREAM registeret efter højeste fuldførte uddannelse.

Idet jobcenterindikatorerne også opdeles på A-kasser, vil denne indikator dog også kunne sige noget om fordelingen af uddannelsesaktiveringen ved at benytte A-kasserne som en slags proxy for uddannelsesniveau. A-kasserne er imidlertid ikke en fuldkommen proxy for uddannelse, så på den samlede indikator vælges den fulde uddannelsesaktivering.

Ved opdelingen på A-kasser synliggøres den forventede under-uddannelse af LO's medlemmer ekstra ved brug af uger som basis for beregningen frem for antallet af forløb. Dels ventes det, at LO's medlemmer modtager uddannelses tilbud sjældnere end ledige med fx videregående uddannelser. Dels ventes det, at LO's medlemmer modtager kortere uddannelsesforløb.

Jobcentrene rangordnes efter indikatoren for brug af uddannelsesaktivering ved, at den højeste indikatorværdi anses for bedst og den laveste indikatorværdi som dårligst.

Antallet af forløb bag beregningen af andelen af uddannelsesaktivering henviser til antallet af aktiveringsforløb, herunder er der aktiveringsforløb, hvor der ikke indgår uddannelsesaktivering og hvor uddannelsesgraden dermed er 0. Dermed viser antallet af forløb altså ikke antallet af uddannelsesforløb i perioden.

Ad 3. Længde af ledighedsperioder angives ved den gennemsnitlige længde af alle ledighedsperioder, der rækker ind i kvartalet. Konkret vælges det, at afbræk i ledighed på mindst 4 uger afgrænser ledighedsperioden. Ledighedsperioder defineres som et forløb bestående af dagpenge, aktivering samt sygedagpenge (inklusive jobafklaringsforløb), dagpengeberettigede som ikke modtager en ydelse og feriedagpenge, forudsat at personen var ledig op til perioden med sygedagpenge (eller jobafklaringsforløb) eller feriedagpenge. Afbræk i ledighedsperioden inkluderer dermed fleksjob og voksenlærlingeforløb. Er afbrækket i ledighedsperioden 3 uger eller derunder, anses perioden for ubrudt, men de selvforsørgede (eller fleksjob) uger tælles ikke med i perioden.

Ledighedsforløb som starter i kvartalet indgår ikke i beregningen for det pågældende kvartal. Formålet med dette er, at undgå at en pludselig lavkonjunktur medfører et

fald i ledighedsvarigheden. Således bliver det i højere grad jobcentrets indsats som måles.

Hvis en person i kvartalet kun har haft sygedagpenge, men arbejdsløshedsdagpenge forinden, så optælles der ikke en varighed af ledighedsperioden i det pågældende kvartal.

Den gennemsnitlige længde af ledighedsperioderne i jobcenteret kvalificerer informationen i den ofte brugte indikator "arbejdskraftreserven", hvor antallet eller andelen af ledige med mere end 13 ugers sammenhængende ledighed angives.

Naturligt nok rangordens jobcentrene efter længden af ledighedsperioder ved, at jo kortere perioder jo bedre.

Antallet af ledighedsperioder er alle ledighedsperioder, hvor mindst en uge overlapper med kvartalet og hvor ledighedsperioden ikke er påbegyndt i kvartalet.

Ad. 4. Længde af sygedagpengeperioder angives ved den gennemsnitlige længde af alle sygedagpengeperioder (inklusive jobafklaringsforløb), som optræder i DREAM-registeret, og som rækker ind i kvartalet. Der skelnes dermed ikke mellem de tre typer af sygedagpengeforløb, selv om fokus på 'risiko-forløb' kunne være at foretrække. Sygedagpengeperioder fra selvforsørgelse indgår med de uger, hvor de indgår i DREAM-registeret, dvs. hvor det offentlige betaler dagpengeydelsen. Det er således ikke muligt at se sygeperioder under to/tre uger for beskæftigede, da arbejdsgiveren betaler disse uger, og jobcenteret først kommer ind i billedet efter disse to/tre uger.

Nystartede sygedagpengeperioder i kvartalet tæller ikke med i det pågældende kvartal. Formålet med dette er i højere grad at måle på jobcentrets indsats.

Derudover er det valgt, at afbræk i sygedagpenge på mindst 2 uger afgrænser sygedagpengeperioden.

Den gennemsnitlige længde af sygedagpengeperioderne skal ses i sammenhæng med LO's prioritering af en indsats på sygedagpengeområdet.

Naturligt nok rangordnes jobcentrene efter længden af sygedagpengeperioder ved, at jo kortere perioder jo bedre.

Antallet af sygedagpengeperioder er alle sygedagpengeperioder, hvor mindst en uge overlapper med kvartalet.

Ad. 5. Overledighed blandt ikke-vestlige indvandrere illustreres ved at beregne, hvor meget længere det gennemsnitlige ledighedsforløb er for ikke-vestlige indvandrere i forhold til den gennemsnitlige længde af ledighedsforløbene i jobcenteret. Konkret er indikatoren den gennemsnitlige længde af ledighedsforløbene blandt ikke vestlige indvandrere i jobcentret fratrukket den gennemsnitlige længde af ledighedsforløb for alle i jobcenteret. Som beskrevet under opgørelsen af indikatoren længde af ledighedsforløb, indgår forløb som starter i kvartalet ikke.

Denne indikator kan primært bruges i det landspolitiske øjemed, da en opdeling af indikatoren på både A-kasser og jobcentre, i flere tilfælde indebærer meget få personer. Indikatoren kan dermed blive følsom overfor forhold, der ikke har noget med selve beskæftigelsesindsatsen at gøre i de enkelte A-kasser.

Antallet af forløb er antallet af ledighedsperioder for ikke-vestlige indvandrere.

Ad Selvforsørgelsesgraden 26 uger efter afsluttet aktiveringsforløb. Denne størrelse angives som proxy for et mål for effekten af aktiveringsindsatsen. Beregningen er antallet af uger med selvforsørgelse i de første 26 uger efter et afsluttet forløb, delt med 26. Hvis der er tale om flere aktiveringsforløb for en person, tager beregningen udgangspunkt i alle aktiveringsforløbene, dvs. en selvforsørgelsesgrad pr. forløb. Herefter tages gennemsnittet over alle de individuelle selvforsørgelsesgrader. Aktiveringsforløbene skal mindst være fire uger. Flere aktiveringstilbud i direkte forlængelse af hinanden, dvs. eksempelvis først opkvalificering, så direkte overgang til et løn-tilskudsjob, tæller som et forløb.³

Selvforsørgelse inkluderer formel uddannelse med eller uden SU, servicejob, feriedagpenge fra beskæftigelse, dagpenge i under 50 pct. af ugen samt anden selvforsørgelse, hvilket typisk fortolkes som beskæftigelse.

De personer, som vil blive undersøgt i det betragtede kvartal, er dermed personer, som afsluttede et aktiveringsforløb et halvt år tidligere. Og antallet af forløb bag beregningen i det betragtede kvartal er det antal aktiveringsforløb, som blev afsluttet et halvt år tidligere.

Selvforsørgelsesgraden indgår ikke i det endelige jobcenterindeks. Det vurderes, at dette mål ikke nødvendigvis siger noget om effekten af aktiveringsforløbet for den enkelte, da størrelsen ikke holdes op imod et estimat af, hvad selvforsørgelsesgraden ville have været, hvis vedkommende ikke var blevet aktiveret. Dermed er selvforsørgelsesgraden ikke korrigeret for information om baggrundskarakteristika for den ledige, fx uddannelsesniveau og ledighedslængde. Et eksempel: To ledige får tildelt et aktiveringsforløb. En forholdsvis stærk ledig tilbydes et løn-tilskudsjob, og en relativt svag ledig tilbydes et opkvalificeringskursus. Selvforsørgelsesgraden efter 26 uger er højere for den stærke ledige. Men siger dette noget om aktiveringstilbuddet? Eller noget om den ledige selv? Det er således muligt, at forskellen i selvforsørgelsesgrad uden aktiveringstilbuddene havde været endnu større. Dels som følge af at den relativt stærke ledige selv kunne have fundet et job hurtigere, hvis hun ikke blev fastholdt i aktivering, dels som følge af at den relativt svage ledige i stedet havde været endnu længere fra beskæftigelse uden uddannelsesaktiveringen. I så fald burde konklusionen være den stik modsatte af, hvad den ikke-korrigerede selvforsørgelsesgrad leder frem til.

³ Dette er en mindre afvigelse fra STAR's tilgang, hvor hvert tilbud tæller som et forløb. To bemærkninger i forhold til dette: For det første vil to tilbud i direkte forlængelse af hinanden sandsynligvis være en samlet 'pakke'. I så fald er det den samlede pakke, der bør evalueres. For det andet er det kun ganske få forløb, hvor dette har betydning. Ud af de godt 9.000 forløb, der lå til grund for beregningen for f.eks. 1. kv. 2007, er der tale om ca. 250 forløb, dvs. under 3 pct.