

TÆTTERE PÅ ARBEJDS- MARKEDET?

OM EFFEKTMÅLING AF BESKÆFTIGELSESIKTSÆTSEN
FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE



11:11

BRIAN KROGH GRAVERSEN

11:11

TÆTTERE PÅ ARBEJDSMARKEDET?

OM EFFEKTMÅLING AF BESKÆFTIGELSESIKKELSER FOR
IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

BRIAN KROGH GRAVERSEN

KØBENHAVN 2011

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

TÆTTERE PÅ ARBEJDSMARKEDET? OM EFFEKTMÅLING AF
BESKÆFTIGELSE INDSATSEN FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE
Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og integration

ISSN: 1396-1810
ISBN: 978-87-7119-010-6
e-ISBN: 978-87-7119-048-9

Layout: Hedda Bank
Forsidefoto: Ole Bo Jensen
Oplag: 600
Tryk: Rosendahls – Schultz Grafisk A/S

© 2011 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.
Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's
publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	5
	RESUMÉ	7
1	BAGGRUND, FORMÅL OG SAMMENFATNING	11
	Baggrund og formål	11
	Måling af arbejdsmarkedsparathed	13
	Effektmåling	15
	Udfaldsmål i tidligere effektstudier	16
	Konklusion	18
	Rapportens opbygning	19
2	MÅLING AF ARBEJDSMARKEDSPARATHED	21
	Hvorfor måle udviklingen i de lediges arbejdsmarkedsparathed?	21
	Hvordan måles arbejdsmarkedsparathed?	23
	Arbejdsmarkedsparathedsvurdering foretaget af sagsbehandlere	24
	Indikatorsystemer	27

	Statistikbaserede måleværktøjer	31
	Hvilken målemetode er bedst?	36
3	EFFEKT MÅLING	39
	Hvordan måles effekten af en indsats?	39
	Effektmåling baseret på lodtrækningsforsøg	41
4	UDFALDSMÅL I TIDLIGERE EFFEKTSTUDIER	47
	Arbejdsmarkedsparathed	48
	Ønsker om at finde et job og jobsøgning	49
	Uddannelse og erhvervsmæssige kvalifikationer	52
	Det fysiske helbred	53
	Det psykiske helbred	55
	Social integration	58
	Andre udfaldsmål	60
	BILAG	63
	Et eksempel på et statistikbaseret måleværktøj	63
	LITTERATUR	67
	SFI-RAPPORTER SIDEN 2010	73

FORORD

Formålet med denne rapport er at belyse, hvordan man kan måle, om ikke-arbejdsmarkedsparede ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet, når de har deltaget i en beskæftigelsesindsats. Indsatsen har som sit primære formål at bringe deltagerne i beskæftigelse. For de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, der ofte har betydelige og komplekse problemer ud over deres ledighed, er det imidlertid på kort sigt et mere realistisk succeskriterium for indsatsen, at deltagerne bliver mere arbejdsmarkedsparede.

Rapporten er udarbejdet af seniorforsker Brian Krogh Graversen. Den er blevet læst og kommenteret af lektor Lars Skipper, Aarhus Universitet som takkes for nyttige råd og kommentarer. Beskæftigelsesministeriet har finansieret undersøgelsen.

København, august 2011

JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

BAGGRUND OG FORMÅL

Det primære formål med beskæftigelsesindsatsen for ledige (dvs. jobformidling, aktivering, revalidering, samtaler mv.) er at hjælpe de ledige i beskæftigelse. Mange af de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige har imidlertid så store og komplekse problemer ud over deres ledighed, at det vil kræve en langvarig og intensiv indsats af få dem i beskæftigelse. Det er derfor ikke realistisk, at de finder et job, fordi de har deltaget i en korterevarende indsats.

For de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige vil succeskriteriet for en indsats på kort sigt snarere være, at deltagerne bliver mere arbejdsmarkedsparete, end at de hurtigt kommer i ordinær beskæftigelse.¹ Gennem en fortsat indsats skulle de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige gerne trinvist blive bragt nærmere arbejdsmarkedet, i takt med at deres problemer bliver bearbejdet. Indsatsen skulle således gerne have den effekt, at de ledige efterhånden kan deltage i mere krævende tilbud, og at de til sidst bliver klar til at deltage i erhvervsrettede tilbud som virksomhedspraktik eller aktivering med løntilskud.

1. Som synonymmer for arbejdsmarkedsparethed bruger vi i denne rapport også begreberne beskæftigelsespotentiale og afstand til arbejdsmarkedet.

De få effektanalyser, der indtil nu er lavet af indsatser for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, har alle fokuseret på den kortsigtede beskæftigelseseffekt (eller effekten på selvforsørgelsesgraden). Disse analyser viser, at indsatserne ikke har nogen beskæftigelseseffekt. Der findes stort set ingen analyser, der har set på, om de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige bliver mere arbejdsmarkedsparate, når de har deltaget i en indsats, selv om det på kort sigt er et mere realistisk succeskriterium, at de ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet, end at de kommer i beskæftigelse. Det hænger formentlig sammen med, at der mangler redskaber til at måle de lediges arbejdsmarkedsparathed med. En persons arbejdsmarkedsparathed kan ikke umiddelbart måles, hvorimod det er relativt enkelt at bestemme beskæftigelsessituationen eller selvforsørgelsesgraden.

Formålet med denne rapport er at belyse, hvordan man på en kvalificeret måde kan måle de lediges arbejdsmarkedsparathed, og hvordan man kan måle om ikke-arbejdsmarkedsparate ledige bliver mere arbejdsmarkedsparate, når de har deltaget i en beskæftigelsesindsats. Ambitionen er, at man med et redskab til måling af arbejdsmarkedsparathed kan lave effektanalyser af indsatser for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, der giver mere detaljeret viden om, hvordan indsatserne virker, end den viden, der opnås ved kun at måle kortsigtede beskæftigelseseffekter. Der er i høj grad mangel på viden om, hvilke indsatser der virker bedst. Blandt sagsbehandlerne, der visiterer de ledige til forskellige typer af indsatser, findes der således flere forskellige opfattelser af, hvordan indsatsen skal indrettes for at opnå størst effekt.

MÅLING AF ARBEJDSMARKEDSPARATHED

Arbejdsmarkedsparathed er et begreb, der anvendes til at beskrive de lediges ressourcer og kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet. Jo bedre ressourcer og kompetencer en ledig person har set i forhold til de job, der findes på arbejdsmarkedet, jo mere arbejdsmarkedsparat er den ledige. Man kan imidlertid ikke entydigt måle en persons arbejdsmarkedsparathed på en bestemt skala, som man kan det med personens alder, højde, vægt og uddannelseslængde. Arbejdsmarkedsparatheden bestemmes af mange forskellige personlige karakteristika som fx køn, alder, uddannelse, erhvervs erfaring, familieforhold, helbred, motivation, selvtillid og sociale færdigheder, og det er ikke klart, hvordan alle disse karakteristika (hvoraf nogle i sig selv kan være svære at måle) skal vægtes.

Der findes principielt set tre forskellige metoder, hvormed man kan fastsætte tilnærmede mål for en persons arbejdsmarkedsparathed. Den første metode bestemmer de lediges arbejdsmarkedsparathed med udgangspunkt i sagsbehandleres eller andre fagpersoners vurderinger. Med denne metode foretager sagsbehandlerne således en subjektiv vurdering af de lediges arbejdsmarkedsparathed ud fra de oplysninger og indtryk, som sagsbehandlerne får gennem deres møder med de ledige, og de oplysninger, som sagsbehandlerne får fra andre informationskilder. Sagsbehandlerne kan fx få tilbagemeldinger fra arbejdsgivere og aktiveringsmedarbejdere om, hvordan de ledige har klaret sig på arbejdspladsen eller aktiveringsstedet.

Den anden metode, der kan anvendes til at måle arbejdsmarkedsparathed med, kaldes en indikatorbaseret målemetode eller et indikatorsystem. Denne metode tager udgangspunkt i udvalgte individuelle karakteristika (indikatorer), som menes at have betydning for de lediges beskæftigelsesmuligheder. Det kan fx være indikatorer om de lediges helbredssituation, interesse for at få et arbejde, personlige fremtræden, sociale kompetencer, skriftlige og mundtlige danskundskaber, økonomi, boligsituation, viden om arbejdsmarkedet og eventuelle misbrugsproblemer. De udvalgte indikatorer måles hver især på en numerisk skala, således at en højere værdi for en given indikator betyder, at den ledige vurderet ud fra denne indikator er mere arbejdsmarkedsparat. Et samlet arbejdsmarkedsparathedsmål for den enkelte ledige opnås derefter ved at beregne en vægtet sum af alle indikatorerne; jo større den vægtede sum er, jo mere arbejdsmarkedsparat er den ledige. Den vægt, som knyttes til hver enkelt indikator, afhænger af, hvor vigtig indikatoren menes at være for de lediges beskæftigelsesmuligheder.

Den tredje metode, der kan anvendes til at måle arbejdsmarkedsparathed med, er en statistikbaseret målemetode. Den statistikbaserede målemetode minder om den indikatorbaserede målemetode. Forskellen mellem de to metoder er, at den statistikbaserede målemetode bruger statistiske modeller til at fastlægge, hvilke karakteristika der skal medtages ved bestemmelsen af arbejdsmarkedsparatheden, og hvilken vægt de enkelte karakteristika skal indgå med. Karakteristikaene og de tilknyttede vægte vælges på en sådan måde, at det beregnede mål for arbejdsmarkedsparatheden statistisk set giver det bedst mulige billede af de lediges faktiske beskæftigelsesmuligheder.

Hvilken metode, der er bedst, afhænger af, hvordan man vægter kvalitet og omkostninger. Ses der bort fra ressourcemæssige forhold, vil en statistikbaseret målemetode være bedst. Denne metode gør det muligt at bestemme et arbejdsmarkedsparathedsmål, der er i størst overensstemmelse med de lediges faktiske beskæftigelsesmuligheder.

Det vil være tids- og ressourcekrævende at udvikle et godt og gennemtestet indikator- eller statistikbaseret måleværktøj til måling af arbejdsmarkedsparathed. Indtil der er udviklet et tilfredsstillende måleværktøj til at bestemme arbejdsmarkedsparathed med, kan man eventuelt benytte forskellige enkeltindikatorer for arbejdsmarkedsparathed som supplerende udfaldsmål, når man laver effektanalyser af indsats for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det kan fx være udfaldsmål, der beskriver ønsket om at finde et job, jobsøgningsadfærden, uddannelse og erhvervmæssige kvalifikationer, det fysiske og psykiske helbred og deltagelsen i sociale sammenhænge. Effekten af en indsats på disse udfaldsmål vil give en vis indikation af, hvorvidt indsatsen har en effekt på arbejdsmarkedsparatheden.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at det ikke er tilstrækkeligt at have en god målemetode til at bestemme arbejdsmarkedsparathed med, hvis man vil bestemme effekten af en indsats på deltagerne arbejdsmarkedsparathed. Effektmålingsmetoden er mindst lige så vigtig. Lodtrækningsforsøg, der sikrer sammenlignelighed mellem de ledige, der deltager i en indsats, og de ledige, der ikke deltager, vil ofte være den optimale måde at lave effektanalyser på.

BAGGRUND, FORMÅL OG SAMMENFATNING

BAGGRUND OG FORMÅL

Det primære formål med den offentligt finansierede beskæftigelsesindsats for ledige (dvs. jobformidling, aktivering, revalidering, samtaler mv.) er at hjælpe de ledige i beskæftigelse. Dette gælder både indsatsen for de arbejdsmarkedsparete ledige og indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige. Mange af de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige har dog så store og komplekse problemer ud over deres ledighed, at det vil kræve en langvarig og intensiv indsats at få dem i beskæftigelse. Det er derfor ikke realistisk, at de finder et job, fordi de har deltaget i en korterevarende indsats.

For de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige vil succeskriteriet for en indsats på kort sigt snarere være, at deltagerne bliver mere arbejdsmarkedsparete, end at de hurtigt kommer i ordinær beskæftigelse.² Gennem en fortsat indsats skulle de ikke-arbejdsmarkedsparete ledige gerne trinvist blive bragt nærmere arbejdsmarkedet, i takt med at deres problemer bliver bearbejdet. Indsatsen skulle således gerne have den effekt, at de ledige efterhånden kan deltage i mere krævende tilbud, og at de til sidst

2. Som synonymmer for arbejdsmarkedsparethed bruger vi i denne rapport også begreberne beskæftigelsespotentiale og afstand til arbejdsmarkedet.

bliver klar til at deltage i erhvervsrettede tilbud som virksomhedspraktik eller aktivering med løntilskud.

Beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedspare ledige er en væsentlig udgiftspost på de offentlige budgetter, og der er derfor interesse for, hvilken effekt indsatsen har (Rigsrevisionen, 2010). Der er imidlertid ikke lavet mange effektanalyser af indsatsen for denne gruppe af ledige. De få analyser, der er lavet, har alle fokuseret på den kortsigtede beskæftigelseseffekt (eller effekten på selvforsørgelsesgraden), og resultaterne er ikke særligt opmuntrende. Der er tilsyneladende ingen beskæftigelseseffekt af indsatsen (Rosholm & Svarer, 2009b; Skipper, 2010).

Der findes stort set ingen analyser, der har set på, om de ikke-arbejdsmarkedspare ledige bliver mere arbejdsmarkedspare, når de har deltaget i en indsats, selv om det på kort sigt er et mere realistisk succeskriterium, at de ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet, end at de kommer i beskæftigelse. Manglen på effektstudier, der ser på, om en indsats gør de ikke-arbejdsmarkedspare ledige mere arbejdsmarkedspare, hænger formentlig sammen med, at der mangler redskaber til at måle de lediges arbejdsmarkedsparethed med. En persons arbejdsmarkedsparethed kan ikke umiddelbart måles, hvorimod det er relativt enkelt at bestemme beskæftigelsessituationen eller selvforsørgelsesgraden.

Formålet med denne rapport er at belyse, hvordan man på en kvalificeret måde kan måle en ledig persons arbejdsmarkedsparethed, og hvordan man kan måle, om ikke-arbejdsmarkedspare ledige bliver mere arbejdsmarkedspare, når de har deltaget i en beskæftigelsesindsats. Ambitionen er, at man med et redskab til måling af arbejdsmarkedsparethed kan lave effektanalyser af indsatser for ikke-arbejdsmarkedspare ledige, der giver mere detaljeret viden om, hvordan indsatserne virker, end den viden, der opnås ved kun at måle kortsigtede beskæftigelseseffekter.

Der er i høj grad mangel på viden om, hvilke indsatser der virker bedst. Blandt beskæftigelsesmedarbejderne (fx sagsbehandlere i jobcentrene) findes der således flere forskellige opfattelser af, hvordan indsatsen skal indrettes for at opnå størst effekt, og der er heller ikke enighed om, hvorvidt det er realistisk, at en større andel af de ikke-arbejdsmarkedspare ledige på et tidspunkt bliver så arbejdsmarkedspare, at de kan finde og fastholde et ordinært arbejde (Henriksen, 2010; Kongsgaard, 2010).

MÅLING AF ARBEJDSMARKEDSPARATHED

Arbejdsmarkedsparathed er et begreb, der anvendes til at beskrive de lediges ressourcer og kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet. Jo bedre ressourcer og kompetencer en ledig person har set i forhold til de job, der findes på arbejdsmarkedet, jo mere arbejdsmarkedsparat er den ledige. Man kan imidlertid ikke entydigt måle en persons arbejdsmarkedsparathed på en bestemt skala, som man kan det med personens alder, højde, vægt og uddannelseslængde. Arbejdsmarkedsparatheden bestemmes af mange forskellige personlige karakteristika som fx køn, alder, uddannelse, erhvervs erfaring, familieforhold, helbred, motivation, selvtilid og sociale færdigheder, og det er ikke klart, hvordan alle disse karakteristika (hvoraf nogle i sig selv kan være svære at måle) skal vægtes.

Selv om arbejdsmarkedsparathed ikke kan måles på en entydig måde, kan det dog være nyttigt at anvende tilnærmede mål for arbejdsmarkedsparatheden, sådan at man kan rangordne og kategorisere de ledige efter, hvor tæt de er på arbejdsmarkedet, som det bl.a. gøres i forbindelse med jobcentrenes matchkategorisering, og sådan at man kan måle, om der sker en udvikling i de lediges arbejdsmarkedsparathed, når de deltager i en beskæftigelsesindsats.

Der findes principielt set tre forskellige metoder, der kan anvendes til at måle arbejdsmarkedsparathed med. Den første metode bestemmer de lediges arbejdsmarkedsparathed med udgangspunkt i sagsbehandlernes eller andre fagpersoners vurderinger. Med denne metode foretager sagsbehandlerne således en subjektiv vurdering af de lediges arbejdsmarkedsparathed ud fra de oplysninger og indtryk, som sagsbehandlerne får gennem deres møder med de ledige, og de oplysninger, som sagsbehandlerne får fra andre informationskilder. Sagsbehandlerne kan fx få tilbagemeldinger fra arbejdsgivere og aktiveringsmedarbejdere om, hvordan de ledige har klaret sig på arbejdspladsen eller aktiveringsstedet. Ved vurderingen af arbejdsmarkedsparatheden indplaceres de ledige på en bestemt (diskret eller kontinuert) skala. Det kan fx være en skala fra 0 til 10, hvor 0 angiver, at en person intet beskæftigelsespotentiale har, og 10 angiver, at en person har det højst mulige beskæftigelsespotentiale. Aktuelt inddeler sagsbehandlerne i de kommunale jobcentre de ledige i tre matchgrupper efter graden af arbejdsmarkedsparathed. Matchgruppe 1 består af de arbejdsmarkedsparate ledige, matchgruppe 2 består af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, der kan deltage i en be-

skæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud, og matchgruppe 3 består af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, der ikke er i stand til at deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud.

Den anden metode, der kan anvendes til at måle arbejdsmarkedsparathed med, kaldes en indikatorbaseret målemetode eller et indikatorsystem. Denne metode tager udgangspunkt i udvalgte individuelle karakteristika (indikatorer), som menes at have betydning for de lediges beskæftigelsesmuligheder. Det kan fx være indikatorer om de lediges helbredssituation, interesse for at få et arbejde, personlige fremtræden, sociale kompetencer, skriftlige og mundtlige danskundskaber, økonomi, boligsituation, viden om arbejdsmarkedet og eventuelle misbrugsproblemer. De udvalgte indikatorer måles hver især på en numerisk skala, således at en højere værdi for en given indikator betyder, at den ledige vurderet ud fra denne indikator er mere arbejdsmarkedsparat. Et samlet arbejdsmarkedsparathedsmål for den enkelte ledige opnås derefter ved at beregne en vægtet sum af alle indikatorerne; jo større den vægtede sum er, jo mere arbejdsmarkedsparat er den ledige. Den vægt, som knyttes til hver enkelt indikator, afhænger af, hvor vigtig indikatoren menes at være for de lediges beskæftigelsesmuligheder. På en række forskningsområder findes der internationalt anerkendte og validerede indikatorsystemer til at måle personlige karakteristika, som er svære at måle med traditionelle målemetoder. Der findes fx internationalt validerede indikatorsystemer til at bestemme, hvor godt en persons fysiske og psykiske helbred er, i hvilken grad en person er belastet af misbrug, i hvilket omfang en person har spilleproblemer/er ludoman, i hvilken grad en person har funktionshæmninger/handicap, og i hvilket omfang børn har adfærdsproblemer. Der findes imidlertid ikke internationalt validerede indikatorsystemer, der kan bruges til at måle arbejdsmarkedsparathed med.

Den tredje metode, der kan anvendes til at måle arbejdsmarkedsparathed med, er en statistikbaseret målemetode. Den statistikbaserede målemetode minder om den indikatorbaserede målemetode. Forskellen mellem de to metoder er, at den statistikbaserede målemetode bruger statistiske modeller til at fastlægge, hvilke karakteristika der skal medtages ved bestemmelsen af arbejdsmarkedsparatheden, og hvilken vægt de enkelte karakteristika skal indgå med. Karakteristikaene og de tilknyttede vægte vælges på en sådan måde, at det beregnede mål for arbejdsmarkedsparatheden statistisk set giver det bedst mulige billede af de lediges faktiske beskæftigelsesmuligheder.

Det kan ikke umiddelbart afgøres, hvilken af de tre målemetoder der er bedst. Hver metode har sine fordele og ulemper. Den statistikbaserede målemetode gør det muligt at beregne et arbejdsmarkedsparathedsmål for de ledige, der statistisk set er i størst mulig overensstemmelse med de lediges faktiske beskæftigelsesmuligheder. Vurderet efter denne målestok er den statistikbaserede målemetode bedst. Ulempen ved metoden er imidlertid, at der skal indsamles mange oplysninger om de ledige, og der skal gennemføres tidskrævende statistiske analyser for at nå frem til den model for bestemmelsen af de lediges arbejdsmarkedsparathed, der giver den bedst mulige overensstemmelse mellem arbejdsmarkedsparathedsmålet og sandsynligheden for at komme i arbejde. Dataindsamlingen samt konstruktionen og vedligeholdelsen af den model, der bestemmer de lediges arbejdsmarkedsparathed, kan være ret omkostningsfuld. Jo større ambitionsniveau, man har for, hvor god sammenhæng der skal være mellem modellens beregnede arbejdsmarkedsparathedsmål og den faktiske sandsynlighed for at komme i arbejde, jo flere ressourcer skal der bruges.

Det er formentlig enklere og billigere at lade sagsbehandlerne vurdere de lediges arbejdsmarkedsparathed. Denne metode har også den fordel, at den ikke lægger begrænsninger på, hvilke forhold der kan tages højde for ved bestemmelsen af arbejdsmarkedsparatheden. Et indikator-system eller et statistikbaseret måleværktøj kan ikke medtage alle relevante informationer. Omvendt har sagsbehandler vurdering af arbejdsmarkedsparatheden den ulempe, at den er subjektiv. Forskellige sagsbehandlere vil eventuelt nå frem til forskellige vurderinger af arbejdsmarkedsparatheden for den samme ledige. Det kan også være problematisk, hvis sagsbehandlerne har incitamenter til at overvurdere eller undervurdere de lediges arbejdsmarkedsparathed. Måske vil sagsbehandlerne gerne vise, at der er en effekt af den indsats, de ledige visiteres til. Hvis det er tilfældet, kan der være en tendens til, at sagsbehandlerne overvurderer forbedringen i de lediges arbejdsmarkedsparathed efter en indsats.

EFFEKTMÅLING

Lad os nu forudsætte, at der er valgt en bestemt metode til at måle arbejdsmarkedsparathed med. Den gennemsnitlige effekt af en indsats på arbejdsmarkedsparatheden for de personer, der har deltaget i indsatsen,

er da lig med forskellen mellem deltageres gennemsnitlige arbejdsmarkedsparethed efter indsatsen og den gennemsnitlige arbejdsmarkedsparethed målt på samme tidspunkt, hvis deltagerne ikke havde deltaget i indsatsen. Vi har imidlertid det metodemæssige problem, at vi ikke kan måle arbejdsmarkedsparetheden i den hypotetiske situation, hvor deltagerne ikke deltog i indsatsen. For at beregne effekten af indsatsen er vi derfor nødt til at lave et kvalificeret skøn på den gennemsnitlige arbejdsmarkedsparethed i denne hypotetiske situation. De forskellige effektmålingsmetoder, der anvendes i effektanalyser, adskiller sig primært fra hinanden i den måde, de bestemmer det hypotetiske udfald på.

Den mest anerkendte måde til at bestemme udfaldet i den hypotetiske situation, hvor deltagerne i indsatsen ikke deltog, er at gennemføre et lodtrækningsforsøg. Med et lodtrækningsforsøg opdeler man ved hjælp af lodtrækning en gruppe ledige i to grupper: en indsatsgruppe og en kontrolgruppe. Indsatsgruppen skal deltage i den indsats, man ønsker at måle effekten af, mens kontrolgruppen ikke skal deltage (kontrolgruppen kan eventuelt deltage i en anden indsats).

Den tilfældige udvælgelse til indsats- og kontrolgruppen sikrer, at de ledige i de to grupper gennemsnitligt set har de samme karakteristika, før indsatsen påbegyndes. Det er derfor rimeligt at antage, at arbejdsmarkedsparetheden blandt deltagerne, hvis de ikke havde deltaget i indsatsen, ville være den samme som arbejdsmarkedsparetheden blandt de ledige i kontrolgruppen, der ikke deltager i indsatsen. En eventuel forskel mellem arbejdsmarkedsparetheden i indsats- og kontrolgruppen efter indsatsen kan derfor alene tilskrives indsatsen.

Effektmåling ved hjælp af et lodtrækningsforsøg gør det således muligt at bestemme effekten af en indsats på en meget overbevisende måde. Jo flere personer, der inddrages i lodtrækningsforsøget, jo mere sikkert kan man bestemme effekten af en indsats. Lodtrækningsforsøg stiller dog store krav til de personer, der skal implementere dem. Mange ting kan gå galt i forbindelse med gennemførelsen af lodtrækningsforsøg.

UDFALDSMÅL I TIDLIGERE EFFEKTSTUDIER

Der er som allerede nævnt stort set ingen effektstudier, der har anvendt egentlige arbejdsmarkedsparethedsmål som udfaldsmål. De fleste effektstudier af indsatser for ledige fokuserer på, hvilken effekt indsatserne har

på deltagernes beskæftigelsesomfang, selvforsørgelsesgrad, erhvervsindkomst eller lønniveau. Der findes dog også studier, der bestemmer effekten på andre udfaldsmål. Disse udfaldsmål har i større eller mindre omfang betydning for arbejdsmarkedsparatheden, og de kan derfor opfattes som indikatorer for arbejdsmarkedsparathed.

Der findes fx effektstudier, der ser på effekten af en beskæftigelsesindsats på de lediges ønsker om at få et job og deres jobsøgning. Hvis man gennem en beskæftigelsesindsats kan øge de lediges motivation til at søge arbejde eller opkvalificere sig med henblik på senere beskæftigelse, vil det på sigt kunne betyde, at flere kommer i beskæftigelse, selv om den øjeblikkelige beskæftigelseffekt af indsatsen måske er begrænset. En indsats, der får flere til at søge efter et job, øger kvaliteten og intensiteten i jobsøgningen eller mindsker kravene til et job (fx krav vedrørende løn, jobindhold og transporttid), kan også betyde, at flere på et tidspunkt kommer i beskæftigelse.

Der er også effektstudier, der ser på effekten af en indsats på de lediges uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer. Kan man med en beskæftigelsesindsats forbedre disse kvalifikationer, øges de lediges beskæftigelsespotentiale. Det er ikke altid enkelt at måle, i hvilket omfang en indsats ændrer de lediges kvalifikationer. Hvis en beskæftigelsesindsats fører til, at flere ledige gennemfører en uddannelse (enten i forbindelse med selve indsatsen eller efterfølgende), er det dog en indikation på, at indsatsen har en positiv effekt på de uddannelsesmæssige kompetencer. Et eksamensbevis vil normalt også øge jobmulighederne inden for de erhvervsområder, hvor eksamensbeviset er relevant. Hvis de ledige, efter at have deltaget i en beskæftigelsesindsats, i højere grad deltager i aktivering, hvor der stilles større krav til deltagerne, indikerer det også, at de ledige er blevet opkvalificeret. Hvis fx flere kommer i aktivering med løntilskud i private virksomheder som følge af en indsats, tyder det på, at de ledige har fået nogle kompetencer, der gør dem mere arbejdsmarkedsparate. Private virksomheder, der stiller løntilskudspladser til rådighed for kommunerne, foretrækker således ofte at ansætte arbejdsmarkedsparate ledige i løntilskudsjobbene.

Helbredsproblemer (fysiske eller psykiske) er den vigtigste årsag til, at ledige kategoriseres som ikke-arbejdsmarkedsparate. Nogle ledige har helbredsproblemer af en sådan karakter, at det ikke er særlig sandsynligt, at de kommer i beskæftigelse. Andre ledige har derimod helbredsproblemer, der med den rette indsats helt eller delvist kan afhjælpes, så

det bliver muligt for dem at passe et arbejde. Der findes en del effektstudier, der har set på effekten af indsatser på deltageres fysiske og psykiske helbred. Effektstudierne, der anvender disse udfaldsmål, har den fordel, at der findes internationalt anerkendte og validerede indikatorsystemer til måling af det selvoplevede helbred, og der findes også en række objektive fysiske helbredsmål (som fx blodtryk, BMI og forskellige styrke- og smidighedsmål).

Nogle effektstudier ser på, om en beskæftigelsesindsats har effekter på de lediges deltagelse i sociale sammenhænge. Omfanget af lediges deltagelse i sociale sammenhænge kan også opfattes som en indikator for, hvor tæt de er på arbejdsmarkedet. Ledige, der kommer meget ud blandt andre mennesker, deltager i foreningslivet og har mange venner, er mere tilfredse med deres liv end ledige, der isolerer sig socialt og sjældent møder andre mennesker. Mulighederne for at finde et job øges også, jo større netværk man har, da mange job besættes gennem netværk uden formelle opslag (dvs. gennem familie, venner og bekendte).

Ud over de udfaldsmål, der allerede er nævnt, er der også effektstudier, som har set på effekten af beskæftigelsesmæssige indsatser på kriminalitetsomfanget, alkohol- og stofmisbrug, boligsituationen, samlivsforhold, antallet af graviditeter og fødsler samt eventuelle børns trivsel.

KONKLUSION

Der er betydelige udfordringer forbundet med at måle lediges arbejdsmarkedsparathed på en tilfredsstillende måde. Rapporten gennemgår forskellige metoder, hvormed man kan fastsætte tilnærmede mål for en persons arbejdsmarkedsparathed. Hvilken metode, der er bedst, afhænger af, hvordan man vægter kvalitet og omkostninger. Ses der bort fra ressourcemæssige forhold, vil en statistikbaseret målemetode være bedst. Denne metode gør det muligt at bestemme et arbejdsmarkedsparathedsmål, der er i størst overensstemmelse med de lediges faktiske beskæftigelsesmuligheder.

Man kan eventuelt lade sagsbehandlingens vurdering af de lediges arbejdsmarkedsparathed, der er en anden måde at bestemme arbejdsmarkedsparathed på, indgå som en af de oplysninger, der danner udgangspunkt for det statistikbaserede måleværktøjs beregning af arbejds-

markedsparathed. Det er således muligt, at sagsbehandlerne har adgang til information med relevans for bestemmelsen af de lediges arbejdsmarkedsparathed, som det vil være svært at skaffe fra andre kilder.

Det vil være tids- og ressourcekrævende at udvikle et godt og gennemtestet værktøj til måling af arbejdsmarkedsparathed, der skal kunne anvendes til måling af, hvorvidt ikke-arbejdsmarkedsparate ledige bliver mere arbejdsmarkedsparate, når de har deltaget i en beskæftigelsesindsats. Der skal udvikles spørgeskemaer, der gør det muligt at indhente relevante informationer om de ledige, som ikke er tilgængelige i administrative registre, og der skal laves statistiske analyser, så vi kan bestemme, hvilke individuelle karakteristika, der skal inddrages ved bestemmelsen af arbejdsmarkedsparatheden, og hvilken vægt de enkelte karakteristika skal indgå med.

Indtil der er udviklet et tilfredsstillende måleværktøj til at bestemme arbejdsmarkedsparathed med, kan man eventuelt benytte forskellige enkeltindikatorer for arbejdsmarkedsparathed som supplerende udfaldsmål, når man laver effektanalyser af indsatser for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det kan fx være nogle af de udfaldsmål, der tidligere er nævnt, dvs. ønsker om at finde et job, jobsøgningsadfærd, uddannelse og erhvervmæssige kvalifikationer, det fysiske og psykiske helbred og deltagelse i sociale sammenhænge. Effekten af en indsats på disse udfaldsmål vil give en vis indikation af, hvorvidt indsatsen har en effekt på arbejdsmarkedsparatheden.

Endelig er det vigtigt at være opmærksom på, at det ikke er tilstrækkeligt at have en god målemetode til at bestemme arbejdsmarkedsparathed med, hvis man vil bestemme effekten af en indsats på deltagerens arbejdsmarkedsparathed. Effektmålingsmetoden er mindst lige så vigtig. Lodtrækningsforsøg, der sikrer sammenlignelighed mellem de ledige, der deltager i en indsats, og de ledige, der ikke deltager, vil ofte være den optimale måde at lave effektanalyser på.

RAPPORTENS OPBYGNING

I kapitel 2 giver vi en detaljeret beskrivelse af, hvilke metoder der kan benyttes til at måle de lediges arbejdsmarkedsparathed, og vi diskuterer de fordele og ulemper, der er ved de forskellige metoder. I kapitel 3 ser vi på, hvordan man kan beregne effekten af en beskæftigelsesindsats på

deltagernes arbejdsmarkedsparathed, når man har lagt sig fast på, hvordan arbejdsmarkedsparatheden skal måles. Vi forklarer også, hvorfor effektmålinger baseret på lodtrækningsforsøg giver de mest overbevisende resultater. I kapitel 4 giver vi eksempler på effektstudier, der har regnet effekten af beskæftigelsesmæssige indsatser på udfaldsmål, der har betydning for de lediges arbejdsmarkedsparathed. Der findes stort set ingen effektstudier, der har anvendt egentlige arbejdsmarkedsparathedsmål som udfaldsmål, men eksemplerne viser, hvilke udfaldsmål (bortset fra beskæftigelse, selvforsørgelse, indkomst og løn) man især har interesseret sig for i effektstudier af indsatser for svage grupper af ledige som fx langtidsledige og ledige med problemer ud over ledighed.

MÅLING AF ARBEJDSMARKEDSPARATHED

HVORFOR MÅLE UDVIKLINGEN I DE LEDIGES ARBEJDSMARKEDSPARATHED?

Det primære formål med beskæftigelsesindsatsen er at hjælpe de ledige til at komme i beskæftigelse. Derfor fokuserer effektmålinger af en given indsats som regel på, om indsatsen hjælper flere i arbejde sammenlignet med en situation, hvor en anden indsats blev anvendt, eller en situation, hvor der slet ikke var nogen indsats. Hvis man vil afprøve effekten af en ny indsats, vil man fx ofte være interesseret i, hvor mange der kommer i arbejde med den nye indsats, sammenlignet med, hvor mange der kommer i arbejde med den tidligere anvendte indsats.

Formålet med beskæftigelsesindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige er også at hjælpe de ledige i beskæftigelse (eventuelt støttet beskæftigelse i form af et fleksjob). Nogle af de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige har dog så store og komplekse problemer ud over ledighed, at det kan kræve en intensiv og langvarig indsats at bringe dem i beskæftigelse. Ved effektmåling af en beskæftigelsesindsats kan det derfor i nogle tilfælde være mere relevant at måle, om de ledige bliver mere arbejdsmarkedsparate (kommer tættere på arbejdsmarkedet), end at måle, om flere kommer i arbejde.

Har man en intensiv indsats målrettet svage ledige, hvor indsatsen strækker sig over en lang periode og eventuelt består af flere på hin-

anden følgende delindsatser, er der i princippet ikke noget problem i at vente med at måle beskæftigelseseffekten, til hele indsatsen er afsluttet, hvis man forventer, at beskæftigelseseffekten af den samlede indsats vil være positiv. For eksempel kan man i et lodtrækningsforsøg tilfældigt udvælge en gruppe ikke-arbejdsmarkedsparate ledige til at deltage i den langvarige intensive indsats. Når hele indsatsen er afsluttet, kan beskæftigelseseffekten bestemmes ved at måle, om en større andel er kommet i arbejde blandt de ledige, der har fået den intensive indsats, end blandt de ledige, der har fået en mindre intensiv indsats. Den mindre intensive indsats kan fx være den ordinære indsats eller slet ingen indsats.

Der kan dog være en række problemer ved at skulle vente i lang tid på at kunne lave en effektmåling. Politiske beslutningstagere har ofte en relativ kort tidshorisont. De vil gerne hurtigt have svar på, om en omkostningsfyldt indsats virker eller ikke virker, og de kan derfor være skeptiske over for at skulle vente meget lang tid på at få lavet en effektmåling af indsatsen. Jo længere tid en forsøgsperiode varer, jo større sandsynlighed er der også for, at forhold, der har betydning for forsøget, ændrer sig. Det kan fx være organisationsmæssige ændringer, der gør det uklart, hvem der har ansvaret for forsøget, eller ændringer i de politiske prioriteringer, der gør forsøget mindre interessant set ud fra en politisk synsvinkel. Sådanne ændringer kan føre til, at forsøget opgives, eller at forsøgsdesignet ændres, så mulighederne for at lave en god effektmåling forringes.

Hvis et forsøg igangsættes for at afprøve effekten af en ny beskæftigelsesindsats, vil der ofte være usikkerhed om, hvordan indsatsen virker. Her kan et argument for løbende at måle effekten af en langvarig indsats være, at man ikke vil anvende ressourcer på en indsats, der ikke undervejs ser ud til at have nogen væsentlig effekt, eller måske ligefrem forværrer sandsynligheden for, at de ledige kommer i arbejde. Effektmålinger, der gennemføres undervejs i forsøget, kan i sådanne tilfælde bruges som grundlag for beslutninger om, hvorvidt forsøget skal fortsætte eller afsluttes. Et andet argument for at måle effekten af indsatsen løbende og måle effekten af de forskellige delindsatser er også, at vi dermed kan opnå viden om, hvordan indsatsen virker, og hvilke delelementer i indsatsen, der især bringer de ledige i job eller tættere på arbejdsmarkedet. Endelig kan en måling af udviklingen i de ikke-arbejdsmarkedsparate lediges arbejdsmarkedsparethed efter hver enkelt delindsats være begrundet i, at jobcentrene har behov for at følge udviklingen i

arbejdsmarkedsparatheden for at kunne afgøre, hvilken indsats de ledige efterfølgende skal tilbydes. Ledige, der er meget langt fra arbejdsmarkedet, vil fx sjældent blive aktiveret med løntilskud på en almindelig arbejdsplads.

HVORDAN MÅLES ARBEJDSMARKEDSPARATHED?

Arbejdsmarkedsparathed er et begreb, der anvendes til at beskrive de lediges ressourcer og kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet (som synonym for arbejdsmarkedsparathed bruger vi i denne rapport også begreberne beskæftigelsespotentialer og afstand til arbejdsmarkedet). Jo bedre ressourcer og kompetencer en ledig person har set i forhold til de job, der findes på arbejdsmarkedet, jo mere arbejdsmarkedsparat er den ledige.

Man kan imidlertid ikke entydigt måle en persons arbejdsmarkedsparathed på en bestemt skala, som man kan det med personens alder, højde, vægt og uddannelseslængde. Arbejdsmarkedsparatheden bestemmes af mange forskellige personlige karakteristika som fx køn, alder, uddannelse, erhvervs erfaring, familieforhold, helbred, motivation, selvtillid og sociale færdigheder, og det er ikke klart, hvordan alle disse karakteristika (hvoraf nogle i sig selv kan være svære at måle) skal vægtes.

Selv om arbejdsmarkedsparathed ikke kan måles på en entydig måde, kan det dog stadig være nyttigt at anvende tilnærmede mål for arbejdsmarkedsparatheden, sådan at man kan rangordne og kategorisere de ledige efter, hvor tæt de er på arbejdsmarkedet, som det bl.a. gøres i forbindelse med jobcentrenes matchkategorisering. Man kan dermed måle, om der sker en udvikling i de lediges arbejdsmarkedsparathed, når de deltager i en beskæftigelsesindsats. Vi vil derfor se på, hvilke metoder der i praksis kan anvendes til at måle de lediges arbejdsmarkedsparathed. Der er i princippet tre forskellige målemetoder: en målemetode baseret på fagpersoners subjektive vurderinger, en indikatorbaseret målemetode og en statistikbaseret målemetode.

Den første og umiddelbart mest enkle metode bruger sagsbehandlere (eller andre fagpersoner) til at bestemme de lediges arbejdsmarkedsparathed. Med denne metode foretager en sagsbehandler således en subjektiv vurdering af arbejdsmarkedsparatheden for hver enkelt ledig person ud fra de oplysninger, som sagsbehandleren har om den ledige.

Den anden metode, som kaldes en indikatorbaseret målemetode, tager udgangspunkt i udvalgte individuelle karakteristika (indikatorer), som menes at have betydning for de lediges beskæftigelsesmuligheder. De udvalgte indikatorer måles hver især på en numerisk skala, således at en højere værdi for en given indikator betyder, at den ledige vurderet ud fra denne indikator er mere arbejdsmarkedsparat. Et samlet arbejdsmarkedsparethedsmål for den enkelte ledige opnås derefter ved at beregne en vægtet sum af alle indikatorerne; jo større den vægtede sum er, jo mere arbejdsmarkedsparat er den ledige. Den vægt, som knyttes til hver enkelt indikator, afhænger af, hvor vigtig indikatoren menes at være for de lediges beskæftigelsesmuligheder.

Den tredje metode, som kaldes en statistikbaseret målemetode, minder om den indikatorbaserede målemetode. Forskellen mellem de to metoder er, at den statistikbaserede målemetode bruger statistiske værktøjer til at fastlægge, hvilke karakteristika der skal medtages ved bestemmelsen af arbejdsmarkedsparetheden, og hvilken vægt de enkelte karakteristika skal indgå med. Karakteristikaene og de tilknyttede vægte vælges på en sådan måde, at det beregnede mål for arbejdsmarkedsparetheden statistisk set giver det bedst mulige billede af de lediges faktiske beskæftigelsesmuligheder.

De tre forskellige målemetoder beskrives mere detaljeret i det følgende.

ARBEJDSMARKEDSPARATHEDSVURDERING FORETAGET AF SAGSBEHANDLERE

Én måde at bestemme arbejdsmarkedsparethed på er, som allerede nævnt, at lade sagsbehandlere (eller andre fagpersoner) vurdere de lediges arbejdsmarkedsparethed på en given skala (fx en skala fra 0 til 10) ud fra de oplysninger og indtryk, som sagsbehandlerne får gennem deres møder med de ledige, og de oplysninger, som sagsbehandlerne får fra andre kilder. Sagsbehandlerne kan fx have adgang til administrative registeroplysninger om de lediges tidligere ledighedsperioder, og sagsbehandlerne kan også få tilbagemeldinger fra arbejdsgivere og aktiveringsmedarbejdere om, hvordan de ledige har klaret sig på arbejdspladsen eller aktiveringsstedet.

En sådan målemetode er i princippet forholdsvis enkel at implementere, og den lægger ingen begrænsninger på, hvilke forhold der kan tages højde for, når arbejdsmarkedsparatheden vurderes. En ulempe kan dog være, at metoden er subjektiv – forskellige sagsbehandlere vil eventuelt nå frem til forskellige mål for arbejdsmarkedsparatheden for den samme ledige, fordi de ser forskelligt på den lediges ressourcer og kompetencer. En anden ulempe kan være, at sagsbehandlernes vurdering ikke giver nogen systematisk information om, hvilke underliggende problemer og kompetencer den ledige har, og om der sker en udvikling i disse, hvis det kun er den samlede arbejdsmarkedsparathed, sagsbehandlerne skal vurdere. Det kan fx godt være, at en ledig, som har haft problemer med helbredet, får det væsentligt bedre, så helbredsproblemerne ikke længere udgør en barriere for at komme i beskæftigelse. Hvis den ledige har andre problemer som fx manglende selvtillid og motivation, og karakteren og omfanget af disse problemer er uændrede, kan sagsbehandleren imidlertid vurdere, at der overordnet set ikke er sket nogen væsentlig ændring i arbejdsmarkedsparatheden. Arbejdsmarkedsparathedsmålet giver i dette tilfælde ingen information om, at en af de faktorer, der har betydning for arbejdsmarkedsparatheden, er gået i den rigtige retning, og at den ledige vurderet på denne faktor er kommet tættere på arbejdsmarkedet.

Aktuelt inddeler sagsbehandlerne i de kommunale jobcentre de ledige i tre matchgrupper efter graden af arbejdsmarkedsparathed (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2009, 2010):

- Matchgruppe 1 omfatter ledige, der ikke har problemer ud over ledighed, dvs. personer, der er parat til at tage et ordinært arbejde, som gør dem i stand til at forsørge sig selv inden for de næste 3 måneder.
- Matchgruppe 2 omfatter ledige, der ikke er parate til at tage et ordinært arbejde, som gør dem i stand til at forsørge sig selv inden for 3 måneder, men som er i stand til at deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud.
- Matchgruppe 3 omfatter ledige, der hverken er parat til at tage et ordinært arbejde, som gør dem i stand til at forsørge sig selv inden for 3 måneder, eller i stand til at deltage i en beskæftigelsesrettet indsats med aktive tilbud.

Denne 'grove' kategorisering af de ledige efter arbejdsmarkedsparathed er dog ikke særlig anvendelig til at sige noget om, hvorvidt de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige (dvs. de ledige i matchgrupperne 2 og 3) kommer tættere på arbejdsmarkedet. Kun hvis de ikke-arbejdsmarkedsparate lediges arbejdsmarkedsparathed ændres så meget, at de bliver omkategoriseret til at tilhøre en bedre matchgruppe, giver matchkategoriseringen information om, at de ledige er blevet mere arbejdsmarkedsparate. Mindre forbedringer i arbejdsmarkedsparatheden, der ikke giver anledning til en ændret matchkategorisering, er det ikke muligt at måle med matchkategoriseringen.

Kvalitative studier har også vist, at matchvurderingen nogle gange kommer til at handle om andre forhold end det at vurdere den enkeltes beskæftigelsespotentialer, bl.a. fordi matchkategoriseringen har betydning for, hvilken organisatorisk enhed der skal tage sig af den ledige, hvilken indsats den ledige modtager, samt hvilke krav den ledige skal opfylde for at kunne modtage offentlig forsørgelse (Madsen m.fl., 2006).

Travlhed og arbejdspress kan fx betyde, at nogle sagsbehandlere vil være tilbøjelige til at matche ledige ud af deres egen sagsstamme og hen til en anden organisatorisk enhed, der tager sig af en stærkere eller svagere gruppe af ledige. Omvendt kan tidskrævende og besværlige overdragelsesprocedurer i forbindelse med overdragelsen af sager mellem enheder, der tager sig af hhv. arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, betyde, at sagsbehandlerne er tilbøjelige til at fastholde matchkategoriseringen for ledige i deres sagsstamme, selv om arbejdsmarkedsparatheden ændres.

Nogle sagsbehandlere nævner, at de somme tider oplever, at de er nødt til at matche ledige ned, så de ledige fritages fra aktivering og jobsøgning i en periode. En sådan fritagelse kan ifølge sagsbehandlerne fx være nødvendig for enlige mødre i vanskelige situationer. Andre sagsbehandlere anfører, at de kan være tilbøjelige til at matche ledige op, når de ledige fortæller om diffuse og udokumenterede sociale eller psykiske problemer som fx 'ondt i livet', og sagsbehandlerne vurderer, at det ikke stikker så dybt. Når de ledige matches op til at være arbejdsmarkedsparate, bliver de omfattet af mere håndfaste krav om jobsøgning og aktivering, og det kan herigennem afprøves, om de kan klare et job.

Mere overordnet ser der ud til at være en systematisk tendens til at overvurdere de lediges arbejdsmarkedsparathed. Når sagsbehandlerne skal foretage den første matchvurdering af de ledige, og når sagsbehand-

lerne er i tvivl om, hvorvidt en person skal vurderes som arbejdsmarkedsparat, har de en tendens til at matche højt. Som udgangspunkt er en ledig person arbejdsmarkedsparat 'indtil andet er bevist', og sagsbehandlere ønsker ikke at demotivere de ledige ved at 'stemple' dem som svage ledige.

INDIKATORSYSTEMER

I stedet for at lade arbejdsmarkedsparethedsvurderingen af de ledige være baseret på de enkelte sagsbehandlers viden og forestillinger om, hvilken betydning forskellige personlige karakteristika har for beskæftigelsesmulighederne, er det også muligt at basere arbejdsmarkedsparethedsvurderingen på en indikatorbaseret målemetode eller et såkaldt indikatorsystem.

Med et indikatorsystem udvælger man en række forskellige individuelle karakteristika (indikatorer), som man mener har betydning for de lediges beskæftigelsesmuligheder. Værdien af hver enkelt indikator måles på en numerisk skala, og det samlede arbejdsmarkedsparetheds mål bestemmes derefter som en vægtet eller uvægtet sum af alle indikatorerne.

Et eksempel på et indikatorsystem er 'Progressionskortet', der er udviklet af konsulentfirmaet LG Insight i samarbejde med Integrationservice samt kommunerne Greve og Esbjerg (LG Insight, 2008). Progressionskortet er et skema, som bruges til at måle, hvor langt ledige er fra arbejdsmarkedet. Skemaet er oprindeligt udviklet med særligt fokus på ledige flygtninge- og indvandrerkvinder, men det kan også bruges til andre grupper af ledige.

Skemaet udfyldes af de lediges sagsbehandlere eller af vejledere på aktiveringsstederne. I skemaet knyttes et antal point til 13 forskellige udsagn om den enkelte lediges personlige, faglige og sociale kompetencer. Hver enkelt kompetence i skemaet er tillagt en vægtningsværdi i forhold til kompetencens betydning på arbejdsmarkedet. Jo højere betydning kompetencen har, jo højere vægtes den.

For eksempel er der et udsagn om den lediges omstillingsparathed – dvs. evnen til at omstille sig og lære noget nyt. Den person, der udfylder skemaet, placerer den ledige i en af fem mulige kategorier, der hver især udløser et bestemt antal point:

- Er rigtig god til at omstille sig og parat til hele tiden at lære noget nyt (4 point).
- Kan omstille sig og er parat til at lære nyt (3 point).
- Omstillingsparat – med nogen hjælp og vejledning. Kan og vil med hjælp også kunne lære nyt (2 point).
- Er ikke så omstillingsparat og har svært ved at lære noget nyt (1 point).
- Har meget svært ved at lære noget nyt (0 point).

De øvrige udsagn i skemaet omhandler følgende emner: evnen til at overholde aftalte mødetider, stabilitet i fremmøde, personlig fremtræden, koncentration om opgaverne, evnen til at modtage instruktion, tempo i arbejdet, kvalitet af udført arbejde, selvstændighed, fleksibilitet, samarbejdsevner og samarbejdsvillighed, færdigheder i skriftlig og mundtlig kommunikation samt interesse for at arbejde.

Når hele skemaet er udfyldt, optælles det samlede antal point fra de 13 udsagn. Jo højere den samlede pointsum er, jo tættere er den ledige på arbejdsmarkedet. Udfyldes Progressionskortet med jævne mellemrum, således at man løbende har et aktuelt billede af den lediges kompetenceprofil, er det muligt at måle, om den ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet. Den ledige kommer således tættere på arbejdsmarkedet, hvis skemaets samlede pointsum vokser.

'Vurderingsnøglen', der er udviklet af en række fynske virksomheder i samarbejde med Socialt Netværk – Fyn, er et indikatorsystem, der på mange måder minder om Progressionskortet (Socialt Netværk – Fyn, 2004). I forbindelse med jobtræning og opkvalificering af kontanthjælpsmodtagere, sygedagpengemodtagere og fleksjobbere m.fl. vurderer virksomheden/mentoren praktikanterne efter 15 forskellige vurderingspunkter. For hvert punkt tildeles en given praktikant en score mellem 1 og 5, hvor 5 betyder, at praktikanten er arbejdsmarkedsparat i forhold til det givne vurderingspunkt, mens 1 betyder, at praktikanten ikke – i forhold til vurderingspunktet – kan indgå i et ordinært job. Vurderingsnøglen bruges som et udviklingsværktøj. Med udgangspunkt i det udfyldte skema drøfter repræsentanter for virksomheden og praktikanten, hvilke stærke og svage sider praktikanten har, og hvor praktikanten eventuelt skal forbedre sin indsats. Ved brugen af vurderingsnøglen beregnes der ikke en samlet score ud fra de forskellige vurderingspunkter, som det er tilfældet med Progressionskortet. Vurderingsnøglen er således ikke tænkt

som et værktøj til at kunne rangliste forskellige personers arbejdsmarkedsparethed eller beregne et entydigt mål for udviklingen i deltageres arbejdsmarkedsparethed over tid. Hvis man ønsker det, er der dog ingen problemer i at beregne en samlet arbejdsmarkedsparethedsscore ud fra de 15 vurderingspunkter.

Væksthuset og fem andre private og offentlige virksomheder, der tilbyder aktiveringsforløb for borgere i matchgruppe 2, har udviklet et nyt indikatorsystem, som er mere omfattende end Progressionskortet og Vurderingsnøglen (Væksthuset, 2010; New Insight, 2010). Det nye indikatorsystem medtager væsentligt flere indikatorer, der kan have betydning for de lediges arbejdsmarkedsparethed. For eksempel er der en indikator, der bruges til at vurdere, hvordan de lediges økonomi, bolig, netværk og privatliv spiller ind i forhold til arbejdsmulighederne. Der er også indikatorer, der bruges til at vurdere de lediges viden om arbejdsmarkedet og beskæftigelsesmulighederne, og en indikator, der vurderer de lediges helbredssituation.

Indikatorsystemet indeholder lige som Progressionskortet indikatorer, hvis værdi fastsættes med udgangspunkt i en faglig vurdering af beskæftigelsesmedarbejdere (baseret på samtale, observation, undervisningsaktiviteter, praktikforløb mv.). Derudover er der imidlertid også indikatorer, hvis værdi fastsættes med udgangspunkt i de lediges egne vurderinger, og indikatorer, hvis værdi bestemmes af arbejdsgivervurderinger. De ledige skal fx angive, i hvilken udstrækning de tror på, at det er muligt at få job, og i hvilken udstrækning de ønsker at få et job.

De forskellige indikatorer, som baserer sig på beskæftigelsesmedarbejderes vurderinger, måles alle på en skala fra 1 til 5. Værdien 1 gives til ledige, der er mindst arbejdsmarkedsparete med hensyn til den givne indikator, og værdien 5 gives til ledige, der er mest arbejdsmarkedsparete. For at gøre beskæftigelsesmedarbejdernes vurdering af de ledige så ensartet som mulig, er der for hver enkelt indikator en detaljeret beskrivelse af, hvad der karakteriserer ledige, som skal placeres i hver af de fem kategorier. Indikatorerne, der er baseret på de lediges vurderinger eller arbejdsgivervurderinger, måles på en skala fra 1 til 10, og der gives kun en beskrivelse af, hvad der karakteriserer den mindste og den største værdi (dvs. 1 og 10). Ved at udelade en meget præcis beskrivelse af de forskellige kategorier kan de ledige og arbejdsgiverne hurtigere besvare de spørgsmål, der knytter sig til indikatormålingen.

Det omfattende indikatorsystem indeholder ingen beskrivelse af, hvordan man sammenvægter de mange indikatorer til et samlet mål for de lediges arbejdsmarkedsparathed, men det kan selvfølgelig gøres som med Progressionskortet, hvor man vægter de enkelte indikatorer efter, hvor vigtige de vurderes at være for beskæftigelsesmulighederne. Det er ambitionen, at indikatorsystemet skal bruges til at måle, om de seks involverede virksomheders beskæftigelsesindsats forbedrer de lediges arbejdsmarkedsparathed. Foreløbig har virksomhederne dog kun begrænset erfaring med at bruge indikatorsystemet til dette formål.

Indikatorsystemer er også blevet brugt i andre lande til at bestemme lediges arbejdsmarkedsparathed. I Holland brugte man fra 1999 til 2006 et indikatorsystem (kaldet Kansmeter) til at måle afstanden til arbejdsmarkedet for alle personer, der meldte sig ledige hos et jobcenter (Bimrose m.fl., 2007; O'Connell m.fl., 2009). De lediges arbejdsmarkedsparathed blev målt med udgangspunkt i et spørgeskema, som en sagsbehandler udfyldte sammen med hver enkelt ledig. Spørgeskemaet indeholdt bl.a. spørgsmål om de lediges personlige situation, uddannelse, tidligere beskæftigelse og jobsøgningskompetencer. Hvert svar blev tildelt en score, og sagsbehandleren beregnede herefter en samlet score for arbejdsmarkedsparatheden. De ledige blev med udgangspunkt i den beregnede arbejdsmarkedsparathedsscore inddelt i fire grupper. Inddelingen i disse grupper havde betydning for, hvilken beskæftigelsesindsats de ledige skulle tilbydes. Jo mindre arbejdsmarkedsparate de ledige var, jo mere omfattende skulle indsatsen være. De mindst arbejdsmarkedsparate (gruppe 4) skulle således have en intensiv indsats for at komme tættere på arbejdsmarkedet, hvorimod de mest arbejdsmarkedsparate (gruppe 1) primært skulle bruge tiden på jobsøgning.

Der findes ikke internationalt anerkendte og validerede indikatorsystemer til bestemmelse af arbejdsmarkedsparathed, som det er tilfældet inden for en række andre forskningsområder. Der findes fx internationalt validerede indikatorsystemer til at bestemme, hvor godt en persons fysiske og psykiske helbred er (Garratt m.fl., 2002), i hvilken grad en person er belastet af misbrug (Fyns Amt, 2001), i hvilket omfang en person har spilleproblemer/er ludoman (Bonke og Borregaard, 2006), graden af en persons funktionshæmninger/handicap (Bengtsson, 1997) og omfanget af børns eventuelle adfærdsproblemer (Rambøll Management Consulting, 2010).

STATISTIKBASEREDE MÅLEVÆRKTØJER

Ved anvendelsen af et indikatorsystem skal man vælge, hvilke indikatorer der skal medtages, og hvilken vægt hver enkelt indikator skal have. En indgangsvinkel, som fx bruges i forbindelse med Progressionskortet, er at medtage indikatorer, som man med udgangspunkt i eksisterende viden mener har væsentlig betydning for, om de ledige kommer i arbejde, og at fastsætte vægtene ud fra en fornemmelse af, hvilken betydning de enkelte indikatorer har. En mere ressourcekrævende måde at vælge indikatorer og vægte på er at basere valget på en statistisk model, der kan belyse, hvilke indikatorer der har betydning for sandsynligheden for at komme i arbejde, og hvilken separat betydning hver enkelt indikator har.³

Job-barometret, som sagsbehandlerne fra 2004 til 2006 skulle benytte til at understøtte deres faglige vurdering af de lediges beskæftigelsespotentialer og deres matchkategorisering af de ledige, er et eksempel på et statistikbaseret måleværktøj. Barometret beregner for hver enkelt ledig person sandsynligheden for, at ledighedsforløbet varer over 6 måneder. Denne sandsynlighed kan opfattes som et mål for den lediges arbejdsmarkedsparathed. Jo større sandsynligheden er for, at den ledige finder et job, inden der er gået et halvt år, jo mere arbejdsmarkedsparat kan man sige, at den ledige er.⁴

Sandsynlighedsberegningen sker med udgangspunkt i en såkaldt varighedsmodel, hvor der ses på, hvordan det tidligere er gået andre ledige med tilsvarende karakteristika. Den anvendte varighedsmodel medtager oplysninger om individuelle karakteristika, der er tilgængelige i en række administrative registre. Der medtages bl.a. oplysninger om køn, alder, bopælskommune, samlivsstatus (er enlig/har partner), oprindelses-

3. Bilaget indeholder et eksempel på, hvordan et statistikbaseret måleværktøj, der beregner et samvægtet mål for de lediges arbejdsmarkedsparathed ud fra forskellige indikatorer for arbejdsmarkedsparathed, kan udformes.

4. Brugen af Job-barometret blev evalueret i 2006 (Rambøll Management, 2006). Beskæftigelsesmedarbejderne var meget kritiske over for værktøjet, og mange foreslog, at det blev afskaffet. Kritikken gik bl.a. på, at Job-barometret ikke var troværdigt, fordi det ofte kom med forudsigelser, som beskæftigelsesmedarbejderne oplevede som mærkværdige. Under 20 pct. af beskæftigelsesmedarbejderne vurderede, at Job-barometret understøttede deres faglige vurdering af de lediges beskæftigelsespotentialer og fungerede godt som et fingerpeg om borgernes udsigt til at komme i beskæftigelse. Den kritiske evaluering af Job-barometret var en medvirkende årsag til, at lovkraften om, at barometret skulle benyttes i forbindelse med vurderingen af de lediges beskæftigelsespotentialer ved første samtale i det individuelle kontaktførelse, bortfaldt ved udgangen af 2006.

land, medlemskab af a-kasse samt varighed og hyppighed af tidligere ledighedsperioder (se Rosholm m.fl., 2006 for flere detaljer).

Statistikbaserede måleværktøjer bliver brugt i mange andre lande til at kategorisere personer, der bliver ledige, efter deres sandsynlighed for at blive langtidsledige (Rudolph & Konle-Seidl, 2005; Bimrose m.fl., 2007; O'Connell m.fl., 2009). Ved at foretage en sådan kategorisering bliver det muligt at målrette beskæftigelsesindsatsen, så det er de ledige med størst behov (dvs. de ledige med en høj sandsynlighed for at blive langtidsledige), der får den mest intensive indsats tidligt i ledighedsforløbet. Mange ledige finder hurtigt et job uden hjælp fra beskæftigelsesystemet, og det kan derfor ud fra en samfundsøkonomisk betragtning være spild af ressourcer at give alle ledige en indsats tidligt i ledighedsforløbet.

De udenlandske måleværktøjer minder på mange måder om Jobbarometret. Måleværktøjerne bruges til at beregne de lediges sandsynlighed for at blive langtidsledige (dvs. sandsynligheden for at have et ledighedsforløb, der er længere end en fastsat grænse). Tilsyneladende bruges ingen af måleværktøjerne til at måle, om de lediges arbejdsmarkedspartshed ændrer sig i løbet af ledighedsforløbet, eller til at vurdere, om ikke-arbejdsmarkedspartshede ledige eller ledige med en stor risiko for at blive langtidsledige kommer tættere på arbejdsmarkedet, når de modtager en beskæftigelsesindsats.

De statistiske modeller er ofte relativt gode til at forudsige, om en bestemt person bliver langtidsledig, men modellerne er som regel mindre gode til at forklare de bagvedliggende årsager til, at personen har en høj sandsynlighed for at blive langtidsledig, og hvad der eventuelt kan gøres for at øge personens arbejdsmarkedspartshed og beskæftigelsesmuligheder (Le & Miller, 2001).

For Jobbarometret er det fx sådan, at sandsynligheden for at blive langtidsledig er større for indvandrere fra ikke-vestlige lande end for danskere. Set i forhold til den enkelte ledige indvandrer er denne information dog mindre brugbar. Det er ikke alle ikke-vestlige indvandrere, der har svært ved at få et job, og for dem, der har svært ved det, kan det ikke lade sig gøre at forbedre beskæftigelsesmulighederne ved at ændre på oprindelseslandet. Oprindelseslandet er jo fastlagt en gang for alle ved fødslen. For at forbedre ledige ikke-vestlige indvandreres beskæftigelsesmuligheder er det derimod mere relevant at have information om bl.a. uddannelsesniveaue, danskkundskaber, kendskab til det danske

arbejdsmarked, helbred og motivation for at få et arbejde. Hvis en eller flere af disse forhold udgør en barriere for, at en ledig person kan komme i arbejde, kan en relevant beskæftigelsesindsats være med til at bringe personen tættere på arbejdsmarkedet. Er det fx dårlige dansk kundskaber, der gør, at en ledig indvandrer har svært ved at få et job, kan et intensivt dansk kursus måske være med til at mindske afstanden til arbejdsmarkedet.

Tidligere ledighed er en anden faktor, der har betydning for jobmulighederne ifølge Job-barometret. Har en ledig person tidligere haft mange og langvarige ledighedsforløb, øger det sandsynligheden for at blive langtidsledig. Den statistiske model siger imidlertid ikke noget om, hvorfor den ledige tidligere har været udsat for ledighed. Er det pga. helbredsproblemer, manglende økonomiske incitamenter til at arbejde, børnepasningsproblemer, misbrugsproblemer eller problemer med at indgå i sociale sammenhænge?

Et sidste eksempel på en faktor, der statistisk set har betydning for jobmulighederne, men er svært at gøre noget ved, er alderen. For at kunne give ældre ledige den bedste beskæftigelsesindsats vil det være relevant at have oplysninger om, hvilke underliggende forhold der gør det svært for dem at finde job. Er det helbredsproblemer, problemer med at holde samme tempo som yngre kollegaer, manglende motivation eller forældede kvalifikationer, der udgør problemet?

I forhold til at kunne måle udviklingen i lediges arbejdsmarkedsparathed over tid og vurdere om en beskæftigelsesindsats bringer de ledige tættere på arbejdsmarkedet, er det altså især relevant at have oplysninger om arbejdsmarkedsrelevante individuelle karakteristika, som det er muligt at ændre.

Mange af de karakteristika, som de statistiske modeller medtager for at beregne lediges sandsynlighed for at blive langtidsledige (som fx alder, oprindelsesland, omfanget af tidligere ledighed og køn), kan ikke ændres. Andre af de karakteristika, der medtages, kan i princippet ændres, men i praksis er de af en sådan karakter, at man i beskæftigelsesindsatsen sjældent vil forsøge at ændre dem. Eksempler på sådanne karakteristika er samlivsforhold (enlig, gift eller samboende), antal børn og bopæl. Hvis en statistisk model skal kunne bruges til at måle ændringer i lediges arbejdsmarkedsparathed, vil man derfor være nødt til at inddrage nogle påvirkelige karakteristika, der mere direkte beskriver de lediges personlige ressourcer og kompetencer. Det kunne fx være nogle af de

indikatorer for arbejdsmarkedsparathed, der er beskrevet i det foregående.

Vi vil ikke beskrive alle de forskellige udenlandske statistiske måleværktøjer, da de fleste af dem lige som Job-barometret ikke indeholder indikatorer for arbejdsmarkedsparathed, der kunne gøre måleværktøjerne anvendelige til at måle ændringer i arbejdsmarkedsparatheden for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Australiens 'Job Seeker Classification Instrument' (JSCI), som er et af de måleværktøjer, der er brugt flest ressourcer på at udvikle og vedligeholde, medtager imidlertid en række indikatorer for arbejdsmarkedsparathed, der principielt kunne danne baggrund for beregninger af, om de lediges arbejdsmarkedsparathed ændres (DEWRSB, 1998; McDonald m.fl., 2003; DEEWR, 2009). Vi har derfor valgt kort at beskrive, hvordan dette måleværktøj er konstrueret, og hvordan det bliver brugt.

JSCI beregner de lediges arbejdsmarkedsparathed ud fra 18 forskellige indikatorer:

1. Køn og alder
2. Erhvervs erfaring inden for de seneste to år
3. Ledighedshistorie (ti år tilbage i tiden)
4. Uddannelsesniveau
5. Erhvervsmæssige kvalifikationer
6. Engelskkundskaber
7. Fødeland
8. Indfødte (tilhører Australiens indfødte, oprindelige befolkning)
9. Indfødtes geografiske bopæl
10. Beskæftigelsessituationen på det lokale arbejdsmarked
11. Geografisk nærhed til større byer
12. Transportmuligheder
13. Kan kontaktes per telefon
14. Sygdom og handicap
15. Hjemløshed
16. Samlivsforhold og børn
17. Tidligere straffet
18. Personlige karakteristika

Indikatorerne er primært udvalgt med udgangspunkt i en statistik model, der bestemmer sandsynligheden for, at en person er ledig i mere end 1

år, men der er også medtaget supplerende indikatorer, som en gruppe udvalgte eksperter har foreslået.

Oplysningerne om de lediges individuelle karakteristika, der bruges til at konstruere indikatorerne, stammer især fra et standardiseret spørgeskema, som alle personer skal besvare, når de henvender sig hos jobcentret for at melde sig ledige. Der benyttes dog også oplysninger fra administrative registre og fra arbejdsevnevurderinger, hvis sådanne foreligger. Ledige med væsentlige problemer ud over ledighed (som de ledige selv oplyser om, eller personalet på jobcentret har mistanke om) kan henvises til en arbejdsevnevurdering, hvor en sundhedsfaglig specialist vurderer omfanget af den lediges problemer og problemernes betydning for arbejdsmarkedsparatheden. Hvis der foretages en arbejdsevnevurdering, har det betydning for indikatorerne 'Sygdom og handicap' og 'Personlige karakteristika'.

For hver indikator tildeles de ledige point efter, i hvilket omfang deres karakteristika påvirker sandsynligheden for, at de bliver langtidsledige. Når denne sandsynlighed vokser, øges antallet af point. For eksempel udløser det for indikatoren 'Tidligere straffet' 0 point, hvis en ledig person aldrig har været dømt for en lovovertrædelse, 1 point, hvis personen ikke vil svare på, om han eller hun er blevet dømt for lovovertrædelser, 2 point, hvis personen er dømt for en lovovertrædelse, men ikke har været i fængsel, 3 point, hvis personen har været i fængsel i mindre end 14 dage, og 4 point, hvis personen har været i fængsel i mere end 14 dage.

Vægtene i JSCI (dvs. det antal point, der gives for forskellige svar på det eller de spørgsmål, der er relevante for en given indikator) er i overvejende grad bestemt ud fra den førnævnte statistiske model, som bestemmer sandsynligheden for, at en person er ledig i mere end 1 år. Da ikke alle indikatorer indgår i den statistiske model, er nogle af vægtene dog fastsat med udgangspunkt i ekspertvurderinger. Et samlet arbejdsmarkedsparathedsmål opnås ved at lægge pointene for hver af de 18 indikatorer sammen. Jo højere den samlede JSCI-pointsum er, jo større er sandsynligheden for, at de ledige bliver langtidsledige, og jo lavere er de lediges arbejdsmarkedsparathed.

Arbejdsmarkedsparathedsmålet bruges til at bestemme, hvilken beskæftigelsesindsats de ledige skal have. De ledige inddeles i tre grupper efter værdien af JSCI pointsummen. Ledige med 19 point eller færre placeres i gruppe 1, ledige med mellem 20 og 28 point placeres i gruppe

2, og ledige med 29 point eller flere placeres i gruppe 3. Beskæftigelsesindsatsen afhænger af, hvilken gruppe de ledige placeres i. Jo længere væk de ledige befinder sig fra arbejdsmarkedet (dvs. jo højere JSCI-pointsummen er), jo mere intensiv er den beskæftigelsesindsats, de modtager. Ledige, der ved en arbejdsevnevurdering vurderes at have særligt store problemer ud over ledighed, placeres i en særlig gruppe (gruppe 4) uafhængigt af værdien af deres JSCI-pointsum. Denne gruppe modtager den mest intensive beskæftigelsesindsats.

Hvis der sker væsentlige ændringer i de lediges karakteristika, beregnes en ny JSCI-pointsum, og de ledige placeres eventuelt i en ny gruppe. Omplacering til en ny gruppe sker således, hvis den reviderede JSCI-pointsum falder uden for det pointinterval, som den aktuelle gruppe dækker. Hvis en ledig persons pointsum fx ændres fra 30 til 27, flyttes personen fra gruppe 3 til gruppe 2.

HVILKEN MÅLEMETODE ER BEDST?

Det kan ikke umiddelbart afgøres, hvilken af de tre målemetoder der er bedst. Hver metode har sine fordele og ulemper. Den statistikbaserede målemetode gør det muligt at beregne et arbejdsmarkedsparathedsmål for de ledige, der statistisk set er i størst mulig overensstemmelse med de lediges faktiske beskæftigelsesmuligheder. Vurderet efter denne målestok er den statistikbaserede målemetode bedst. Ulempen ved metoden er imidlertid, at der skal indsamles mange oplysninger om de ledige, og der skal gennemføres tidskrævende statistiske analyser for at nå frem til den model for bestemmelsen af de lediges arbejdsmarkedsparathed, der giver den bedst mulige overensstemmelse mellem arbejdsmarkedsparathedsmålet og sandsynligheden for at komme i arbejde. Dataindsamlingen samt konstruktionen og vedligeholdelsen af den model, der bestemmer de lediges arbejdsmarkedsparathed, kan være ret omkostningsfuld. Jo højere ambitionsniveau, man har for, hvor god sammenhæng der skal være mellem modellens beregnede arbejdsmarkedsparathedsmål og den faktiske sandsynlighed for at komme i arbejde, jo flere ressourcer skal der bruges.

Det er formentlig enklere og billigere at lade sagsbehandlerne vurdere de lediges arbejdsmarkedsparathed. Denne metode har også den fordel, at den ikke lægger begrænsninger på, hvilke forhold der kan tages

højde for ved bestemmelsen af arbejdsmarkedsparatheden. Et indikator-system eller et statistikbaseret måleværktøj kan ikke medtage alle relevante informationer. Omvendt har sagsbehandler vurdering af arbejdsmarkedsparatheden den ulempe, at den er subjektiv. Forskellige sagsbehandlere vil eventuelt nå frem til forskellige vurderinger af arbejdsmarkedsparatheden for den samme ledige. Det kan også være problematisk, hvis sagsbehandlerne har incitamenter til at overvurdere eller undervurdere de lediges arbejdsmarkedsparathed. Måske vil sagsbehandlerne gerne vise, at der er en effekt af den indsats, de ledige visiteres til. Hvis det er tilfældet, kan der være en tendens til, at sagsbehandlerne overvurderer forbedringen i de lediges arbejdsmarkedsparathed efter en indsats.

Når der indsamles oplysninger om de ledige til et indikator- eller statistikbaseret måleværktøj, er det også nødvendigt at være opmærksom på, om respondenterne (dvs. de ledige, sagsbehandlerne, udbyderne af en indsats eller arbejdsgiverne) har incitamenter til at give oplysninger, der ikke er helt retvisende, og som kan give en skævhed i arbejdsmarkedsparathedsmålet. For eksempel kunne udbyderne af en indsats måske have et incitament til at undervurdere de lediges kompetencer og ressourcer, før de ledige skal deltage i en indsats, og overvurdere de samme ressourcer og kompetencer efter indsatsen. Effekten af indsatsen vil dermed fremstå mere gunstig, end den egentlig er, hvis effekten måles med en før og efter-måling (denne effektmålingsmetode beskrives mere detaljeret i kapitel 3). For at have et godt indikator- eller statistikbaseret måleværktøj er det vigtigt, at man sikrer, at respondenterne i størst muligt omfang har et incitament til at give retvisende oplysninger vedrørende de karakteristika, der indgår i måleværktøjet.

EFFEKT MÅLING

I kapitel 2 så vi på, hvordan man måler lediges arbejdsmarkedsparathed, og vi diskuterede de udfordringer, der er i den forbindelse. I dette kapitel vil vi se på, hvordan man kan beregne effekten af en beskæftigelsesindsats på deltagernes arbejdsmarkedsparathed, når man har lagt sig fast på, hvordan arbejdsmarkedsparatheden skal måles.

HVORDAN MÅLES EFFEKTEN AF EN INDSATS?

Først vil vi definere, hvad effekten af en indsats egentlig er. Effekten af en indsats for en bestemt person er forskellen mellem arbejdsmarkedsparatheden efter indsatsen, hvis personen deltager i indsatsen, og arbejdsmarkedsparatheden målt på samme tidspunkt, hvis personen ikke deltager i indsatsen. Vi kan imidlertid ikke måle arbejdsmarkedsparatheden for personen i begge situationer. Hvis personen deltager i indsatsen, kan vi ikke måle arbejdsmarkedsparatheden for personen i den hypotetiske situation, hvor personen ikke deltog i indsatsen. Tilsvarende er det ikke muligt at måle arbejdsmarkedsparatheden for en person, der ikke deltager i indsatsen, i den hypotetiske situation, hvor personen deltog i indsatsen.

Stort set ingen effektstudier forsøger at bestemme effekten for enkeltindivider. Når man beregner effekter i praksis gøres det derimod

for grupper af personer, og det, man beregner, er gennemsnitseffekten for de betragtede grupper. Gennemsnitseffekten af en indsats for en gruppe personer, der har deltaget i indsatsen, er forskellen mellem deltagerens gennemsnitlige arbejdsmarkedsparathed efter indsatsen og den gennemsnitlige arbejdsmarkedsparathed målt på samme tidspunkt, hvis de samme personer ikke havde deltaget i indsatsen.

Selv om effektmålingen tager udgangspunkt i grupper i stedet for individer, har vi dog stadig det problem, at vi ikke kan måle arbejdsmarkedsparatheden i den hypotetiske situation, hvor deltagerne ikke deltog i indsatsen. For at beregne effekten af indsatsen er vi derfor nødt til at lave et kvalificeret skøn på den gennemsnitlige arbejdsmarkedsparathed i denne tænkte situation. De forskellige effektmålingsmetoder, der anvendes i effektanalyser, adskiller sig primært fra hinanden i den måde, hvorpå de bestemmer udfaldet for deltagerne i en indsats, hvis deltagerne ikke havde deltaget i indsatsen (Heckman m.fl., 1999).

Den såkaldte 'før og efter'-metode bestemmer udfaldet i den hypotetiske situation, hvor deltagerne i indsatsen ikke deltog, ved at antage, at deltagerne i fraværet af indsatsen ville have haft samme arbejdsmarkedsparathed, som de havde, før indsatsen gik i gang. Hvis deltagerens arbejdsmarkedsparathed er større efter indsatsen end før, er der således en positiv effekt af indsatsen ifølge denne metode.

Problemet med metoden er imidlertid, at arbejdsmarkedsparatheden muligvis ændrer sig over tiden af andre grunde end indsatsen. Det kan fx være, at der er en tendens til, at de lediges arbejdsmarkedsparathed falder over tiden, fordi de bliver mere modløse med hensyn til mulighederne for at finde et job, jo længere de har været ledige. De lediges sociale, uddannelses- og erhvervsmæssige kompetencer kan også blive forringet, når kompetencerne ikke anvendes på arbejdsmarkedet, og det vil også trække i retning af, at arbejdsmarkedsparatheden mindskes over tid. Omvendt kan en forbedret konjunktursituation eller flere arbejdspladser i nærheden af de ledige øge beskæftigelsesmulighederne – både direkte men også indirekte, ved at de ledige får en øget tro på, at de kan finde et arbejde.

Når arbejdsmarkedsparatheden ændres over tid af andre årsager end indsatsen, kan effektmåling ved hjælp af en før og efter-måling give en beregnet effekt, der adskiller sig fra den faktiske effekt. Er arbejdsmarkedsparatheden blandt deltagerne i en indsats fx mindre efter indsatsen end før indsatsen, vil før og efter-metoden vise, at effekten af indsats-

sen er negativ. Hvis arbejdsmarkedsparatheden imidlertid ville være faldet endnu mere, hvis de ledige ikke havde deltaget i indsatsen, er den faktiske effekt af indsatsen positiv.

En anden måde at bestemme udfaldet i den hypotetiske situation, hvor deltagerne i indsatsen ikke deltog, er at bruge arbejdsmarkedsparatheden for en gruppe ledige, der minder om de ledige deltagere, men som ikke har deltaget i indsatsen. Her står man imidlertid med det problem, at det som regel ikke er tilfældigt, hvilke ledige der deltager i indsatsen. Hvis det fx primært er de mest ressourcestærke ledige blandt de ikke-arbejdsmarkedsparate, der deltager i indsatsen, vil en simpel sammenligning af deltagerne i indsatsen og en gruppe ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, der ikke har deltaget i indsatsen, overvurdere effekten. Man kan ved hjælp af forskellige statistiske metoder forsøge at korrigere for betydningen af observerbare forskelle (som fx køn, alder og uddannelse) mellem de ledige, der deltager i indsatsen, og de ledige, der ikke deltager.

Der kan imidlertid også være uobserverbare forskelle (fx forskelle i motivation, helbred og sociale kompetencer) mellem de to grupper, og sådanne forskelle er det svært at korrigere for. En effektmåling, der bestemmer effekten af indsatsen ved at beregne forskellen mellem den gennemsnitlige arbejdsmarkedsparathed blandt deltagerne efter indsatsen og den gennemsnitlige arbejdsmarkedsparathed blandt ledige, der har de samme observerbare karakteristika, men som ikke deltog i indsatsen, kan således give et forkert billede af indsatsens faktiske effekt, hvis der er uobserverbare forskelle mellem de to grupper, der sammenlignes. Har deltagerne i indsatsen fx mere selvtillid end de ledige, der ikke deltager, og øget selvtillid betyder større arbejdsmarkedsparathed, vil effekten af indsatsen på arbejdsmarkedsparatheden blive overvurderet, hvis effekten måles ved at sammenligne deltagerne i indsatsen med ledige, der har tilsvarende observerbare karakteristika, men som ikke deltog i indsatsen.

EFFEKTMÅLING BASERET PÅ LODTRÆKNINGSFORSØG

Den mest anerkendte måde til at bestemme udfaldet i den hypotetiske situation, hvor deltagerne i indsatsen ikke deltog, er at gennemføre et lodtrækningsforsøg. Med et lodtrækningsforsøg opdeler man ved hjælp af lodtrækning en gruppe ledige i to grupper: en indsatsgruppe og en kontrolgruppe. Indsatsgruppen skal deltage i den indsats, man ønsker at

måle effekten af, mens kontrolgruppen ikke skal deltage (kontrolgruppen kan eventuelt deltage i en anden indsats).

Den tilfældige udvælgelse til indsats- og kontrolgruppen sikrer, at de ledige i de to grupper gennemsnitligt set har de samme observerbare og uobserverbare karakteristika, før indsatsen påbegyndes. Det er derfor rimeligt at antage, at arbejdsmarkedsparatheden blandt deltagerne, hvis de ikke havde deltaget i indsatsen, ville være den samme som arbejdsmarkedsparatheden blandt de ledige i kontrolgruppen, der ikke deltager i indsatsen. En eventuel forskel mellem arbejdsmarkedsparatheden i indsats- og kontrolgruppen efter indsatsen kan derfor alene tilskrives indsatsen.

Effektmåling ved hjælp af et lodtrækningsforsøg har den fordel, at man kan bestemme effekten af en indsats på en meget overbevisende måde. Hvis et lodtrækningsforsøg gennemføres på den rigtige måde, adskiller den beregnede effekt sig (bortset fra tilfældig variation) ikke fra den faktiske effekt. Jo flere personer, der inddrages i lodtrækningsforsøget, jo mere sikkert kan man bestemme effekten af en indsats. Lodtrækningsforsøg stiller dog store krav til de personer, der skal implementere dem. Mange ting kan gå galt i forbindelse med gennemførelsen af lodtrækningsforsøg (Torgerson & Torgerson, 2008).

Vi vil ikke gå i detaljer omkring alle de udfordringer, der er forbundet med lodtrækningsforsøg, men der er tre potentielle problemer, som vi vil diskutere lidt nærmere. Det drejer sig om problemer med, at nogle personer i indsatsgruppen ikke deltager i indsatsen som planlagt, problemer med, at ikke alle ønsker at svare på de spørgsmål, der ligger til grund for bestemmelsen af arbejdsmarkedsparathed, og problemer med at bestemme effekten af delindsatser i længerevarende sammensatte indsatser.

Det er sjældent, at alle personer, der udvælges til at deltage i en indsats, faktisk deltager i indsatsen. Nogle ledige finder et job, inden indsatsen går i gang eller er afsluttet, og andre ledige bliver måske syge, så de ikke kan deltage. Det sker også i nogle lodtrækningsforsøg, at en del af de ledige fra kontrolgruppen, som ikke skulle deltage i indsatsen, deltager i en indsats, der minder om den, som indsatsgruppen får.

Da det typisk ikke er tilfældigt, hvilke ledige fra indsatsgruppen, der ikke deltager i den planlagte indsats, og det ikke er tilfældigt, hvilke ledige fra kontrolgruppen der får en indsats, som minder om indsatsen for indsatsgruppen, kan man ikke beregne effekten af at deltage i indsat-

sen ved at sammenligne arbejdsmarkedspartigheden blandt de ledige i indsatsgruppen, der har deltaget i indsatsen, med de ledige i kontrolgruppen, der ikke har deltaget i en indsats. For at kunne beregne effekten af at deltage i indsatsen er man nødt til at gøre en række antagelser og eventuelt benytte avancerede statistiske metoder (se fx Heckman m.fl., 2000; Rosholm & Skipper, 2009).

Ved at sammenligne forskellen mellem arbejdsmarkedspartigheden efter indsatsen blandt alle i indsatsgruppen (dvs. både dem, der deltog, og dem, der ikke deltog i indsatsen) med alle i kontrolgruppen, kan man dog bestemme en anden interessant effekt, nemlig effekten af intentionen om at give indsatsen (eller effekten af at tilbyde indsatsen). Denne effekt afspejler ikke bare effekten af, at en del af indsatsgruppen har deltaget i indsatsen, men også effekten af, at indsatsgruppen har modtaget tilbuddet (eller kravet) om at deltage i indsatsen. Ofte vil effekten af intentionen om at give indsatsen være den effekt, man primært er interesseret i at bestemme.

Hvis der er en motivationseffekt af indsatsen, forstået på den måde, at en del af de ledige i indsatsgruppen finder beskæftigelse eller melder sig syge for at undgå at deltage i indsatsen, er denne motivations-effekt inkluderet i effekten af intentionen om at give indsatsen, hvorimod motivationseffekten ikke er inkluderet i effekten af at have deltaget i indsatsen. En række nyere effektstudier viser, at der kan være en betydelig motivationseffekt af aktivering for arbejdsmarkedspartede ledige (Geerdsen, 2006; Rosholm & Svarer, 2008; Graversen & van Ours, 2008). For de ikke-arbejdsmarkedspartede vil en eventuel motivationseffekt dog formentlig være væsentligt mindre end den, der findes for de arbejdsmarkedspartede.

Et andet problem i forbindelse med lodtrækningsforsøg kan opstå, når der indhentes surveyoplysninger om forsøgspersonerne ved hjælp af interview eller spørgeskemaer. Her vil der næsten altid være forsøgspersoner for hvem, der ikke kan indhentes oplysninger, fordi personerne ikke har lyst til at medvirke ved dataindsamlingen, eller fordi det ikke er muligt at komme i kontakt med personerne.

Hvis bortfaldet ved dataindsamlingen ikke er ens i indsats- og kontrolgruppen, eller der er forhold ved forsøget, der gør, at indsatsgruppen er mindre (eller mere) tilbøjelige end kontrolgruppen til at svare ærligt på de stillede spørgsmål, sikrer et lodtrækningsforsøg ikke, at man kan bestemme effekten af indsatsen ved en simpel sammenligning af

arbejdsmarkedsparatheden i indsats- og kontrolgruppen – ikke engang effekten af intentionen om at give indsatsen.

Et australsk lodtrækningsforsøg, der havde til formål at analysere effekten af en indsats, hvor langtidsledige skulle deltage i to samtaler med en sagsbehandler, er et eksempel på et lodtrækningsforsøg, hvor indsamlingen af surveyoplysninger gav problemer for effektmålingen (Breunig m.fl., 2003). Ved dataindsamlingen under og efter indsatsen var der et betydeligt bortfald i både indsats- og kontrolgruppen, og dataindsamlingen skete ikke på samme måde i de to grupper.

For indsatsgruppen blev der ved de to samtaler indsamlet surveyoplysninger af de sagsbehandlere, der gennemførte samtalerne med de ledige. Indsamlingen af surveyoplysninger for kontrolgruppen skete på samme tidspunkt, men ved hjælp af telefoninterview, der blev gennemført af et uafhængigt analysefirma. Efter indsatsen var afsluttet, blev der gennemført endnu et interview med forsøgspersonerne. Dette interview blev lavet som telefoninterview af det samme analysefirma, som tidligere havde interviewet kontrolgruppen, og interviewet foregik på samme måde for indsats- og kontrolgruppen.

Indsatsgruppen blev informeret om, at de oplysninger, der blev indsamlet i forbindelse med samtalerne, bl.a. ville blive brugt til at gennemgå, om de lediges forsørgelsesydelse var korrekt beregnet. Der kan derfor have været et incitament for indsatsgruppen til at svare på spørgsmålene på en sådan måde, at sandsynligheden for, at de fik nedsat deres forsørgelsesydelse, blev minimeret. For eksempel kunne der være et incitament for indsatsgruppen til at oplyse et lavere antal timer i beskæftigelse end det faktiske antal timer for at minimere modregningen af arbejdsindkomst i de offentlige forsørgelsesydelse.

Der kunne også være et forskelligt incitament for indsats- og kontrolgruppen til at ville medvirke ved indsamlingen af surveyoplysningerne. Kontrolgruppen kunne lettere undgå at deltage i dataindsamlingen, da de blot kunne meddele, at de ikke ønskede at deltage i et interview, når de blev ringet op af en interviewer. Indsatsgruppen skulle derimod sige nej til at deltage i samtaler hos jobcentret for at undgå at blive interviewet med den risiko, at et afslag på at deltage kunne have betydning for deres ret til at modtage offentlig forsørgelse.

Fordi der var et betydeligt bortfald ved dataindsamlingen i både indsats- og kontrolgruppen og pga. risikoen for, at dette bortfald var forskelligt i de to grupper (dvs. at bortfaldet afhang af de personlige ka-

rakteristika), var Breunig m.fl. nødt til at bestemme effekten af indsatsen ved hjælp af effektmålingsmetoder, der er udviklet til at bestemme effekter ud fra ikke-eksperimentelle data, dvs. data, der ikke er indsamlet ud fra et lodtrækningsforsøg.

De nyere danske effektstudier af beskæftigelsesindsatser, som er baseret på lodtrækningsforsøg, har stort set kun anvendt administrative registeroplysninger, og for sådanne data er der ingen problemer med bortfald i datamaterialet (Graversen m.fl., 2007; Rosholm & Svarer, 2009a; 2009b; Boll m.fl., 2010). Hvis man skal bestemme effekten af en indsats på ikke-arbejdsmarkedsparates arbejdsmarkedsparathed, vil det dog være mere eller mindre nødvendigt at indsamle surveyoplysninger om de ledige. Mange af de karakteristika, der har betydning for arbejdsmarkedsparatheden findes ikke i de administrative registre, jf. diskussionen af, hvordan arbejdsmarkedsparathed måles i kapitel 2.

Som et sidste punkt i dette kapitel vil vi diskutere, hvordan et lodtrækningsforsøg bør designes, hvis man har en længerevarende indsats, der består af flere på hinanden følgende delindsatser, og man ikke kun ønsker at bestemme effekten af den samlede indsats, men også effekten af de enkelte delindsatser. Ved at opnå viden om, hvordan de forskellige elementer af en indsats virker, kan man bedre optimere indsatsen. For eksempel kan man kan ud fra en viden om effekten af delindsatserne pille de delindsatser ud af den samlede indsats, som ikke bidrager positivt til effekten.

Selv om man trækker lod om, hvilke ledige der skal deltage i indsatsen, før den sammensatte indsats går i gang, kan det være svært at bestemme effekten af de enkelte delelementer.⁵ Det skyldes bl.a., at en del af indsatsgruppen falder ud af indsatsen, som tiden går. Nogle ledige kommer måske i job, og andre falder ud af indsatsen af andre årsager. Når den første delindsats er afsluttet, er det således ikke sikkert, at indsats- og kontrolgruppen fortsat har de samme karakteristika, og effekten af de følgende delindsatser kan dermed ikke bestemmes ved en simpel sammenligning af indsats- og kontrolgruppen. I litteraturen om effektmåling kaldes dette problem dynamisk selektionsbias. Selv uden dynamisk selektionsbias er der det problem, at effekten af en delindsats er

5. Med ikke-eksperimentelle data er det en endnu mere vanskelig udfordring at bestemme effekten af de enkelte beskæftigelsesindsatser, når de ledige deltager i flere på hinanden følgende indsatser (se fx Graversen, 2004; Lechner & Miquel, 2010).

svær at skille ud fra effekten af den samlede indsats, fordi der ikke er nogle (eller kun er få) ledige, der ikke har fået delindsatsen.

En løsning på problemet med at bestemme effekten af de enkelte delindsatser er at foretage en ny lodtrækning, før hver delindsats går i gang. Har man fx en indsats, der består af to delindsatser A og B, kan man foretage en lodtrækning om hvem, der skal deltage i indsats A, før denne indsats går i gang. De ledige, der ikke deltager i indsats A, udgør kontrolgruppen. Efter indsats A er afsluttet, kan man gennemføre en ny lodtrækning, hvor en del af de ledige, der har deltaget i indsats A, udvælges til også at deltage i indsats B, mens den resterende del af de ledige, der deltog i indsats A, ikke skal deltage i indsats B. Effekten af hele indsatsen (indsats A og indsats B) bestemmes ved at sammenligne de ledige, der deltog i begge indsatser, med de ledige i kontrolgruppen, der ikke deltog i hverken den ene eller den anden indsats. Den separate effekt af indsats A findes ved at sammenligne de ledige, der kun deltog i indsats A, med de ledige i kontrolgruppen, der ikke deltog i indsatsen. På samme måde kan effekten af indsats B findes ved at sammenligne de ledige, der både deltog i indsats A og indsats B, med de ledige, der kun deltog i indsats A.⁶

6. Det er også muligt, allerede før indsatsen går i gang, at trække lod om, hvorvidt de ledige skal have den samlede indsats (A og B), kun indsats A eller ingen indsats. Effekten af intentionen om at give den samlede indsats og de separate effekter af intentionen om at give hhv. indsats A og indsats B kan dog være lidt anderledes med denne løsning, da informationen om, hvorvidt de ledige skal deltage i indsats B, gives før, indsats A går i gang, i stedet for efter, at indsats A er afsluttet. Afhængigt af, hvad de ledige synes om indsats B, kan denne forskel i informationsgrundlaget via en motivationseffekt være med til at forkorte eller forlænge ledighedsforløbene.

UDFALDSMÅL I TIDLIGERE EFFEKTSTUDIER

De fleste danske og internationale effektstudier af beskæftigelsesmæssige indsatser for ledige fokuserer på, hvilken effekt indsatsen har på beskæftigelsesomfanget, selvforsørgelsesgraden og lønniveauet (Heckman m.fl., 1999; Card m.fl., 2010). De centrale spørgsmål i disse studier er således, om indsatsen betyder, at flere kommer i arbejde, eller om indsatsen betyder, at de ledige opnår en højere løn, hvis de kommer i arbejde.

Der findes dog også effektstudier, der ser på effekten på andre udfaldsmål end beskæftigelse, selvforsørgelse og løn. Det er især effektstudier af indsatser for svagere grupper af ledige, som fx langtidsledige og ledige med problemer ud over ledighed, der benytter andre udfaldsmål. I dette kapitel beskriver vi en række alternative udfaldsmål, der har været anvendt i forbindelse med effektanalyser af beskæftigelsesmæssige indsatser, og vi giver eksempler på effektstudier (især lodtrækningsstudier), som har brugt sådanne udfaldsmål. Eksemplerne på effektstudier er ikke afgrænset til at omfatte bestemte grupper af ledige eller bestemte typer af indsatser. Formålet med eksemplerne er således at illustrere brugen af forskellige udfaldsmål, der kunne være relevante ved effektmålinger af indsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige, og ikke at give en oversigt over effekterne af forskellige beskæftigelsesindsatser.

Der er meget få effektstudier, der anvender egentlige arbejdsmarkedsparede mål som udfaldsmål, men alle de forskellige alternative udfaldsmål (dvs. andre udfaldsmål end beskæftigelse, selvforsørgelse og

løn) har i større eller mindre omfang betydning for arbejdsmarkedsparatheden. Udfaldsmålene kan altså opfattes som indikatorer for arbejdsmarkedsparathed.

ARBEJDSMARKEDSPARATHED

Vi har kun kendskab til et enkelt studie, der har beregnet effekten af en beskæftigelsesmæssig indsats på et egentligt arbejdsmarkedsparatheds-mål. Det drejer sig om evalueringen af Arbejdsmarkedsstyrelsens lod-trækningsforsøg 'Alle i gang' (Rosholm & Svarer, 2009b). Formålet med forsøget var at undersøge, om en intensiv beskæftigelsesindsats i form af hyppige samtaler med fokus på job kunne forbedre ledige start- og kontanthjælpsmodtageres muligheder for at komme i beskæftigelse. I forsøget indgik start- og kontanthjælpsmodtagere over 29 år med mere end et halvt års ledighed bag sig. En relativ stor andel af forsøgspopulationen bestod af ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Omkring 75 pct. var således indplaceret i de tidligere matchkategorier 4 og 5, og den gennemsnitlige varighed af de igangværende ledighedsperioder var ca. 4 år. Indsatsgruppen skulle deltage i et intensivt kontaktføreløb med ugentlige samtaler, mens kontrolgruppen kun skulle deltage i kontaktføreløbssamtaler hver tredje måned (svarende til den almindelige lovpligtige indsats). Bortset fra kravet om ugentlige samtaler med personligt fremmøde havde jobcentrene vide rammer for den konkrete tilrettelæggelse af indsatsen. Samtalerne kunne afholdes som kollektive eller individuelle samtaler, og jobcentrene kunne inddrage andre aktører i indsatsen. Ud over at fokus i samtalerne skulle være på job, kunne jobcentrene selv definere det nærmere indhold i samtalerne under hensyntagen til de lediges situation og behov. Jobcentrene kunne også selv vælge, om redskaber fra den ordinære indsats skulle supplere de ugentlige samtaler i indsatsgruppen. Evalueringen af forsøget viste, at der ikke var en større andel, der blev selvfor-sørgende i indsatsgruppen sammenlignet med kontrolgruppen. De hyp-pige samtaler bidrog således ikke til at flere kom i beskæftigelse. Indsat-sen havde heller ingen effekt på sagsbehandlernes vurdering af de lediges arbejdsmarkedsparathed. Der var således ingen væsentlig forskel på ud-viklingen i matchkategoriseringen i indsatsgruppen og i kontrolgruppen.

ØNSKER OM AT FINDE ET JOB OG JOBSØGNING

For at få ledige i beskæftigelse er det vigtigt, at de ledige ønsker at få et job, og at de vil gøre en indsats for at få det. Hvis man gennem en beskæftigelsesindsats kan øge de lediges motivation til at søge arbejde eller opkvalificere sig med henblik på senere beskæftigelse, vil det på sigt kunne betyde, at flere kommer i beskæftigelse, selv om den øjeblikkelige beskæftigelseseffekt af indsatsen måske er begrænset. En indsats, der får flere til at søge efter et job, øger kvaliteten og intensiteten i jobsøgningen eller mindsker kravene til et job (fx krav vedrørende løn, jobindhold og transporttid), kan også betyde, at flere på et tidspunkt kommer i beskæftigelse. Der findes en del effektstudier, der bestemmer effekten af en beskæftigelsesindsats på de lediges ønsker om at få et job og deres jobsøgning. Vi beskriver nogle få af disse studier i det følgende.

Dockery & Stromback (2004) har analyseret et australsk lodtrækningsforsøg, hvor en tilfældigt udvalgt gruppe af ledige, der var enlige forældre, blev indkaldt til en samtale med en sagsbehandler for at gennemgå, om deres forsørgelsesydelse var korrekt beregnet. Efter denne gennemgang blev de ledige spurgt, om de ville tale om deres fremtid, og hvordan det offentlige system eventuelt kunne hjælpe dem. Formålet var at rådgive de ledige om fordelene ved at planlægge deres fremtid og om, hvad de kunne gøre for at forbedre deres langsigtede udsigter for at blive selvforsørgende, samt at informere dem om de eksisterende offentlige tilbud til ledige. De ledige blev i forbindelse med samtalen opfordret til at lave en personlig handlingsplan, og de blev herefter tilbudt en indsats, som var afpasset efter deres individuelle behov. Forsøgets kontrolgruppe blev ikke indkaldt til en samtale, og de fik derfor heller ikke den rådgivning og information, der var knyttet til samtalen. Indsatsgruppen, der havde deltaget i samtalen, blev bedt om at svare på, hvorvidt samtalen havde betydet, at de havde ændret deres planer omkring deres beskæftigelsessituation 1-2 år efter samtaletidspunktet. 9 pct. svarede, at samtalen havde fået dem til at planlægge at være i ordinær beskæftigelse på dette tidspunkt. Det viste sig dog, at stigningen i andelen, der havde planer om at komme i beskæftigelse, ikke betød, at flere kom i arbejde. Andelen, der var selvforsørgende 18 måneder efter samtalen, var således stort set den samme i indsats- og kontrolgruppen. Undersøgelsen viste også, at det kun var for de ledige, der ikke havde problemer ud over ledighed, at der var en sammenhæng mellem planer om at komme i ar-

bejde og andelen, der faktisk kom i arbejde. For ledige med problemer ud over ledighed var der ikke flere, der kom i arbejde, blandt dem, der planlagde at finde et arbejde, end blandt dem, der ikke planlagde at finde et arbejde. Forfatterne konkluderede, at årsagen til, at indsatsen ikke fik flere i arbejde, var, at den hjælp, de ledige i indsatsgruppen blev tilbudt, ikke reducerede gruppens problemer ud over ledighed.

I et andet australsk lodtrækningsforsøg har man undersøgt, om rådgivningssamtaler med en sagsbehandler kunne øge beskæftigelsesomfanget blandt ledige kvinder med børn, der boede sammen med en mand, som også var ledig (Cobb-Clark m.fl., 2006). De fleste af kvinderne, der indgik i forsøget, havde været ledige i mere end 1 år. Forsøgets indsatsgruppe skulle deltage i to møder med en sagsbehandler. Ved det første møde skulle den ledige og sagsbehandleren diskutere, hvordan den ledige kunne blive mere integreret på arbejdsmarkedet og i det sociale liv, og de udarbejdede i fællesskab en skriftlig handlingsplan, som indeholdt en beskrivelse af de planer og aftaler, der kom ud af mødet. Ved det andet møde, der blev afholdt et par måneder efter det første møde, blev det diskuteret, hvordan den lediges situation var ændret siden det første møde, og i hvilket omfang aftalerne i handlingsplanen var blevet fulgt. 3-4 måneder efter det andet møde skulle indsatsgruppen deltage i et 20-minutters telefoninterview, som blev gennemført af et uafhængigt analysefirma. Kontrolgruppen fik ingen indsats, men de skulle i tre telefoninterview besvare mange af de spørgsmål, som også blev stillet til indsatsgruppen. Telefoninterviewene med kontrolgruppen blev gennemført på samme tidspunkt som interviewene med indsatsgruppen. Forsøget viste, at andelen, der var i arbejde 3-4 måneder efter indsatsen, var lavere i indsatsgruppen end i kontrolgruppen. På kort sigt var der altså en negativ beskæftigelseeffekt af indsatsen. Derimod var der flere i indsatsgruppen, der var i gang med en uddannelse eller et opkvalificeringsforløb for at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder. Der var også flere i indsatsgruppen, som søgte efter arbejde eller deltog i frivilligt arbejde. Den samlede deltagelse i arbejdsmarkedsrelaterede aktiviteter (defineret som summen af andelen, der er i arbejde eller under uddannelse, andelen, der søger efter arbejde, og andelen, der deltager i frivilligt arbejde) var lidt højere i indsatsgruppen end i kontrolgruppen.

I et hollandsk lodtrækningsforsøg, der omfattede personer, som lige var blevet ledige, har man undersøgt effekten af, at sagsbehandlerne brugte mere tid sammen med de ledige, når de ledige mødte op til kon-

taktforløbssamtaler hos jobcentret (Gorter & Kalb, 1996). Forsøgets indsatsgruppe fik mere hjælp og vejledning til deres jobsøgning, og samtidig blev deres jobansøgninger gennemgået mere indgående for at vurdere, om de var aktivt jobsøgende og søgte et tilstrækkeligt antal job. Den øgede kontrol af jobsøgningsaktiviteten betød, at de ledige i indsatsgruppen, der ikke opfyldte kravene til jobsøgningsomfanget, havde en større sandsynlighed for at blive opdaget og for at blive udsat for sanktioner. Kontrolgruppen modtog den sædvanlige indsats, hvilket vil sige, at indholdet og længden af deres kontaktforløbssamtaler var uændret. Den øgede fokus på jobsøgningen i indsatsgruppen fik jobsøgningsomfanget til at stige. Antallet af jobansøgninger var signifikant større i indsatsgruppen end i kontrolgruppen i den periode, hvor indsatsen foregik. Indsatsgruppen kom også lidt hurtigere i arbejde end kontrolgruppen, men denne forskel var dog ikke statistisk signifikant.

I en ikke-eksperimentel evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere, der blev indført i 2003 for at øge kontanthjælpsmodtagernes incitament til at finde et arbejde, fandt Graversen og Tinggaard (2005), at loftet ikke havde nogen beskæftigelseseffekt på kort sigt. For at belyse om beskæftigelseseffekten eventuelt kunne blive større på længere sigt, undersøgte evalueringen også, om de kontanthjælpsmodtagere, der var berørt af loftet, i højere grad ønskede at finde et arbejde, om de øgede deres jobsøgningsindsats, og om de stillede færre krav for at påtage sig et job. Kontanthjælpsloftet havde en lille positiv effekt på andelen af kontanthjælpsmodtagere, der ønskede at finde et arbejde. Der var ikke nogen effekt på andelen, der søgte efter arbejde, men blandt dem, der søgte efter arbejde, havde loftet en positiv effekt på jobsøgningsomfanget. De kontanthjælpsmodtagere, der var berørt af loftet, brugte flere timer på jobsøgning og henvendte sig flere gange til en arbejdsgiver for at få et arbejde. Loftet betød ikke, at de berørte kontanthjælpsmodtagere var villige til at tage imod en bredere vifte af jobtilbud. Der var ikke flere blandt de berørte, der ville søge arbejde inden for et andet fagområde end det, de eventuelt var uddannet til eller havde erfaring inden for, og de berørte kontanthjælpsmodtagere ville ikke påtage sig væsentligt længere transporttid til og fra arbejde. Loftet betød heller ikke, at flere ville tage imod et jobtilbud, de var overkvalificerede til, eller et jobtilbud, der krævede omskoling eller oplæring. Der var heller ikke nogen væsentlig effekt af loftet på den løn, kontanthjælpsmodtagere mindst ville have for at tage et ordinært arbejde.

UDDANNELSE OG ERHVERVSMÆSSIGE KVALIFIKATIONER

Lediges arbejdsmarkedsparathed afhænger bl.a. af deres uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer. Kan man med en beskæftigelsesindsats forbedre disse kvalifikationer, øges de lediges beskæftigelsesmuligheder. Det er dog ikke altid enkelt at måle, i hvilket omfang en indsats ændrer de lediges kvalifikationer. Hvis en beskæftigelsesindsats fører til, at flere ledige gennemfører en uddannelse (enten i forbindelse med selve indsatsen eller efterfølgende), er det dog en indikation på, at indsatsen har en positiv effekt på de uddannelsesmæssige kompetencer. Et eksamensbevis vil normalt også øge jobmulighederne inden for de erhvervsområder, hvor eksamensbeviset er relevant. Hvis de ledige, efter at have deltaget i en beskæftigelsesindsats, i højere grad deltager i aktivering, hvor der stilles større krav til deltagerne, indikerer det også, at de ledige er blevet opkvalificeret. Hvis fx flere kommer i aktivering med løntilskud i private virksomheder som følge af en indsats, tyder det på, at de ledige har fået nogle kompetencer, der gør dem mere arbejdsmarkedsparate. Private virksomheder, der stiller løntilskudspladser til rådighed for kommunerne, foretrækker således ofte at ansætte arbejdsmarkedsparate ledige i løntilskudsjobbene.

Hamilton (2002) har opsummeret resultaterne af en række amerikanske lodtrækningsforsøg, der har undersøgt effekten af aktivering af arbejdsløse enlige mødre. Forsøgene viste, at aktivering, som fokuserede på at opkvalificere de ledige ved hjælp af uddannelse, øgede andelen, der gennemførte en gymnasial uddannelse eller en prøve, der dokumenterede uddannelsesmæssige kompetencer svarende til niveauet på de gymnasiale uddannelser. Uddannelsesaktiveringen havde imidlertid ingen effekt på resultaterne af standardiserede læse- og regnetest, der blev gennemført 2 år efter, at indsatsen blev påbegyndt. Aktivering, der fokuserede på at få de ledige hurtigst muligt i beskæftigelse ved at tilbyde hjælp til jobsøgning, havde ingen effekt på andelen, der gennemførte en gymnasial uddannelse eller en prøve, der dokumenterede kompetencer på gymnasialt niveau.

I den tidligere omtalte evaluering af forsøget 'Alle i gang', hvis formål var at belyse effekten af ugentlige møder for kontanthjælpsmodtagere, der havde været ledige mere end et halvt år, undersøgte man, hvordan indsatsen påvirkede andelen, der deltog i forskellige aktiverings typer. En del af de kommuner, der deltog i forsøget, øgede aktiverings-

omfanget for indsatsgruppen i forsøgsperioden. Den øgede aktivering af indsatsgruppen skete især i særligt tilrettelagte projekter og i særligt tilrettelagt uddannelse. Efter forsøgsperiodens afslutning var andelen, der deltog i forskellige aktiveringstyper, stort set ens i indsats- og kontrolgruppen. Hvis indsatsen havde bragt de ledige tættere på arbejdsmarkedet, kunne det være, at flere i indsatsgruppen ville blive aktiveret i løntilskudsjob, men det var ikke tilfældet. Andelen af de ledige, der blev aktiveret i løntilskudsjob, var både under og efter den særlige beskæftigelsesindsats meget tæt på nul.

DET FYSISKE HELBRED

Helbredsproblemer er den vigtigste årsag til, at ledige kategoriseres som ikke-arbejdsmarkedsparete. I 2006 vurderede sagsbehandlerne således, at mere end tre fjerdedele af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere (dvs. kontanthjælpsmodtagere, der var indplaceret i de tidligere nævnte matchgrupper 4 og 5) havde så alvorlige helbredsproblemer, at de stod i vejen for kontanthjælpsmodtagernes beskæftigelsesmuligheder (Rigsrevisionen, 2010). Nogle ledige har helbredsproblemer af en sådan karakter, at det ikke er særlig sandsynligt, at de kommer i beskæftigelse. Andre ledige har derimod helbredsproblemer, der med den rette indsats helt eller delvist kan afhjælpes, så det bliver muligt for dem at passe et arbejde. Helbredsproblemer kan både være af fysisk og psykisk karakter. Vi giver først nogle eksempler på studier, der har belyst effekten af beskæftigelsesmæssige indsatser på det fysiske helbred, og derefter ser vi på studier, der har undersøgt effekterne på det psykiske helbred.

Watson m.fl. (2004) har i et ikke-eksperimentelt studie undersøgt effekten af en beskæftigelsesindsats for langtidsledige med lændesmerter i Storbritannien. Indsatsen bestod i et 6-ugers forløb, der kombinerede psykoterapi, fysioterapi og erhvervmæssig rådgivning (dvs. rådgivning om relevante job og jobsøgning). Formålet med indsatsen var at forbedre de lediges arbejdsevne og at hjælpe dem til at finde og fastholde et passende arbejde. Målt ved hjælp af en før og efter-måling havde indsatsen en gunstig effekt på forskellige selvrapporterede helbredsmål og en række mere objektive fysiske funktionsmål. Indikatorer for deltagernes selvoplevede grad af invaliditet og smerteniveau samt deres nervøsitet for at forværre rygproblemerne ved fysisk bevægelse blev alle forbedret efter

indsatsen. Deltagernes præstationer på tre forskellige fysiske test blev også forbedret. Sammenlignet med situationen før indsatsen kunne deltagerne efter indsatsen gå længere på 5 minutter, de kunne rejse sig og sætte sig flere gange på et minut, og de kunne gå op og ned af et trin flere gange på et minut. 6 måneder efter indsatsen var knap 38 pct. af deltagerne kommet i beskæftigelse. Da der ikke indgår en kontrolgruppe i undersøgelsen, er det imidlertid ikke muligt at bestemme den præcise beskæftigelseseffekt. Vi ved jo ikke, hvor stor en andel af deltagerne, der ville være kommet i beskæftigelse, hvis ikke de havde deltaget i indsatsen. Forfatterne mener dog, at indsatsen har en positiv beskæftigelseseffekt. De baserer denne konklusion på det forhold, at det normalt er relativt få ledige med denne type af helbredsproblemer, der kommer i arbejde efter et længerevarende ledighedsforløb.

I Holland har man gennemført et lodtrækningsforsøg, hvor man undersøgte effekten af et sundhedsfremmeprogram for langtidsarbejdsløse med kroniske helbredsproblemer (Schuring m.fl., 2009; Schutgens m.fl., 2009). Personer med mere alvorlige helbredsproblemer deltog dog ikke i forsøget. Forsøgspopulationen bestod således kun af ledige, der i en arbejdsevnetest (foretaget af en læge, psykolog eller anden specialist) blev vurderet til at kunne bestride et fuldtidsarbejde. Sundhedsfremmeprogrammet kombinerede forskellige fysiske aktiviteter og uddannelse. Uddannelsesdelen fokuserede på at påvirke de lediges tanker om det at have helbredsproblemer og at forbedre deres evner til at leve med disse problemer. Formålet med indsatsen var primært at gøre deltagerne klar over, at det er sundt at være fysisk aktiv (på trods af helbredsproblemerne), at udbygge det sociale netværk, at forbedre strukturen i hverdagen og at øge det generelle velbefindende. Man håbede dog også, at indsatsen ville forbedre deltagerne beskæftigelsesmuligheder. Sundhedsfremmeprogrammet havde en gunstig effekt på en række fysiske helbredsmaal. Indsatsgruppens blodtryk var lavere efter programmet end før, og der var også forbedringer i mål for bugmuskulaturens styrke, smidighed i lænd og hasesenerne samt hjertets evne til at pumpe blod og levere ilt. Der var ingen signifikant effekt på deltagerne BMI-tal, der er et mål for, om forholdet mellem vægt og højde stemmer overens med, hvad der anbefales. De positive effekter af indsatsen på forskellige objektive fysiske helbredsmaal betød dog ikke, at det selvrappede helbred udviklede sig mere positivt i indsatsgruppen end i kontrolgruppen. 3 måneder efter at indsatsen var afsluttet, var værdien af forskellige selvrappede

helbredsmål stort set ens i de to grupper.⁷ Der var heller ikke nogen effekt af indsatsen på de lediges ønsker om at komme i arbejde, de lediges jobsøgning eller andelen, der kom i arbejde.

DET PSYKISKE HELBRED

Personer, der har været ledige i lang tid, mister ofte selvtilliden og troen på, at de kan få et job. De har typisk søgt masser af job uden succes. Det mindsker motivationen til at søge efter job, og sandsynligheden for at jobsøgningen faktisk resulterer i et job reduceres også, fordi potentielle arbejdsgivere foretrækker at ansætte personer, der udstråler, at de har 'styr på tilværelsen'. Langtidsarbejdsløshed kan også føre til mere alvorlige sundhedsproblemer så som stress, depression og angst (Caplan m.fl., 1989).

På grund af den potentielle sammenhæng mellem de lediges psykiske velbefindende og sandsynligheden for, at de kommer i arbejde, har man i nogle studier af beskæftigelsesmæssige indsatser ud over beskæftigelseseffekten også undersøgt effekten af indsatsen på forskellige mål for de lediges selvtillid og psykiske velbefindende. Der er lavet en række studier af beskæftigelsesmæssige indsatser, hvor formålet ikke kun er at hjælpe de ledige i beskæftigelse, men også at give dem værktøjer til at undgå, at selvtilliden forsvinder, hvis de ikke umiddelbart kommer i beskæftigelse som følge af indsatsen. Der er også lavet studier af indsatser af psykoterapeutisk karakter, hvor man primært har forsøgt at hjælpe de ledige i arbejde ved at bearbejde den måde, de opfatter sig selv på.

I et amerikansk lodtrækningsforsøg har man undersøgt effekten af et særligt tilrettelagt jobsøgningskursus for personer, der havde været ledige mindre end 4 måneder (Caplan m.fl., 1989). Forsøgets indsatsgruppe deltog i et 2-ugers jobsøgningskursus, der ud over at træne deltagerne i forskellige jobsøgningsteknikker også havde til formål at 'vaccinere' deltagerne mod at miste motivationen, hvis de ikke havde succes med deres jobsøgning. Målsætningen med jobsøgningskurset var således ikke kun at hjælpe de ledige med at finde et job, men også at forebygge for-

7. De selvrapporterede helbredsmål er baseret på SF-36, der er et spørgeskema, som kan bruges til at evaluere personers generelle helbredsstatus, enten ved at personen selv udfylder det, eller ved at det udfyldes under et interview med en fagperson.

ringelser i det mentale helbred og i motivationen til at søge arbejde blandt dem, der oplevede længerevarende ledighed. Kontrolgruppen fik ikke noget kursus, men de fik tilsendt en kort pjece med gode jobsøgningstips. Jobsøgningskurset havde en positiv effekt på deltagernes beskæftigelsessituation og erhvervsindkomst både 1 og 4 måneder efter kurset. Blandt de forsøgspersoner, der kom i arbejde, var personerne i indsatsgruppen mere tilfredse med deres arbejdsliv end personerne i kontrolgruppen, og andelen, der havde fået arbejde, inden for hvad de selv karakteriserede som deres primære erhvervsområde, var også højest i indsatsgruppen. Blandt de forsøgspersoner, der ikke havde fået et job 4 måneder efter jobsøgningskurset, var personerne i indsatsgruppen mere motiverede til at fortsætte deres jobsøgning end personerne i kontrolgruppen, og de lediges opfattelse af deres egne jobsøgningsevner var også mest positive i indsatsgruppen. Der var derimod ikke væsentlig forskel i jobsøgningsadfærden i indsats- og kontrolgruppen efter afslutningen af jobsøgningskurset. Evalueringen af forsøget belyste også effekten af indsatsen på en række mål for det mentale helbred. Indsatsen havde en gunstig effekt på indikatorer for angst, depression og selvagtelse. Der var derimod ingen væsentlig effekt på indikatorer for vrede og livskvalitet.

Vuori m.fl. (2002) og Vuori & Silvonen (2005) har lavet effektanalyser af et finsk jobsøgningskursus, der mindede om det ovenstående amerikanske jobsøgningskursus. Effektanalyserne blev foretaget med udgangspunkt i et lodtrækningsforsøg, hvor forsøgspopulationen bestod af ledige, der i gennemsnit havde været ledige i knap 1 år. Indsatsgruppen deltog i jobsøgningskurset, der varede 1 uge. Forsøgets kontrolgruppe deltog ikke i kurset; de fik i stedet udleveret forskelligt skriftligt materiale vedrørende jobsøgning. 6 måneder efter, at jobsøgningskurset var afsluttet, var der en positiv effekt af indsatsen på et mål for det mentale helbred og på kvaliteten af de job, som de ledige fandt. Indsatsen havde derimod ingen signifikant beskæftigelseseffekt. Jobsøgningskurset havde også gunstige effekter på længere sigt. 2 år efter kursusafslutningen havde indsatsgruppen færre depressive symptomer og højere selvagtelse end kontrolgruppen. Der var stadig ingen signifikant beskæftigelseseffekt, men indsatsgruppen deltog i højere grad i arbejdsmarkedsrelaterede aktiviteter end kontrolgruppen. Arbejdsmarkedsrelaterede aktiviteter omfatter ordinær beskæftigelse, støttet beskæftigelse og erhvervsrettet uddannelse.

Nogle få udenlandske studier har set på, om kognitiv adfærdsterapi kan øge lediges psykiske velbefindende og deres sandsynlighed for at komme i arbejde. Kognitiv adfærdsterapi er en psykologisk behandlingsmetode, der anvendes over for problemer som fx depression, angst, lavt selvværd, misbrugsproblemer, stress, spiseforstyrrelser og samlivsproblemer (se fx Clark m.fl., 1997). Videnskabelige undersøgelser har vist, at kognitiv adfærdsterapi er en effektiv behandlingsmetode for en række af disse problemer. Der findes mange varianter af kognitiv adfærdsterapi, men grundlæggende går terapien ud på at ændre klienternes uhensigtsmæssige tanke- og adfærdsmønstre. Terapeuten hjælper i første omgang klienterne med at blive mere bevidste om, hvordan de tænker, føler og reagerer i de situationer, som skaber problemer, for at opnå en forståelse af hvornår og hvorfor problemerne opstår. Derefter arbejder klienterne med teknikker, der kan få dem til at tænke mere realistisk og positivt og handle mere hensigtsmæssigt.

I et lodtrækningsforsøg i Storbritannien er det blevet undersøgt, om kognitiv adfærdsterapi kan hjælpe langtidsledige (personer, der har været ledige i mere end 12 måneder) med at genvinde troen på sig selv og med at komme i arbejde (Proudfoot m.fl., 1997). Indsatsgruppen i forsøget deltog i et 7 ugers forløb med kognitiv adfærdsterapi. Forløbet bestod af syv 3-timers seminarer en gang om ugen i 7 uger samt hjemmearbejde mellem hvert seminar. Kontrolgruppen deltog i et forløb, der fokuserede på social støtte, dvs. om betydningen af kontakten til og hjælpen fra andre mennesker. Forløbet gik bl.a. ud på at lære om, hvordan man indgår i sociale sammenhænge, hvordan man giver et positivt indtryk af sig selv, og hvordan man styrker sine sociale og professionelle netværk. Indsatsen for kontrolgruppen havde samme opbygning og varighed som indsatsen for indsatsgruppen. Det var altså kun selve indholdet af indsatsen, der var forskellig. Deltagerne i forsøget skulle udfylde en række spørgeskemaer, før de deltog i forløbet. Svarene på de forskellige spørgsmål i spørgeskemaerne blev anvendt til at vurdere forskellige psykologiske karakteristika, som er relevante i forhold til jobsøgning.⁸ Lige efter forløbet og 4 måneder senere skulle de udfylde tilsvarende spørgeskemaer, så det var muligt at følge udviklingen i de psykologiske karakteristika over tid. Forsøget viste en positiv effekt af kognitiv ad-

8. De psykologiske mål, der anvendes, er baseret på forskellige indikatorbaserede måleværktøjer, som i deres opbygning minder om de indikatorsystemer, der er beskrevet i kapitel 2.

færdsterapi sammenlignet med social støtte. Personerne i indsatsgruppen blev mere tilfredse med deres liv, mindre mentalt belastede, fik mere selvtillid og blev mere motiverede for at finde et arbejde. Der var ingen væsentlig forskel imellem indsats- og kontrolgruppens jobsøgningsaktivitet, men væsentligt flere kom i arbejde i indsatsgruppen end i kontrolgruppen. 4 måneder efter forløbet var 34 pct. af indsatsgruppen og 13 pct. af kontrolgruppen i fuldtidsarbejde. Hvis deltidsarbejde og midlertidig beskæftigelse medtages var beskæftigelsesandelene 55 pct. i indsatsgruppen og 28 pct. i kontrolgruppen. Et andet interessant resultat af undersøgelsen er, at for de ledige i indsatsgruppen, der ikke fandt et job, forsvandt de positive effekter på det mentale helbred 4 måneder efter afslutningen på terapiforløbet. Dette resultat antyder, at det er svært at fastholde forbedringer i de lediges mentale helbred, selvtillid og motivation, så længe de fortsat er ledige. Derfor kan der være brug for en fortsat indsats for dem, der forbliver ledige.

Forsøgspopulationen i det britiske forsøg, der undersøgte effekten af kognitiv adfærdsterapi, bestod af relativt veluddannede personer. I et senere lodtrækningsforsøg fra Australien er effekten af kognitiv adfærdsterapi blevet undersøgt for en væsentlig svagere gruppe af ledige (Harris m.fl., 2002). Forsøgspopulationen bestod af ledige med en gennemsnitlig ledighedslængde på næsten 3 år, og hovedparten havde ingen uddannelse ud over grundskolen. Indsatsgruppen fik et 2-dages forløb med kognitiv adfærdsterapi, mens kontrolgruppen fik et førstehjælpskursus af samme varighed. I dette forsøg havde kognitiv adfærdsterapi ikke en mere gunstig effekt end den alternative indsats – hverken på det psykiske velbefindende eller beskæftigelsesomfanget.

SOCIAL INTEGRATION

Omfanget af lediges deltagelse i sociale sammenhænge kan også opfattes som en indikator for, hvor tæt de er på arbejdsmarkedet. Ledige, der kommer meget ud blandt andre mennesker, deltager i foreningslivet og har mange venner, er mere tilfredse med deres liv end ledige, der isolerer sig socialt og sjældent møder andre mennesker. Mulighederne for at finde et job øges også, jo større netværk man har, da mange job besættes

gennem netværk uden formelle opslag (dvs. gennem familie, venner og bekendte).⁹

I Australien har man gennemført et lodtrækningsforsøg, hvor formålet var at undersøge, om samtaler med fokus på beskæftigelse og social integration kunne få ledige, der havde været offentligt forsøret i mere end 5 år, til i større omfang at søge efter arbejde og blive mere socialt integrerede (Breunig m.fl., 2003). Forsøgets indsatsgruppe deltog i to møder med en sagsbehandler, hvor det blev diskuteret, hvad den ledige kunne gøre for at få et arbejde og blive integreret i det sociale liv. Kontrolgruppen fik ingen indsats.¹⁰ Evalueringen af forsøget viste, at indsatsen ingen effekt havde på andelen, der kom i arbejde, eller på andelen, der søgte efter et job. Derimod betød indsatsen, at flere gik i gang med en uddannelse eller et opkvalificeringsforløb. Der var også en positiv effekt af indsatsen på andelen, der var socialt integrerede (defineret som andelen, der mødes med venner mere end en gang om ugen, eller er medlem af en forening). 3-4 måneder efter det andet møde med en sagsbehandler var andelen af de ledige, der var socialt integreret, 72 pct. i indsatsgruppen og 64 pct. i kontrolgruppen.

Breidahl & Clement (2010) har i et ikke-eksperimentelt effektstudie undersøgt, hvilken effekt aktivering har på omfanget af social marginalisering blandt danske kontanthjælpsmodtagere. Social marginalisering måles ved hjælp af indikatorer for selvagtelse, følelsen af stigmatisering (dvs. følelsen af at blive set ned på, fordi man er arbejdsløs og modtager offentlig forsørgelse) og socialt netværk (målt ved hvor ofte man ser sine venner). Studiet viste, at aktivering ikke har nogen signifikant effekt på disse indikatorer for social marginalisering.¹¹

9. Det er dog også muligt, at nogle af de ledige, der er mest socialt aktive i foreningsliv mv., har så travlt med de sociale aktiviteter og er så engagerede i disse, at de har mindre tid til jobsøgning og er mindre interesserede i at finde et job.

10. Indsatsen i forsøget er identisk med den indsats, der blev givet i et andet lodtrækningsforsøg, hvor forsøgspopulationen bestod af enlige kvinder med børn, der boede sammen med en mand, som også var ledig (Cobb-Clark m.fl., 2006). Vi har beskrevet dette forsøg tidligere i dette kapitel i afsnittet 'Ønsker om at finde et job og jobsøgning'.

11. Indikatorerne, der måler kontanthjælpsmodtagernes selvagtelse og følelse af stigmatisering, har ikke umiddelbart noget at gøre med, i hvilken udstrækning de deltager i sociale sammenhænge, men indikatorerne kan opfattes som mål for kontanthjælpsmodtagernes egen opfattelse af at være socialt marginaliserede.

ANDRE UDFALDSMÅL

Beskæftigelsesmæssige indsatser kan have en effekt på andre udfaldsmål end dem, der er beskrevet i det foregående. Der kan fx være en effekt på kriminalitetsomfanget, alkohol- og stofmisbrug, boligsituationen, samlivsforhold, antallet af graviditeter og fødsler samt eventuelle børns trivsel.

I USA har man med et lodtrækningsforsøg evalueret en beskæftigelsesindsats for personer, der lige var blevet løsladt fra fængslet (Redcross m.fl., 2009; Zweig m.fl., 2010). Forsøgets indsatsgruppe fik tilbud om beskæftigelse i midlertidige job i forskellige offentlige institutioner. Jobbene bestod i overvejende grad af reparations- og vedligeholdelsesarbejde. En gang om ugen mødtes deltagerne med en coach, som skulle vejlede og støtte dem for at fastholde dem i jobbet og forhindre tilbagefald til kriminalitet. Når deltagerne blev vurderet til at være arbejdsmarkedsparate, fik de hjælp til at finde et permanent ustøttet arbejde. Forsøgets kontrolgruppe modtog en meget begrænset indsats. Evalueringen af forsøget viste, at indsatsen ikke fik flere af de tidligere indsatte i ordinært arbejde. Indsatsen havde imidlertid en gunstig effekt på andelen, der begik ny kriminalitet. Efter indsatsen var der således færre i indsatsgruppen end i kontrolgruppen, der blev arresteret, dømt eller fængslet for en lovovertrædelse. Effekten var særlig stor for den gruppe af ledige, der havde størst sandsynlighed for at begå ny kriminalitet. Indsatsen havde også en effekt på deltageres boligsituation. Færre i indsatsgruppen boede sammen med slægtninge, efter at indsatsen blev påbegyndt. Der var derimod ingen effekt af indsatsen på deltageres uddannelsesniveau, ægteskabelige status eller selvrapporterede helbred, og der var heller ingen effekt på andelen, der var i misbrugsbehandling, andelen, der havde en sygeforsikring, eller andelen, der havde været på skadestuen.

Effekten af midlertidig støttet beskæftigelse er også blevet undersøgt i et tidligere amerikansk lodtrækningsforsøg (Manpower Demonstration Research Corporation, 1980). Forsøgspopulationen bestod af fire særligt udsatte grupper af ledige: tidligere dømte lovovertrædere, tidligere stofmisbrugere, langtidsledige kvinder og unge 17-20-årige, der var droppet ud af uddannelsessystemet (og for over halvdelen vedkommende havde været anholdt af politiet i forbindelse med en lovovertrædelse). Indsatsgruppen blev tilbudt midlertidig beskæftigelse på særligt udvalgte arbejdssteder til en løn i nærheden af mindstelønnen i en perio-

de på 12 måneder (i nogle tilfælde dog 18 måneder). I de midlertidige job blev kravene til de ledige med hensyn til arbejdets intensitet og kvalitet gradvist øget for at vænne dem til de krav, der stilles på en normal arbejdsplads. Indsatsen havde en gunstig beskæftigelseseffekt for gruppen af langtidsledige kvinder, hvorimod der ikke var nogen væsentlig beskæftigelseseffekt for de tre andre grupper. For gruppen af tidligere stofmisbrugere var der ingen effekt af indsatsen på misbruget af forskellige typer af rusmidler, men andelen, der blev arresteret eller modtog en dom for lovovertrædelser, blev kraftigt reduceret som følge af indsatsen. For gruppen af tidligere lovovertrædere var andelen, der brugte forskellige rusmidler under og efter indsatsen, lidt lavere i indsatsgruppen end i kontrolgruppen. Der var derimod ingen effekt af indsatsen på andelen, der igen blev arresteret eller dømt for en lovovertrædelse. Indsatsen havde ingen effekt på brugen af rusmidler for de unge 17-20 årige, som var droppet ud af uddannelsessystemet og i stort omfang havde begået kriminalitet. For denne gruppe var der heller ingen væsentlig effekt på andelen, der begik kriminalitet.

Hamilton m.fl. (2000) har samlet resultaterne fra en række amerikanske lodtrækningsforsøg, hvor man har undersøgt, hvilken effekt det havde for børn af enlige mødre, at mødrene skulle deltage i aktivering for at beholde retten til at modtage offentlig forsørgelse. Forsøgene viste generelt, at aktiveringen af mødrene havde en beskedent effekt på børnenes adfærd, trivsel, sundhed og skoleresultater. Hvis de ledige har børn, der ikke trives så godt, kan en forbedring i børnenes trivsel og sundhed give de ledige forældre større overskud til at bruge deres ressourcer på arbejdsmarkedet. En forbedring af børnenes trivsel kan også i nogle tilfælde hænge sammen med, at der er sket en positiv udvikling i forældrenes situation, der eventuelt også har betydning for forældrenes arbejdsmarkedsparticipation. Beskæftigelsesindsatsen for de arbejdsløse enlige mødre havde generelt en positiv beskæftigelseseffekt. 8 ud af 11 forskellige aktiveringsprogrammer øgede beskæftigelsesomfanget. Derimod var der kun mindre effekter af indsatsen på de enlige mødres fødselshyppighed og samlivsforhold. For et af programmerne betød indsatsen dog et fald i andelen af enlige mødre, der fik flere børn, efter at indsatsen var påbegyndt.

BILAG

ET EKSEMPEL PÅ ET STATISTIKBASERET MÅLEVÆRKTØJ

For at illustrere, hvordan et statistisk måleværktøj kan se ud, har vi lavet et eksempel på udformningen af et sådant måleværktøj. Eksemplet tager udgangspunkt i en såkaldt indeksfunktionsmodel (se fx Greene, 2003).

Lad os først antage, at arbejdsmarkedsparaheden y_i^* for en person i er givet ved følgende ligning:

$$y_i^* = \beta_0 + \beta_1\beta x_{i1} + \beta_2\beta x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik} + u_i \quad (1)$$

hvor x_1, x_2, \dots, x_k er k forskellige indikatorer (eller individuelle karakteristika), der kan have betydning for arbejdsmarkedsparaheden, u_i er et stokastisk (dvs. tilfældigt varierende) restled, og $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ er ukendte parametre, der angiver betydningen af de forskellige indikatorer.

Arbejdsmarkedsparaheden kan ikke måles direkte (variablen er uobserverbar), men vi kan observere, om en ledig person kommer i job inden for en given tidsperiode. Lad y_i angive om personen kommer i job. Hvis personen kommer i job, er y_i lig med 1, og ellers er y_i lig med 0. Hvorvidt personen kommer i job eller ej bestemmes på følgende måde:

$$y_i = \begin{cases} 1, & \text{hvis } y_i^* > 0 \\ 0 & \text{ellers} \end{cases} \quad (2)$$

Sandsynligheden for, at en ledig person kommer i beskæftigelse, kan ud fra (1) og (2) bestemmes som

$$\begin{aligned}
 p_i &= \text{Prob}(y_i = 1) = \\
 &\text{Prob}(u_i > -(\beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik})) = \\
 &1 - F(-(\beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik}))
 \end{aligned} \tag{3}$$

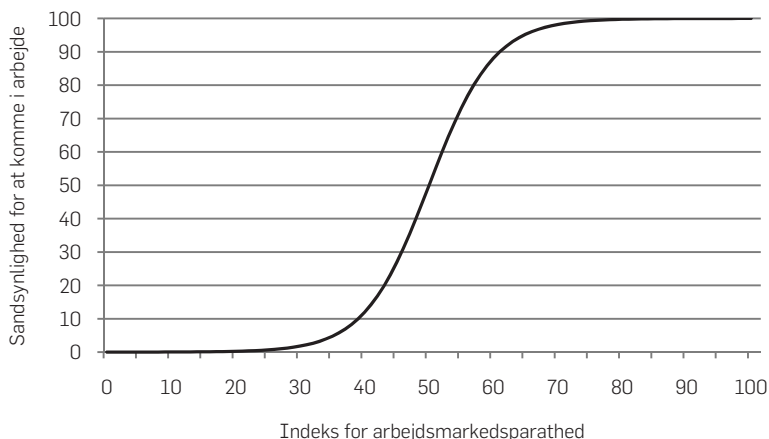
hvor funktionen F er fordelingsfunktionen for restleddet u .

Betydningen (eller vægtningen) af de forskellige indikatorer bestemmes ved at estimere β -parametrene, således at der er størst mulig overensstemmelse mellem det faktiske beskæftigelsesudfald y og det forventede beskæftigelsesudfald. Det forventede beskæftigelsesudfald afhænger af størrelsen på p_i . Hvis p_i er stor (dvs. tæt på 1), forventes person i at komme i beskæftigelse. Omvendt gælder det, at hvis p_i er lille (dvs. tæt på 0), så forventes person i ikke at komme i beskæftigelse.

En persons arbejdsmarkedsparathed øges, hvis indekset $(\beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \beta_2 x_{i2} + \dots + \beta_k x_{ik})$ øges. Man kan således især øge arbejdsmarkedsparathed ved at øge værdien for indikatorer med en stor (og positiv) estimeret β -parameter.

FIGUR 1

Eksempel på sammenhængen mellem et mål for lediges arbejdsmarkedsparathed og deres sandsynlighed for at komme i arbejde.



Figur 1 viser, hvordan sammenhængen mellem sandsynligheden for at komme i arbejde og arbejdsmarkedsparethedsindekset ($\beta_0 + \beta_1\beta x_{i1} + \beta_2\beta x_{i2} + \dots + \beta_k\beta x_{ik}$) kunne se ud. Arbejdsmarkedsparethedsindekset er i figuren skaleret til at variere mellem 0 og 100.

Ud fra sammenhængen mellem arbejdsmarkedsparethedsindekset og sandsynligheden for at komme i arbejde kan man fx afgrænse de ikke-arbejdsmarkedsparede ledige til at være ledige, der har en indekxsværdi for arbejdsmarkedsparethed under 30. Disse ledige har en meget lille sandsynlighed for at komme i arbejde.

For ledige med meget lang afstand til arbejdsmarkedet (dvs. arbejdsmarkedsparetheden er tæt på 0) vil en beskæftigelsesindsats, der øger arbejdsmarkedsparetheden, ikke nødvendigvis øge de lediges sandsynlighed for at komme i arbejde væsentligt. Det er dog muligt, at en intensiv og eventuel langvarig indsats kan skubbe disse ledige op på et arbejdsmarkedsparethedsniveau, hvor der er en reel mulighed for, at de kommer i arbejde. I eksemplet i figur 1 skal indekset for arbejdsmarkedsparethed op over 35, før sandsynligheden for at komme i arbejde er væsentligt større end nul.

LITTERATUR

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009): *Ny matchmodel – sådan og derfor*.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2010): *Bekendtgørelse nr. 387 af 15. april 2010 om matchvurdering*.
- Bengtsson, S. (1997): *Handicap og funktionsbæmning i halvfemserne*. København: Socialforskningsinstituttet, 97:1.
- Bimrose, J., S. Barnes, A. Brown, C. Hasluck & H. Behle (2007): *Skills, Diagnostics and Screening Tools: A Literature Review*. Department for Work and Pensions Research Report No 459. Leeds: Corporate Document Services.
- Boll, J., M. Hertz, M. Svarer & M. Rosholm (2010): *Evaluering: Aktive – hurtigere tilbage*. København: Rambøll.
- Bonke, J. & K. Borregaard (2006): *Ludomani i Danmark: Udbredelsen af pengespil og problemspillere*. København: Socialforskningsinstituttet, 06:12.
- Breidahl, K.N. & S.L. Clement (2010): Does Active Labour Market Policy Have an Impact on Social Marginalization? *Social Policy and Administration*, 44, s. 845-864.
- Breunig, R., D. A. Cobb-Clark, Y. Dunlop & M. Terrill (2003): Assisting the Long-Term Unemployed: Results from a Randomized Trial. *Economic Record*, 79, 84-102.
- Caplan, R.D., A.D. Vinokur, R.H. Price & M. van Ryn (1989): Job Seeking, Reemployment, and Mental Health: a Randomized Field

- Experiment in Coping With Job Loss. *Journal of Applied Psychology*, 74, 759-769.
- Card, D., J. Kluve, & A. Weber (2010): Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *Economic Journal*, 120, s. F452-F477.
- Clark, D.M. & C.G. Fairburn (1997): *Science and Practice of Cognitive Behaviour Therapy*. Oxford: Oxford University Press.
- Cobb-Clark, D., C. Ryan & R. Breunig (2006): A Couples-Based Approach to the Problem of Workless Families. *Economic Record*, 82, s. 428-444.
- DEEWR (2009): *Review of the Job Seeker Classification Instrument*. Department of Education, Employment and Workplace Relations.
- DEWRSB (1998): *Job Seeker Classification Instrument (JSCI)*. Canberra: Department of Employment, Workplace Relations and Small Business.
- Dockery, A.M. & T. Stromback (2004): An Evaluation of a Parenting Payment Intervention Program. *Australian Journal of Social Issues*, 39, s. 431-442.
- Fyns Amt (2001): *Odensemodellen: Et bidrag til en evidensbaseret praksis ved behandling af alkoholmisbrugere*.
- Garratt, A., L. Schmidt, A. Mackintosh & R. Fitzpatrick (2002): Quality of Life Measurement: Bibliographic Study of Patient Assessed Health Outcome Measures. *BMJ*, 324, artikel nr. 1417.
- Geerdsen, L.P. (2006): Is There a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI system. *Economic Journal*, 116, s. 738-750.
- Gorter, C. & G.R.J. Kalb (1996): Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model. *Journal of Human Resources*, 31, s. 590-610.
- Graversen, B.K. (2004): *Employment Effects of Active Labour Market Programmes: Do the Programmes Help Welfare Benefit Recipients To Find Jobs?* PhD Thesis 2004:2, Aarhus: University of Aarhus.
- Graversen, B.K., B. Damgaard & A. Rosdahl (2007): *Hurtigt i gang – Evaluering af et forsøg med en tidlig og intensiv beskæftigelsesindsats for forsikrede ledige*. København: Socialforskningsinstituttet, 07:10.
- Graversen, B.K. & K. Tinggaard (2005): *Loft over ydelser: Evaluering af loftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet, 05:04.

- Graversen, B.K. & J.C. van Ours (2008): How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program. *Journal of Public Economics*, 92, s. 2020-2035.
- Greene, W.H. (2003): *Econometric Analysis*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Hamilton, G. (2002): *Moving People from Welfare to Work: Lessons from the National Evaluation of Welfare-to-work Strategies*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Hamilton, G., S. Freedman & S.M. McGroder (2000): *National Evaluation of Welfare-to-work Strategies. Do Mandatory Welfare-to-work Programs Affect the Well-being of Children? A Synthesis of Child Research Conducted as Part of the National Evaluation of Welfare-to-work Strategies*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Harris, E., J. Lum, V. Rose, M. Morrow, E. Comino & M. Harris (2002): Are CBT Interventions Effective with Disadvantaged Job-seekers who are Long-term Unemployed? *Psychology, Health and Medicine*, 7, s. 401-410.
- Heckman, J., N. Hohmann, J. Smith & M. Khoo (2000): Substitution and Dropout Bias in Social Experiments: A Study of an Influential Social Experiment. *Quarterly Journal of Economics*, 115, s. 651-694.
- Heckman, J.J., R.J. Lalonde & J.A. Smith (1999): The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. I: O. Ashenfelter & D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics, Volume 3A*. Amsterdam: North-Holland.
- Henriksen, A.C. (2010): *Veje til beskæftigelse: En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 10:04.
- Kongsgaard, L.T. (2010): Vi udvikler ingen beskæftigelsesfaglighed. *Kronik i Politiken*, 23. august 2010.
- Le, A.T. & P.W. Miller (2001): Is a Risk Index Approach to Unemployment Possible? *Economic Record*, 77, s. 51-70.
- Lechner, M. & R. Miquel (2010): Identification of the Effects of Dynamic Treatments by Sequential Conditional Independence Assumptions. *Empirical Economics*, 39, s. 111-137.
- LG Insight (2008): *Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud: Den beskæftigelsesfaglige indsats for flygtninge/indvandrerkvinder*.

- Madsen, M.B., M.D. Mortensen & A. Rosdahl (2006): *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 06:29.
- Manpower Demonstration Research Corporation (1980): *Summary and Findings of the National Supported Work Demonstration*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company.
- McDonald, C., G. Marston & A. Buckley (2003): Risk Technology in Australia: The Role of the Job Seeker Classification Instrument in Employment Services. *Critical Social Policy*, 23, 498-525.
- New Insight (2010): *Kvalitetsudvikling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere*.
- O'Connell, P.J., S. McGuinness, E. Kelly & J. Walsh (2009): *National Profiling of the Unemployed in Ireland*. ESRI Research Series Report Number 10. Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Proudfoot, J., D. Guest, J. Carson, G. Dunn & J. Gray (1997): Effect of Cognitive-behavioural Training on Job-finding among Long-term Unemployed People. *Lancet*, 350, 96-100.
- Rambøll Management (2006): *Evaluering af Visitationsværktøjskassen*.
- Rambøll Management Consulting (2010): *Evalueringen af De utrolige år: Delrapport 2: Effekten af programmet*.
- Redcross, C., D. Bloom, G. Azurdia, J. Zweig & N. Pindus (2009): *Transitional Jobs for Ex-prisoners: Implementation, Two-year Impacts, and Costs of the Center for Employment Opportunities (CEO) Prisoner Reentry Program*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.
- Rigsrevisionen (2010): *Beretning til Statsrevisorerne om effekten af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*.
- Rosholm, M. & L. Skipper (2009): Is Labour Market Training a Curse for the Unemployed? Evidence from a Social Experiment. *Journal of Applied Econometrics*, 24, s. 338-365.
- Rosholm, M., J. Staghøj, M. Svarer & B. Hammer (2006): A Danish Profiling System. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 144, s. 209-229.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2008): The Threat Effect of Active Labour Market Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 110, s. 385-401.
- Rosholm, M. & M. Svarer (2009a): *Kvantitativ evaluering af Hurtigt i gang 2*.

- Rosholm, M. & M. Svarer (2009b): *Kvantitativ evaluering af Alle i gang*.
- Rudolph, H. & R. Konle-Seidl (2005): *Profiling for Better Services. Report on the European Profiling Seminar, Nuremberg, January 12-14, 2005*. Nuremberg: Institute for Employment Research.
- Schuring, M., A. Burdorf, A.J. Voorham, K. der Weduwe & J.P. Mackenbach (2009): Effectiveness of a Health Promotion Programme for Long-term Unemployed Subjects with Health Programs: a Randomized Controlled Trial. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 63, s. 893-899.
- Schutgens, C.A.E., M. Schuring, T.A.J. Voorham & A. Burdorf (2009): Changes in Physical Health among Participants in a Multidisciplinary Health Programme for Long-term Unemployed Persons. *BMC Public Health*, 9, artikel nr. 197.
- Skipper, L. (2010): *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. København: AKF, Anvendt KommunalForskning.
- Socialt Netværk – Fyn (2004): *Vurderingsnøgle: Produktions- og servicemedarbejder*.
- Torgerson, D.J. & C.J. Torgerson (2008): *Designing randomised trials in health, education and the social sciences*. New York: Palgrave Macmillan.
- Vuori, J. & J. Silvonen (2005): The Benefits of a Preventive Job Search Program on Re-employment and Mental Health at 2-year Follow up. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78, s. 43-52.
- Vuori, J. & J. Silvonen, A.D. Vinokur & R.H. Price (2002): The Työhön Job Search Program in Finland: Benefits for the Unemployed with Risk of Depression or Discouragement. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7, s. 5-19.
- Væksthuset (2010): *Effektmåling – Hvordan måler man beskæftigelsesindsatsen? Ekstrakt af et forskningsprojekt*.
- Watson, P.J., C.K. Booker, L. Moores & C.J. Main (2004): Returning the Chronically Unemployed with Low Back Pain to Employment. *European Journal of Pain*, 8, s. 359-369.
- Zweig, J., J. Yahner & C. Redcross (2010): *Recidivism Effects of the Center for Employment Opportunities (CEO) Program Vary by Former Prisoners' Risk of Reoffending*. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2010

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Enkelte rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 10:01 Henriksen, A.C.: *Coaching af sygedagpengemodtagere. En pilotundersøgelse med eksperimentelt design.* 69 sider. ISBN: 978-87-7487-961-9. Kr. 70,00.
- 10:02 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H. & Jensen, V.M.: *Introduktion til dialogprojektet. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 1.* 97 sider. ISBN: 978-87-7487-962-6. Kr. 100,00.
- 10:03 Christensen, E.: *Grønlandske børn i Danmark.* 87 sider. ISBN: 978-87-7487-963-3. Kr. 90,00.
- 10:04 Henriksen, A.C.: *Veje til beskæftigelse. En kvalitativ undersøgelse af indsatser over for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere.* 132 sider. ISBN: 978-87-7487-964-0. Kr. 130,00.
- 10:05 Gensby, U. & Thuesen, F.: *På vej mod job efter en arbejdsskade. En evaluering af arbejdsskadestyrelsens Fastholdelsescenter.* 128 sider. ISBN: 978-87-7487-965-7. Kr. 120,00.
- 10:06 Egelund, T., Jakobsen, T.B., Hammen, I., Olsson, M. & Høst, A.: *Sammenbrud i anbringelser af unge. Erfaringer, forklaringer og årsagerne bag.* 376 sider. ISBN: 978-87-7487-966-4. Kr. 375,00.

- 10:07 Bach H.B. & Henriksen A.C.: *Gravidens sygefravær*. 126 sider. ISBN: 978-87-7487-967-1. Kr. 130,00.
- 10:08 Bach H.B.: *Gravid og Fængselsbetjent*. 36 sider. ISBN: 978-87-7487-968-8. Netpublikation.
- 10:09 Madsen, M.B, Holt, H., Jonassen, A.B. & Schademan, H.K.: *Kvinder og mænd i den offentlige sektor. Karrieremønstre, lederønsker og ledermuligheder*. 274 sider. ISBN: 978-87-7487-969-5. Kr. 270,00.
- 10:10 Larsen, M.: *Lønforskelle mellem kvinder og mænd i 2007. Analyser for lønkommissionen*. 86 sider. ISBN: 978-87-7487-970-1. Kr. 90,00.
- 10:11 Thuesen, F.: *Ledelsen og motivation i den offentlige sektor. Et litteraturstudium*. 100 sider. ISBN: 978-87-7487-971-8. Kr. 100,00.
- 10:12 Deding, M. & Holt, H. (red.): *Hvorfor har vi lønforskelle mellem kvinder og mænd? En antologi om ligeløn i Danmark*. 246 sider. ISBN: 978-87-7487-972-5. Kr. 250,00.
- 10:13 Knudsen, L. & Nielsen, V.L.: *Effekten af kommunernes forebyggende foranstaltninger for unge. Forebyggende foranstaltninger i eget miljø sammenlignet med anbringelse uden for hjemmet*. 152 sider. ISBN: 978-87-7487-973-2. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 10:14 Lausten, M., Hansen, H. & Albæk Nielsen, A.: *Udsatte børnefamilier i Danmark*. 212 sider. ISBN: 978-87-7487-976-3. Netpublikation.
- 10:15 Christensen, G., Mikkelsen, M.F., Pedersen, K.B. & Amilon, A.: *Boligsociale indsatser og buslejestøtte. Kortlægning og programevaluering af Landsbyggefondens 2006-10-pulje*. 164 sider. ISBN: 978-87-7487-977-0. Vejledende pris 160,00 kr.
- 10:16 Bengtsson, S., Mateu, N.C. & Høst, A.: *Blinde børn – integration eller isolation? Blinde børns trivsel og vilkår i hjemmet, fritiden og skolen*. 136 sider. ISBN: 978-87-7487-978-7. Vejledende pris 140,00 kr.
- 10:17 Bengtsson, S., Mateu, N.C. & Høst, A.: *Blinde og stærkt svagsynede. Barrierer for samfundsdeltagelse*. 122 sider. ISBN: 978-87-7487-979-4. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 10:18 Ellerbæk, L.S. & Thuesen, F.: *Projekt arbejdsplads for højtuddannede. Følgforskning for Region Midtjylland*. 99 sider. ISBN: 978-87-7487-980-0. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 10:19 Jakobsen, V. & Ellerbæk, L.S.: *Løn- og arbejdsforhold for kvinder og mænd i køkefaget*. 71 sider. ISBN: 978-87-7487-981-7. Netpublikation.

- 10:20 Ottosen, M.H., Andersen, D., Nielsen, L.P., Lausten, M. & Sta-
ge, S.: *Børn og unge i Danmark. Velfærd og Trivsel 2010*. 155 sider.
ISBN: 978-87-7487-982-4. Vejledende pris: 260,00 kr.
- 10:21 Kofod, J.E., Benwell, A.F., Kjær, A.A.: *Hjemvendte soldater. En
interviewundersøgelse*. 76 sider. ISBN: 978-87-7487-983-1. Net-
publikation.
- 10:22 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H., Heiner Schmidt, L. &
Aaquist, M.: *Forebyggende foranstaltninger 0-4 år. Dialoggruppe – om fo-
rebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 2*. 184 sider. ISBN:
978-87-7487-984-8. Vejledende pris: 195,00 kr.
- 10:23 Christensen, E., Lindstrøm, M. & Mølholt, A.-K.: *Efterværn for
voldsudsatte kvinder. Krisecentrenes støtte og hjælp til kvinder, som flytter
fra centrene*. 95 sider. ISBN: 978-87-7487-985-5. Vejledende pris:
100,00 kr.
- 10:24 Jensen, V.M. & Nielsen, L.P.: *Væje til ungdomsuddannelse 1. Statisti-
ske analyser af folkeskolens betydning for unges påbegyndelse og gennem-
førelse af en ungdomsuddannelse*. 211 sider. ISBN: 978-87-7487-986-
2. Netpublikation.
- 10:25 Espersen, L.D.: *Bekymrende identiteter. Ph.d.-afhandling*. 260 sider.
ISBN: 978-87-7487-987-9. Vejledende pris: 100,00 kr.
- 10:26 Høgelund, J., Tørslev, M.K. & Weibel, K.: *Sygemeldte og førtidspen-
sionister med handicap. Jobcentermedarbejderes perspektiver på jobcentre-
indsats*. 101 sider. ISBN: 978-87-7487-986-6. Vejledende pris:
100,00 kr.
- 10:27 Lyk-Jensen, S.V., Jacobsen, J. & Heidemann, J.: *Soldater – før,
under og efter udsendelse. Et litteraturstudie*. 92 sider. ISBN: 978-87-
7487-989-3. Netpublikation.
- 10:28 Thuesen, F., Holt, H., Jensen, S. & Brink Thomsen, L.: *Virksomheders sociale engagement*. 172 sider. ISBN: 978-87-7487-
990-9. Vejledende pris: 170,00 kr.
- 10:29 Jakobsen, V. & Liversage, A.: *Køn og etnicitet i uddannelsessystemet.
Litteraturstudier og registerdata*. 175 sider. ISBN: 978-87-7487-991-
6. Vejledende pris: 176,00 kr.
- 10:30 Christoffersen, M.N.: *Børnemishandling i hjemmet*. 120 sider. ISBN:
978-87-7487-992-3. Netpublikation.
- 10:31 Jakobsen, T.B., Hammen, I. & Steen, L.: *Efterværn – støtte til tidli-
gere anbragte unge*. 94 sider. ISBN: 978-87-7487-993-0. Vejledende
pris: 90,00 kr.

- 10:32 Korzen, S., Fisker, L. & Oldrup, H.: *Vold mod børn og unge i Danmark. En spørgeskemaundersøgelse blandt 8.-klasses-elever*. 127 sider. ISBN: 978-87-7487-994-7. Netpublikation.
- 10:33 Mateu, N.C.: *Hjælpe linjen for spilleafhængige. Kortlægning af telefonsamtaler i Danmark og Norge i perioden 2008-2009*. 50 sider. ISBN: 978-87-7487-995-4. Netpublikation.
- 10:34 Egelund, T., Jakobsen, T.B. & Steen, L.: *"Det er jo min familie!" Beretninger fra børn og unge i slægtspleje*. 126 sider. ISBN: 978-87-7487-996-1. Vejledende pris: 120,00 kr.
- 10:35 Christensen, E.: *Alkoholproblemer og partnervold*. 48 sider. ISBN: 978-87-7487-997-8. Vejledende pris: 50,00 kr.
- 11:01 Liversage, A., Jakobsen, V. & Rode Hansen, I.: *"Det var ikke nemt, men jeg klarede det!" Interviewundersøgelse med etniske minoritetskvinder om uddannelse*. 156 sider. ISBN: 978-87-7119-000-7. Vejledende pris: 150,00 kr.
- 11:02 Filges, T. & Holt, H.: *AC-arbejdskraft i den vestlige del af Region Midtjylland. Muligheder og barrierer*. 96 sider. ISBN: 978-87-7119-001-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:03 Lausten, M., Mølholt, A.-K., Hansen, H., Heiner Schmidt, L. & Aaquist, M.: *Forebyggende foranstaltninger 5-9 år. Dialoggruppe – om forebyggelse som alternativ til anbringelse. Delrapport 3*. 184 sider. ISBN: 978-87-7119-002-1. Vejledende pris: 180,00 kr.
- 11:04 Jacobsen, J. & Lindstrøm, M.: *Lokal integration af førtidspensionister*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-003-8. Vejledende pris: 110 kr.
- 11:05 Deding, M. (red.): *Forskning om tvang i misbrugsbehandling. En kortlægning foretaget af SFI Campbell*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-004-5. Netpublikation.
- 11:06 Oldrup, H., Lindstrøm, M. & Korzen, S.: *Vold mod førskolebørn. Praksis og barrierer for opsporing og underretning*. 110 sider. ISBN: 978-87-7119-005-2. Netpublikation.
- 11:07 Christensen, E.: *Væk fra Grønland. Udsatte grønlandere, der er flyttet til Danmark med deres børn*. 88 sider. ISBN: 978-87-7119-006-9. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:08 Thomsen, L.B. & Høgelund, J.: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2010*. 140 sider. ISBN: 978-87-7119-007-6. Vejledende pris: 140,00 kr.

- 11:09 Bengtsson, S., Hansen, H. & Røgeskov, M.: *Børn med en funktionsnedsættelse og deres familier. Den første kortlægning i Norden.* 108 sider. ISBN: 978-87-7119-008-3. Vejledende pris: 110,00 kr.
- 11:10 Vitus, K. & Kjær, A.A.: *PSP-samarbejdet. En kortlægning af PSP-Frederiksberg, Odense, Amager og Esbjerg.* 201 sider. ISBN: 978-87-7119-009-0. Netpublikation.
- 11:11 Graversen, B.K.: *Tættere på arbejdsmarkedet? Om effektmåling af beskæftigelsesindsatsen for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige.* 78 sider. ISBN: 978-87-7119-010-6. e-ISBN: 978-87-7119-048-9. Vejledende pris: 70,00 kr.
- 11:12 Andersen, D., Thomsen, R., Langhede, A.P., Albæk Nielsen, A. & Toft Hansen, A.: *Skolernes samarbejde. Kortlægning af skolernes kontakt med kommunale forvaltninger og andre institutioner.* 249 sider. ISBN: 978-87-7119-011-3. Netpublikation.
- 11:14 Christoffersen, M.N. & Hammen, I.: *ADHD-indsatser. En forskningsoversigt.* 129 sider. ISBN: 978-87-7119-013-7. Vejledende pris: 130,00 kr.
- 11:15 Oldrup, H., Korzen, S., Lindstrøm, M. & Christoffersen, M.N.: *Vold mod børn og unge. Hovedrapport.* 95 sider. ISBN: 978-87-7119-014-4. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:16 Rostgaard, T., Bjerre, L., Sørensen, K. & Rasmussen, N.: *Omsorg og etnicitet. Nye veje til rekruttering og kvalitet i ældreplejen.* 207 sider. ISBN: 978-87-7119-015-1. Vejledende pris: 200,00 kr.
- 11:17 Bengtsson, S., Alim, W., Holmskov, H. & Lund, A.: *Sociale indsatser til mennesker med ADHD. En kortlægning.* 166 sider. ISBN: 978-87-7119-017-5. e-ISBN: 978-87-7119-040-3. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:18 Böcker Jakobsen, T., Posselt Langhede, A. & Sørensen, K.: *Lige muligheder – støtte til udsatte børn og unge. Evalueringsrapport 1: Beskrivelse af igangsatte forsøgsprojekter.* 87 sider. ISBN: 978-87-7119-016-8. Netpublikation.
- 11:19 Albæk, K. & Brink Thomsen, L.: *Er kvindeafdeling lavtlønsfag? En analyse af sammenhængen mellem løn og andelen af kvinder i enkelte arbejdsfunktioner.* 97 sider. ISBN: 978-87-7119-018-2. Vejledende pris: 97,00 kr.
- 11:20 Knudsen, L. & Egelund, T.: *Effekter af slægtspleje. Slægtsanbragte børn og unges udvikling sammenlignet med plejebørn fra traditionelle pleje-*

- familier*. 161 sider. ISBN: 978-87-7119-019-9. Vejledende pris: 160,00 kr.
- 11:21 Kofod, J., Dyrvig, T.F., Markwardt, K., Lagoni, N., Bille, R., Termansen, T., Christiansen, L., Toldam, E.J. & Vilshammer, M.: *Prostitution i Danmark*. 395 sider. ISBN: 978-87-7119-020-5. Vejledende pris: 390,00 kr.
- 11:23 Amilon, A.: *Supplerende arbejdsmarkedspension. Hvorfor vælger eller fravælger førtidspensionister ordningen?* 92 sider. ISBN: 978-87-7119-023-6. e-ISBN: 978-87-7119-024-3. Vejledende pris: 90,00 kr.
- 11:25 Lyk-Jensen, S.V., Weatherall, C.D., Heidemann, J., Damgaard, M. & Glad, A.: *Soldater før og under udsendelse. En kortlægning*. 190 sider. e-ISBN: 978-87-7119-028-1. Netpublikation.
- 11:26 Ottosen, M.H. & Stage, S.: *Dom til fælles forældremyndighed. En evaluering af forældreansvarsloven*. 257 sider. ISBN: 978-87-7119-029-8. e-ISBN: 978-87-7119-030-4. Vejledende pris: 250,00 kr.

TÆTTERE PÅ ARBEJDSMARKEDET?

OM EFFEKTMÅLING AF BESKÆFTIGELSESDINDSATSEN FOR IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Det primære formål med beskæftigelsesindsatsen for ledige er at hjælpe de ledige i beskæftigelse. Mange af de ikke-arbejdsmarkedspare ledige har imidlertid så store og komplekse problemer, at det vil kræve en langvarig og intensiv indsats af få dem i beskæftigelse. Succeskriteriet for en indsats vil derfor på kort sigt snarere være, at de ledige bliver mere arbejdsmarkedspare, end at de hurtigt kommer i ordinær beskæftigelse.

Denne rapport diskuterer, hvordan man bedst måler, om ikke-arbejdsmarkedspare ledige kommer tættere på arbejdsmarkedet, når de har deltaget i en beskæftigelsesindsats.

Undersøgelsen er finansieret af Beskæftigelsesministeriet.

