

Sagsbehandlerrelaterede forhold som påvirker lediges jobchancer

Litteraturgennemgang



Anna Amilon og Henrik Lindegaard Andersen

*Sagsbehandlerrelaterede forhold som påvirker lediges jobchancer –
Litteraturgennemgang*

© VIVE og forfatterne, 2019

e-ISBN: 978-87-7119-677-1

Modelfoto: Ricky John Molloy/VIVE

Projekt: 301382

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

Baggrunden for denne litteraturgennemgang er *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats*, som blev indgået i august 2018 mellem den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti. Aftalen har til formål at skabe større fleksibilitet og frihed i beskæftigelsesindsatsen. Som en del af aftalen blev indført, at a-kasser kan deltage i fællessamtaler i jobcenteret ved brug af video. Det blev samtidig besluttet i aftalen, at effekten af personligt fremmøde kontra videomøder ved samtaler skal belyses gennem en litteraturgennemgang. VIVE har derfor undersøgt litteraturen om eventuelle effekter ved brug af video eller andre typer af beskæftigelsesrelaterede distancemøder – kontra personligt fremmøde – på lediges overgang til beskæftigelse eller uddannelse.

Derudover undersøger denne litteraturgennemgang sagsbehandlernes rolle i beskæftigelsesindsatsen. Vi inddrager forskningslitteratur udgivet i perioden 2000-2019 og har fokus på kvantitative studier med et kausalt forskningsdesign (dvs. hvor studiet undersøger årsagssammenhængen mellem det undersøgte forhold og borgerens beskæftigelse eller uddannelse).

Rapporten er udarbejdet af forsker Henrik Lindegaard Andersen og seniorforsker og projektleder Anna Amilon. Bibliotekar Kirsten Birkefors har bistået med hjælp til litteratursøgningerne. Forskningsleder ved Rockwool Fonden Jacob Nielsen Arendt har foretaget en fagfællebedømmelse på rapporten og takkes for en grundig og kvalificeret kritik. Rapporten er iværksat på foranledning af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR), som også har finansieret undersøgelsen.

Lisbeth Pedersen

Forsknings- og analysechef for VIVE Arbejde og Ældre
2019

Indhold

Sammenfatning	5
Emneområde 1 – Møder på distance.....	5
Emneområde 2 – Sagsbehandlerrelaterede forhold	6
Perspektivering.....	8
1 Introduktion.....	10
2 Emneområde 1: Viden om effekten af møder på distance på borgerens overgang fra ledighed til uddannelse eller beskæftigelse	12
2.1 Det identificerede studie – Møder på distance	13
3 Emneområde 2: Viden om effekten af sagsbehandlerrelaterede forhold på lediges overgang til uddannelse eller beskæftigelse	15
3.1 Sagsbehandlerens relative effektivitet	15
3.2 Mekanisme til visitering af det rette tilbud til borgeren.....	18
3.3 Effekten af en reduceret sagsstamme	24
3.4 Øvrige studier	29
4 Vurdering af studiernes kvalitet.....	34
5 Metode – Emneområde 1	37
5.1 Afgrensninger	37
5.2 Litteratursøgning	37
5.3 Udvælgelse af relevante studier	38
6 Metode – Emneområde 2	40
6.1 Afgrensninger	40
6.2 Litteratursøgning	40
6.3 Udvælgelse af relevante studier	41
Litteratur	42

Sammenfatning

Beskæftigelsesindsatsen i Danmark skal understøtte, at virksomhederne kan finde den arbejdskraft, de har brug for, samtidig med at ledige borgere så hurtigt som muligt finder et job, som matcher deres kompetencer og evner. Jobcentrene varetager kontakten mellem virksomheder og borgere og spiller dermed en nøglerolle i at sikre en smidig og velfungerende beskæftigelsesindsats, som tilgodeser begge parter behov.

I praksis står sagsbehandlerne i jobcentrene for de primære opgaver i forhold til at sikre en velfungerende beskæftigelsesindsats. Sagsbehandlerne har imidlertid flere, delvis modstridende roller: de skal fx både hjælpe og støtte borgerne i at finde relevante jobs at søge, og samtidig kontrollere, at borgerne lever op til kravene i lovgivningen, og de skal udstede sanktioner over for borgere, der ikke lever op til kravene. Det er derfor relevant at undersøge, hvordan forskellige sagsbehandlerrelaterede forhold, herunder sagsbehandlerens adfærd, men også rammerne for den indsats, som de leverer, påvirker borgernes overgang til uddannelse og/eller beskæftigelse.

Denne litteraturgennemgang har fokus på sagsbehandlerrelaterede forhold i beskæftigelsesindsatsen i bred forstand. Vi har gennemført to selvstændige, men relaterede søgninger. Den første søgning afdækker litteraturen vedrørende effekten af personligt fremmøde i forhold til videomøder, eller andre typer af distancemøder, på lediges beskæftigelses- og uddannelseschancer. Baggrunden for denne søgning er *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats*,¹ som har til formål at skabe større fleksibilitet og frihed i beskæftigelsesindsatsen. Som en del af aftalen har man indført, at a-kasser kan deltage i fællessamtaler ved brug af video. Det er i aftalen samtidig besluttet, at effekten af personligt fremmøde ved samtaler skal belyses gennem en litteraturgennemgang. Vi har derfor undersøgt litteraturen om eventuelle effekter af brug af video, eller andre typer af beskæftigelsesrelaterede distancemøder, kontra personligt fremmøde, på lediges overgang til beskæftigelse eller uddannelse.

Det var forventet, at der ikke ville være mange studier om dette præcise område, primært fordi forholdsvis få lande opererer med videomøder, eller andre typer af distancemøder, i beskæftigelsesindsatsen. Litteraturgennemgangen blev derfor udvidet til at omfatte sagsbehandlerrelaterede forhold og disses betydning for lediges chancer for beskæftigelse, herunder sagsbehandlerens effektivitet, dennes visitering af indsats til borgeren og effekten af reduceret sagsstamme.

Resultaterne af de to søgninger og konklusionerne fra de identificerede studier sammenfattes nedenfor.

Emneområde 1 – Møder på distance

Som forventet forelå der ikke megen viden om effekten på ledige borgers uddannelse eller beskæftigelse af møder på distance. På baggrund af en omfattende litteratursøgning identificerede vi et enkelt studie inden for emneområdet (Cheung et al., 2017). Studiet undersøger, hvorvidt beskæftigelsesrettede møder mellem ledige og sagsbehandlere via internet eller telefon har betydning for den lediges overgang til beskæftigelse sammenholdt med, om møderne finder sted ansigt til ansigt, i en svensk kontekst. Da konteksten er anderledes end den er skitseret i *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats* (hvor det er tale om, at a-kasser deltager i fællessamtaler via video), er det uklart, hvorvidt resultaterne kan overføres til den danske kontekst.

¹ Aftalen blev indgået i august 2018 mellem den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti.

Cheung et al. (2017) undersøger overordnet, hvorvidt øget mødefrekvens har betydning for overgangen til beskæftigelse. Den sædvanlige indsats består af to-tre møder mellem sagsbehandler og borger i løbet af de første tre måneder efter indskrivning ved et jobcenter. Indsatsen består i yderligere tre individuelle møder (mellem borger og sagsbehandler) i løbet af perioden, alternativt fem ekstra gruppemøder. De individuelle møder kunne ske enten personlig eller på distance (via internet eller telefon). En tredjedel af borgerne deltog i hver af de tre indsatstyper (henholdsvis hyppigere møder ved personligt fremmøde, på distance eller ekstra gruppemøder).

Hovedformålet med undersøgelsen var imidlertid ikke at undersøge forskellige typer af møder, men at undersøge såkaldte "displacement" – eller forskydningseffekter. En forskydningseffekt sker, når en indsats' positive effekter resulterer i reduceret sandsynlighed for at finde et job blandt de borgere, som ikke er en del af indsatsen.

Resultater – Møder på distance

Cheung et al. (2017) viser, at indsatsen resulterer i en ca. 2-4 procentpoint lavere arbejdsløshed og en 5,9 dage kortere arbejdsløshedsperiode i indsatsgruppen (der deltog i flere møder med sagsbehandleren, uanset type) sammenholdt med kontrolgruppen. Ekstra gruppemøder har ingen positiv effekt. Studiet undersøger ikke forskellen mellem personlige møder og distancemøder i en regressionsmodel, men en grafisk fremstilling indikerer, at der ikke er signifikante forskelle mellem de to mødetyper (personlige møder og distancemøder) i forhold til effekten på andelen arbejdsløse. De positive effekter af øget mødehyppighed skyldes primært, at de ledige, der deltager i flere individuelle møder (enten personlige eller på distance), søger flere jobs, som sagsbehandlerne har fremsøgt.

Studiet finder imidlertid også, at ledighedsperioden for borgere, der *ikke* deltager i indsatsen, bliver et par dage længere i gennemsnit, således at de tidligere identificerede positive effekter på arbejdsløshedsperioden samlet set bliver nul på tværs af deltagende og ikke-deltagende borgere. Med andre ord er forskydningseffekten af indsatsen 100 %. Studiet finder imidlertid også, at de positive effekter af indsatsen er størst for svage ledige (fx indvandrere), mens forskydningseffekterne er jævnt fordelt over forskellige grupper af ledige. Forfatterens policy-konklusion er derfor, at mere frekvente møder bør målrettes svage ledige, samt at det ikke har betydning, hvorvidt disse møder sker ansigt-til-ansigt eller på distance (via internet eller telefon).

Emneområde 2 – Sagsbehandlerrelaterede forhold

Den anden søgning resulterede i sammenlagt 19 studier, som undersøger henholdsvis sagsbehandlerens relative effektivitet (tre studier), sagsbehandlerens visitering af indsats til borgeren (fem studier), effekten af lavere sagsstamme (fem studier) samt øvrige sagsbehandlerrelaterede forhold (syv studier).

Tabel 1 kategoriserer resultaterne efter evidens (jf. Beskæftigelsesministeriets videnshierarki beskrevet i tabellen).

Tabel 1 Kategorisering af litteratur om sagsbehandlerrelaterede forhold

Type af indsats	Resultater	Evidens
Sagsbehandlerens relative effektivitet	Borgere, der bliver allokeret til en relativt set effektiv sagsbehandler, kommer hurtigere i beskæftigelse	Indikation
Mekanisme til visitering af tilbud	Den mekanisme, man benytter for at visitere borgeren til en bestemt tilbud har en betydning	Indikation Samt indikation af, at et profileringsværktøj er det mest effektive redskab
Reduceret sagsstamme	Reduceret sagsstamme har positiv betydning for borgernes overgang til beskæftigelse	Moderat evidens

Kilde: VIVE.

Sagsbehandlerens relative effektivitet

Tre studier (Rosholm et al., 2018; Bech, 2015; Lagerström, 2011) undersøger sagsbehandlerens relative effektivitet (dvs. set i relation til øvrige sagsbehandlere), og hvorvidt denne har betydning for borgerens overgang til beskæftigelse. Studierne er ikke publiceret i videnskabelige tidsskrifter, men to af dem er udgivet i anerkendte rapportserier, og et er en del af en ph.d.-afhandling. Studierne er gennemført i en skandinavisk kontekst og baserer sig på en antagelse om, at det er tilfældigt, hvilken sagsbehandler en borger tilknyttes for at identificere effekten af sagsbehandlerens relative effektivitet på borgerens beskæftigelse. Samtlige tre studier konkluderer, at borgeren hurtigere kommer i job, hvis vedkommende er tilkoblet en mere effektiv sagsbehandler. Policy-implikationen af resultatet er dog uklar, idet den undersøgte indsats er sagsbehandlerens *relative* effektivitet. Det er derfor uklart, hvorvidt fx et videreuddannelsesforløb blandt de mindst effektive sagsbehandlere ville have positiv betydning for beskæftigelsen samlet set.

Mekanisme til visitering af tilbud

En sagsbehandler, der har personligt kendskab til den ledige borger og viden om det lokale arbejdsmarked og det lokale tilbud af aktiveringsindsatser, har potentielt mulighed for at visitere borgeren til den for vedkommende mest effektive indsats. Vi har identificeret fire studier, der undersøger, hvor effektiv sagsbehandlerens visitering af borgeren til en aktiveringsindsats er, sammenholdt med forskellige andre typer af visiteringsprocedurer samt et studie, der undersøger årsagerne til, at en speciel visitering er mere effektiv.

Resultaterne peger i forskellige retninger, hvilket gør det vanskeligt at drage en overordnet konklusion om evidensen. Lechner & Smith (2007) og Staghøj, Svarer & Rosholm (2010) viser, at et profileringsværktøj, hvor et tilbud vælges på baggrund af observerbare borgerkarakteristika og en statistisk model, fungerer bedre end sagsbehandlerens visitering. Derfor konkluderer VIVE, at der findes en indikation af, at et profileringsværktøj er et godt redskab at bringe i anvendelse, når ledige borgere skal visiteres til et effektivt tilbud.

Bolhaar, Ketel & van der Klaauw (2018) finder positive effekter af sagsbehandlerens visitering set i forhold til, hvis borgeren slet intet tilbud får, mens Rinne, Uhlendorff & Zhao (2012) finder en lille, men positiv effekt af at overdrage mere beslutningskompetence til borgeren set i forhold til, hvis sagsbehandleren kun lægger sin egen vurdering til grund for visiteringen. Dette resultat tilføjer således den viden, at det kan være fordelagtigt at inddrage borgeren i visiteringsbeslutning – måske i kraft af en større motivation hos borgeren som følge af den større egenindflydelse. På samme vis finder Huber, Lechner & Mellace (2017), at ikke-samarbejdsorienterede sagsbehandlere, der tilsyneladende er mere effektive, ikke opnår deres højere effektivitet ved at visitere borgerne til mere effektive tilbud, men at effekten sandsynligvis opstår, fordi de i højere grad formår at motivere deres klienter.

Med udgangspunkt i den blandede evidens, kan VIVE ikke på et evidensmæssigt sikkert grundlag konkludere, om sagsbehandlervisitering (med en vis grad af borgerinddragelse) er den bedste metode at visitere borgere til de mest effektive tilbud, men vi kan konkludere, at der findes en indikation af, at visiteringsmekanismen spiller en signifikant rolle for borgerens senere overgang til beskæftigelse.

Effekten af en reduceret sagsstamme

En sagsbehandler, der får reduceret sin mængde af sager, kan potentielt give den enkelte borger en bedre og mere intensiv vejledning, hvilket kan forbedre borgerens beskæftigelseschancer. VIVEs litteratursøgning har identificeret i alt fem studier, der undersøger effekten af reduceret sagsstamme. Både målgruppe og metode varierer på tværs af studierne, men overordnet set er fire ud af fem studier publiceret i internationale fagfællevejvurderede tidsskrifter, hvilket tæller positivt i en kvalitetsvurdering. Samtlige studier finder signifikante positive effekter på borgerens afgang fra ledighed til beskæftigelse. Vi konkluderer, at der eksisterer moderat evidens for, at en reduceret sagsstamme er forbundet med positive effekter på afgang fra ledighed.

For at en lavere sagsmængde pr. sagsbehandler skal give samfundsøkonomisk mening, er det vigtigt, at de omkostninger, der er forbundet med fx at ansætte flere sagsbehandlere, også afspejles i økonomiske gevinster, fx i form af en hurtigere overgang fra dagpenge eller kontanthjælp til ordinær beskæftigelse blandt de ledige. Resultaterne tyder på, at en reduceret sagsstamme er en omkostningseffektiv indsats.

Øvrige studier

I alt syv studier undersøger øvrige sagsbehandlerrelaterede forhold. Resultaterne viser, at forholdsvis enkle og billige indsatser, som at hjælpe sagsbehandlere med at organisere deres tid og foretage prioriteringer (Ferracci & Martin, 2015), at udbetale en bonus til sagsbehandleren, når borgeren kommer i beskæftigelse (Johansen, Holm & Rosdahl, 2009), at undgå sagsbehandlerskift (Rosholm, Sørensen & Skipper, 2017) samt at undgå at aflyse planlagte møder (Schiprowski, 2017), har positive effekter på borgernes beskæftigelse.

Derudover viser studierne, at lighed mellem borger og sagsbehandler i forhold til køn, alder, uddannelsesniveau, tidligere erfaring med ledighed og især nationalitet har positiv effekt på sandsynligheden for beskæftigelse (Behncke, Frölich & Lechner, 2010a), samt at en positiv indstilling fra sagsbehandlerens side til borgerens jobchancer har positiv betydning for vedkommendes beskæftigelse (Rosholm, Sørensen & Skipper, 2017).

Perspektivering

Samlet set viser resultaterne, at sagsbehandlerrelaterede forhold har betydning for borgerens overgang til beskæftigelse. Især finder vi moderat evidens for, at reduceret sagsstamme har positive effekter. Det er dog værd at bemærke, at kun et enkelt studie Cheung et al. (2017) undersøger forskydningseffekter. Dette studie finder, at forskydningseffekten af hyppigere møder mellem borger og sagsbehandler er 100 %. Det vil sige, at en mere effektiv beskæftigelsesindsats over for nogle borgere resulterer i en tilsvarende negativ effekt på øvrige borgere (der ikke modtager indsatsen) jobmuligheder. Forskydningseffekten er egentlig ikke overraskende set i lyset af, at sagsbehandleren ikke kan påvirke antallet af ledige stillinger på det lokale arbejdsmarked. Det indebærer, at sagsbehandleren kan bidrage til et hurtigt og effektivt match af borgere til ledige stillinger og potentielt bidrage til at sikre, at borgeren har de fornødne kompetencer, ved at visitere dem til en effektiv aktiveringsindsats (selvom Lechner & Smith (2007) og Staghøj, Svarer & Rosholm (2010)

finder det modsatte), men på den lange bane kan de ikke påvirke antallet af stillinger at henvise borgerne til. Selvom vi finder moderat evidens for, at lavere sagsstamme har positiv effekt for overgangen til beskæftigelse, skal resultatet fortolkes med forsigtighed, idet der endnu ikke eksisterer studier, der har undersøgt eventuelle forskydningseffekter af denne type indsats.

1 Introduktion

Beskæftigelsesindsatsen i Danmark skal understøtte, at virksomhederne kan finde den arbejdskraft, de har brug for, samtidig med at ledige borgere så hurtigt som muligt finder et job, som matcher deres kompetencer og evner. Jobcentrene spiller dermed en nøglerolle i at sikre en smidig og vel-fungerende beskæftigelsesindsats, som både tilgodeser virksomhedernes og borgernes behov. *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats* har til formål at skabe større fleksibilitet og frihed i beskæftigelsesindsatsen, samtidig med at fokuset på resultater styrkes. Som en del af aftalen har man reduceret antallet af proceskrav til samtaleforløbet mellem jobcenter, a-kasse og borger. Herunder har man indført, at a-kasser kan deltage i fællessamtaler ved brug af video. Der mangler dog viden om eventuelle effekter af brug af video ved fællessamtaler på lediges overgang til beskæftigelse eller uddannelse. Som en del af aftalen blev det derfor besluttet, at effekten af personligt fremmøde kontra møder på distance skal belyses ved en litteraturgennemgang. Denne litteraturgennemgang undersøger derfor effekten af personligt fremmøde i forhold til videomøder på lediges beskæftigelses- og uddannelseschancer.

Tidligere forskning peger på, at sagsbehandlerrelaterede forhold kan have betydning for lediges chancer for beskæftigelse. Det kan fx være forhold, som knytter sig direkte til sagsbehandlerens personlighed eller effektivitet, til matchet mellem borger og sagsbehandler og til mere administrative og ressourcemæssige forhold, som fx antallet af sager.

Denne litteraturgennemgang består derfor af to relaterede emneområder:

Kortlægning af litteraturen, der har fokus på effekten af beskæftigelsesrettede møder mellem ledige og sagsbehandlere, hvor en part, alternativt en tredjepart (fx en repræsentant for a-kassen), deltager uden personligt fremmøde ("møder på distance"), på den lediges overgang til beskæftigelse eller uddannelse.

Kortlægning af litteraturen, der har fokus på effekten af sagsbehandlerrelaterede forhold på den lediges overgang til beskæftigelse eller uddannelse.

For at identificere den relevante litteratur inden for de to emneområder har vi foretaget to systematiske og dokumenterede søgninger. Vi har grupperet litteraturen, der har fokus på effekten af sagsbehandlerrelaterede forhold, i fire overordnede indsats typer:

1. Studier, der undersøger sagsbehandlerens effektivitet
2. Sagsbehandlerens visitering af indsats til borgeren
3. Effekten af reduceret sagsstamme
4. Øvrige studier.

Denne rapport afrapporterer og syntetiserer den fundne viden og beskriver kort metode og design for de to litteratursøgninger. Vi sammenfatter også de identificerede studier enkeltvis.

Litteraturen kategoriseres ud fra, hvilken indsats der er tale om, og VIVE sammenfatter vidensniveauet for hver type af indsats, som er med i Beskæftigelsesministeriets videnshierarki, der fremgår af Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Beskæftigelsesministeriets videnshierarki

Overordnet vidensniveau	Detaljeret vidensniveau	Kriterier
Evidens	Stærk evidens	En overvægt på tre eller flere studier med høj kvalitet og/eller et forskningsbaseret review viser resultater, der går i samme retning
	Moderat evidens	En overvægt på to studier af høj kvalitet viser resultater, der går i samme retning
Indikation	Indikation	En overvægt på et studie af høj kvalitet eller flere studier med begrænset kvalitet viser resultater, der går i samme retning
Ingen viden/effekt	Modstridende viden	Studier viser resultater, der går i forskellig retning; ingen overvægt
	Ingen viden	Ingen eller få studier med begrænset kvalitet viser resultater; ingen overvægt

Kilde: Beskæftigelsesministeriet.

2 Emneområde 1: Viden om effekten af møder på distance på borgerens overgang fra ledighed til uddannelse eller beskæftigelse

På baggrund af en omfattende litteratursøgning (se kapitel 5) har vi identificeret et studie inden for emneområde 1 Cheung et al. (2017). Studiet undersøger, hvorvidt beskæftigelsesrettede møder mellem ledige og sagsbehandlere via internet eller telefon har betydning for den lediges overgang til beskæftigelse sammenholdt med, om møderne finder sted ansigt til ansigt og finder, at der ikke er forskelle mellem de to mødetyper. Studiet er gennemført i Sverige, og den overordnede kontekst kan derfor forventes at ligne den danske. Konteksten for selve distancemødet er dog anderledes end den stipuleret i *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats*. For eksempel omhandler Cheung et al. (2017) som nævnt møder mellem den ledige og sagsbehandleren uden deltagelse af tredje-part, og selve møderne foregår via internet eller telefon. I *Aftale om en forenklet beskæftigelsesindsats* er konteksten, at en repræsentant for a-kassen kan deltage i samtaler mellem borger og sagsbehandler via video. Disse kontekstuelle forskelle i forhold til rammerne for selve distancemødet begrænser overførbareheden til den danske kontekst.

Selv om Cheung et al. (2017) undersøger effekten af distancemøder, er studiets primære fokus at undersøge såkaldte "displacement" eller forskydningseffekter.² Selvom studiets overordnede kvalitet er høj, er den delanalyse, der undersøger forskellen mellem personlige møder og distancemøder, mere overfladisk. For eksempel bruger forfatterne udelukkende en grafisk analyse for at undersøge forskellene mellem distancemøder og personlige møder.

Da vi kun har identificeret et studie, der omhandler effekten af distancemøder, og som endnu ikke er publiceret i et videnskabeligt tidsskrift,³ så vurderer vi den samlede risiko for bias at være middel. Derfor konkluderer VIVE, at der er indikation for, at møder på distance mellem borger og sagsbehandler hverken har positive eller negative effekter på borgerens overgang til beskæftigelse sammenholdt med personlige møder. Tabel 2.1 giver et oversigt over studiet, og afsnit 2.1 beskriver det i flere detaljer.

Tabel 2.1 Studie om møder på distance

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt	Risiko for bias
Cheung et al. (2017). <i>Job search assistance and displacement effects: Evidence from a randomized experiment</i> . SE	Øget mødehyppighed (personlige møder vs. distancemøder vs. gruppemøder), samt forekomsten af forskydningseffekter (dvs. negative effekter på beskæftigelsen for de borgere, der ikke var en del af indsatsen).	Nye ledige ved 72 udvalgte svenske jobcentre. I alt deltog 10.567 borgere i personlige møder, 8.259 i distancemøder og 7.712 i gruppemøder.	Ca. 2-4 procentpoint lavere arbejdsløshed i indsatsgruppen (der modtog flere møder, enten personlige eller på distance) efter 3 måneder. En tilsvarende negativ effekt (lavere beskæftigelse) blandt borgere, der ikke modtog indsatsen (øget mødehyppighed enten ansigt-til-ansigt eller pr. distance).	Middel risiko for bias. Middel overførbarehed, da konteksten for selve distancemødet er anderledes end i Danmark.

Note: "Risiko for bias" og studierne generaliserbarhed til danske forhold er baseret på en subjektiv og umiddelbar vurdering af forfatterne ud fra deres sektor- og metodekendskab samt de konkrete forhold i studiet.

Kilde: VIVEs læsning af det udvalgte studie.

² En forskydningseffekt sker, når en indsats' positive effekter resulterer i reduceret sandsynlighed for at finde et job blandt de borgere, der ikke er en del af indsatsen.

³ Studiet forventes at blive publiceret i løbet af 2019.

2.1 Det identificerede studie – Møder på distance

Cheung et al. (2017) baserer sig på et randomiseret kontrolleret forsøg gennemført i marts-maj samt august-november 2015 i Sverige. Studiet undersøger overordnet, hvorvidt øget mødefrekvens – personlig, på distance eller ekstra gruppemøder – har betydning for overgangen til beskæftigelse for nye ledige. Den sædvanlige indsats består i to-tre møder mellem sagsbehandler og borger i løbet af de første tre måneder efter indskrivning ved et jobcenter. Indsatsen består i yderligere tre møder mellem borger og sagsbehandler (personligt eller på distance) i løbet af de tre måneder, alternativt fem ekstra gruppemøder. Indholdet i de ekstra tre møder bestemtes af sagsbehandleren på baggrund af en vurdering af, hvilke beskæftigelsesrettede aktiviteter borgeren mest havde brug for og kunne fx omhandle relevante ledige stillinger eller borgerens eventuelle behov for uddannelse eller træning. Forskellige kompetencer relevante for jobsøgning blev trænet ved gruppemøderne (fx udformning af cv, interviewtræning etc.).

I alt 72 jobcentre deltog i indsatsen, og randomisering foregik på to niveauer. Først blev de deltagende jobcentre randomiseret til en af de tre indsatsgrupper eller kontrolgruppen (12 jobcentre blev randomiseret til hver indsatsgruppe og 36 til kontrolgruppen). For at sikre geografisk spredning samt balance i forhold til lokale arbejdsmarkedsbetingelser foregik randomiseringen inden for særlige strata. Derefter blev borgerne i de udvalgte jobcentre randomiseret til indsatsgruppen (50 % af de nye ledige) eller kontrolgruppen (50 % af de nye ledige). For at undgå eventuel påvirkning af lokale arbejdsmarkedseffekter på resultaterne, deltog kun jobcentre, der ekspederede et lokalt arbejdsmarked i studiet.

Formålet med randomisering på to niveauer var at muliggøre undersøgelse af forskydningseffekter. Analysen af effekten af forskellige typer af møder (personlige møder, distancemøder og gruppemøder) var et sekundært formål. Vi diskuterer samtlige resultater af studiets (dvs. både i forhold til type af møde og forskydning), men har fokus på effekten af distancemøder kontra personlige møder og gruppemøder.

Studiet viser, at indsatsen resulterer i ca. 2-4 procentpoint lavere arbejdsløshed efter tre måneder i indsatsgruppen (der modtog flere møder, uanset type) sammenholdt med kontrolgruppen. Samlet set var arbejdsløshedsperioden 5,9 dage kortere i indsatsgruppen. En analyse pr. indsatsstype viser, at de positive effekter er drevet af personlige møder og distancemøder. Det vil sige, at gruppemøder ikke har signifikant effekt på beskæftigelsen. Rapporten undersøger ikke forskellen mellem personlige møder, distancemøder og gruppemøder i en regressionsmodel, men en grafisk fremstilling indikerer, at der ikke er signifikante forskelle mellem personlige møder og distancemøder i forhold til effekten på andelen af arbejdsløse.

For at undersøge mekanismerne bag effekten af øget mødehyppighed studerer forfatterne de såkaldte "aktivitetsrapporter", som den ledige afgiver til jobcenteret og beskriver al jobsøgningsrelateret aktivitet, som den ledige har foretaget. En analyse af aktivitetsrapporterne indikerer, at de positive effekter af øget mødehyppighed primært skyldes, at de ledige, der deltager i flere individuelle møder (enten personlige eller på distance), søger flere jobs, som sagsbehandlerne har fremsøgt.

Studiet finder, at ledighedsperioden for borgere, der *ikke* deltager i indsatsen, bliver et par dage længere i gennemsnit sammenholdt med kontrolgruppen, således at de tidligere identificerede positive effekter på arbejdsløshedsperioden samlet set bliver nul på tværs af deltagende og ikke-deltagende borgere. Med andre ord er forskydningseffekten af indsatsen 100 %. Studiet finder dog store forskelle på tværs af forskellige typer af lokale arbejdsmarkeder. Hvis arbejdsløsheden på det lokale arbejdsmarked er lav, er forskydningseffekterne væsentligt lavere, end hvis arbejdsløsheden er høj. Derudover finder studiet, at de positive effekter af indsatsen er størst for svage ledige (fx

indvandrere), mens forskydningseffekterne er jævnt fordelt over forskellige grupper af ledige. Studiet konkluderer derfor, at mere frekvente møder og især hjælp med at fremsøge relevante ledige stillinger bør målrettes svage ledige.

3 Emneområde 2: Viden om effekten af sagsbehandlerrelaterede forhold på lediges overgang til uddannelse eller beskæftigelse

På baggrund af litteratursøgningen under emneområde 2 har vi identificeret i alt 19 artikler, der undersøger sagsbehandlerrelaterede forhold. Heraf undersøger én artikel to forskellige indsatser og rapporterer resultaterne af begge. I alt har vi dermed resultater for 20 indsatser. Indsatserne kan overordnet inddeles i fire kategorier, som undersøger:

5. Sagsbehandlerens relative effektivitet (tre resultater)
6. Mekanismen, der bruges, når en borger skal visiteres til et tilbud (fem resultater)
7. Betydningen af størrelsen af sagsbehandlerens sagsstamme (fem resultater)
8. Øvrige sagsbehandlerrelaterede forhold (syv resultater).

Selvom studierne evaluerer effekten af tilsyneladende enslydende indsatser, kan der alligevel eksistere store forskelle både mellem selve indsatserne og de omstændigheder, hvorunder deres virkning er undersøgt.

I hvert af de følgende fire underafsnit opsummeres den samlede vidensmængde inden for kategorien, og vi diskuterer de forskelligheder, der er mellem studierne. Ligeledes præsenteres korte resumeer fra VIVEs læsning af de enkelte artikler.

3.1 Sagsbehandlerens relative effektivitet

Tre studier (Rosholm et al., 2018; Bech, 2015; Lagerström, 2011) undersøger sagsbehandlerens relative effektivitet set i relation til de øvrige sagsbehandlere i jobcenteret, og hvorvidt denne har betydning for borgerens overgang til beskæftigelse. Fordelene ved, at borgeren bliver tilknyttet en relativt mere effektiv sagsbehandler, betyder, at sagsbehandleren er bedre til at få de ledige i vedkommendes sagsstamme i arbejde, men de præcise virkemidler, som sagsbehandleren benytter, er ikke åbenbare. Eksempler på virkemidler kan være en bedre kontakt til virksomheder, en mere erhvervsorienteret brug af aktiveringstilbud, eller at sagsbehandleren lykkes bedre med at motivere borgeren. VIVE konkluderer i dette afsnit, at der er en indikation af en årsagssammenhæng mellem sagsbehandlerens relative effektivitet og borgerens overgang til beskæftigelse eller uddannelse. En indikation er i denne sammenhæng defineret (jf. Tabel 1.1) ved, at der er en overvægt på ét studie af høj kvalitet eller flere studier med begrænset kvalitet, som viser resultater, der går i samme retning.

Studierne er alle gennemført i en skandinavisk kontekst, og alle tre udnytter det faktum, at det tilsyneladende er tilfældigt, hvilken sagsbehandler en borger tilknyttes for at identificere effekten af sagsbehandlerens relative effektivitet på borgerens beskæftigelse. Det naturlige eksperiment baseret på tilfældighed i koblingen mellem borger og sagsbehandler bliver dermed et omdrejningspunkt for identifikationen af årsagssammenhængen mellem sagsbehandlerens relative effektivitet og den lediges overgang til beskæftigelse eller uddannelse. Ulempen ved denne strategi er, at hvis der alligevel eksisterer en eller anden form for uobserveret selektion, hvor en speciel type af borgere oftere havner hos en specifik sagsbehandler, så vil resultaterne ikke afdække den ønskede årsagssammenhæng. I forhold til en observeret selektion på fx alder eller handicap vil undersøgelsen kunne tage højde for disse forhold, eksempelvis ved at ekskludere de konkrete grupper fra analysen som

fx i Lagerström (2011). På trods af forfatterens anstrengelser og dokumentation vurderer VIVE alligevel, at metoden rummer en ikke ubetydelig risiko for, at den beskrevne selektion af borgere med specifikke problemer koncentrerer hos bestemte sagsbehandlere, som netop har kendskab til borgere med konkrete problemstillinger mv.

Da ingen af studierne er publiceret i et videnskabeligt tidsskrift, og metoderne er ens, så vurderer vi den samlede risiko for bias at være middel. To af studierne bruger data på landsplan og opnår dermed en højere grad af ekstern validitet, mens to af studierne er danske og således har en højere overførbare til en dansk kontekst.

Samtlige tre studier konkluderer, at sagsbehandlerens effektivitet har betydning for borgerens overgang til beskæftigelse, jf. Tabel 3.1, således at borgere, hvis sagsbehandling varetages af en relativt mere effektiv sagsbehandler, har højere chance for at overgå fra ledighed til beskæftigelse. Tilsyneladende gælder resultatet både for forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Rosholm et al. (2018) og Lagerström (2011) undersøger også, hvorfor nogle sagsbehandlere er mere effektive end andre. Disse analyser indikerer, at effektive sagsbehandlere har mere fokus på jobrettede indsatser (fx opkvalificering og direkte støtte i jobsøgningsprocessen) end mindre effektive sagsbehandlere.

I forhold til den samlede evidens på området vurderer VIVE imidlertid som nævnt, at alle tre studier har kvalitetsbegrænsninger på grund af bl.a. den risiko for bias, der er indlejret i identifikationsstrategien. Derfor konkluderer VIVE, at der er indikation på en årsagssammenhæng mellem sagsbehandlerens relative effektivitet og borgerens overgang til beskæftigelse. Policy-implikationen af resultatet er dog uklar, idet den undersøgte indsats er sagsbehandlerens relative effektivitet. Det er derfor uklart, hvorvidt fx et videreuddannelsesforløb blandt de mindst effektive sagsbehandlere ville have positiv betydning for beskæftigelsen samlet set.

Tabel 3.1 Studier om sagsbehandlerens relative effektivitet

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt	Risiko for bias
Rosholm et al. (2018). <i>Effektive sagsbehandlerstrategier i beskæftigelsesindsatsen</i> . DK	Sagsbehandlerens relative effektivitet. De mindst (mest) effektive hjælper 7 % (23 %) i job eller uddannelse.	Aktivitetssparate kon-tanthjælpsmodtagere i BIP-projektet. ¹⁾ Ca. 3.700 borgere og 115 sagsbehandlere.	Øget sandsynlighed for overgang til (bred) beskæftigelse og uddannelse. Kan skyldes mere beskæftigelsesrettede tilbud.	Middel risiko for bias på grund af metode og antagelser. Middel til høj overførbare, da det er en særligt udvalgt målgruppe og jobcentre.
Bech (2015). <i>The Role of Caseworkers in Improving Labor Market Outcomes</i> . DK	Sagsbehandlerens relative effektivitet målt i standardafvigelser fra gennemsnittet.	Både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. Ca. 71.000 borgere og 1.000 sagsbehandlere (2005-2010).	Øget sandsynlighed for beskæftigelse samt højere løn. 12-15 % højere beskæftigelse, når sagsbehandleren er én standard afvigelse bedre.	Middel risiko for bias på grund af metode og antagelser. Høj overførbare, da det er nationale tal.
Lagerström (2011). <i>How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices</i> . SE	Sagsbehandlerens relative effektivitet inddelt i tredjedele.	Nyledige 25-65-årige i 2002. Knap 12.000 borgere og 69 jobcentre.	Øget sandsynlighed for beskæftigelse (13 %), hvis sagsbehandleren er blandt den mest effektive tredjedel. Ingen effekt på løn. De mest effektive bruger vejledning snarere end aktivering.	Middel risiko for bias på grund af metode og antagelser. Middel til høj overførbare, da det er nationale, men svenske, tal.

Anm.: * Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevalueret internationalt tidsskrift.

Note: "Risiko for bias" og studierne generaliserbarhed til danske forhold er baseret på en subjektiv og umiddelbar vurdering af forfatterne ud fra deres sektor- og metodekendskab. Se nærmere beskrivelse i kapitel 4.

¹⁾ BIP står for BeskæftigelsesIndikatorProjektet med det formål at skabe ny viden om beskæftigelsesindsatsen for udsatte ledige i Danmark, se <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

3.1.1 De identificerede studier – Sagsbehandlerens relative effektivitet

Rosholm et al. (2018) undersøger effekten af sagsbehandlerens relative effektivitet i Danmark på aktivitetsparate kontanthjælpsmodtageres overgang til beskæftigelse eller uddannelse i løbet af et år. Overgang til beskæftigelse defineres, som at borgeren modtager e-Indkomst i den relevante måned. Det vil sige, at også fleksjob, løntilskud og nogle få ordinære timer om ugen tæller med i beskæftigelsesbegrebet. Påbegyndelse af uddannelse er målt gennem modtagelse af SU. I alt indgår 3.700 borgere og 115 sagsbehandlere i analyserne. Forfatterne rangerer sagsbehandlerne i kvartiler fra de mest til de mindst effektive på baggrund af fixed-effects regressioner, hvor der kontrolleres for en lang række af borgerrelaterede karakteristika. Resultaterne viser, at 7 % af borgerne kommer i job eller uddannelse hos de mindst effektive sagsbehandlere, mens den tilsvarende andel er 23 % hos de mest effektive. Hvis den gennemsnitlige sagsbehandler (15 % kommer i job eller uddannelse) var lige så effektiv som de bedste sagsbehandlere (28 % kommer i job eller uddannelse), så ville beskæftigelsen fordobles for gruppen. Yderligere analyser indikerer, at de mest effektive sagsbehandlere i højere grad anvender jobrettede og opkvalificerende indsatser, mens de i mindre grad anvender sociale og helbredsrettede indsatser end de mindst effektive sagsbehandlere. Dette resultat indikerer, at effektivitetsforskellene i nogen grad kan henføres til de aktive indsatser, som sagsbehandlerne anvender for borgerne i deres sagsstamme.

Bech (2015) undersøger, hvor meget mere effektive de bedste sagsbehandlere er til at få de ledige i arbejde på baggrund af oplysninger om møde mellem sagsbehandlere og henholdsvis kontanthjælps- og dagpengemodtagere gennemført mellem september 2005 og marts 2010. Resultatmålene er akkumuleret løn, beskæftigelse og selvforsørgelse efter 6 og 12 måneder. Identifikation sker via den tilfældighed, der er i forhold til, hvilken sagsbehandler en borger tilknyttes, og der estimeres sagsbehandler fixed-effects for at måle sagsbehandlerens relative effektivitet. I alt indgår over 71.000 borgere og 1.026 sagsbehandlere i analyserne. Resultaterne viser, at mellem 2 % og 7 % af variationen i den lediges fremtidige succes på arbejdsmarkedet kan forklares af sagsbehandlerens effektivitet. Hvis den ledige sagsbehandler ligger én standardafvigelse højere i fordelingen af sagsbehandlerens effektivitet, så forbedrer det beskæftigelsen efter seks måneder med 15 % for kontanthjælpsmodtagere og 12 % for dagpengemodtagere. En beregning viser, at hvis man udskifter en sagsbehandler i bunden af fordelingen med én i midten, så vil en kontanthjælpsmodtagers akkumulerede løn øges med 30 %.

Lagerström (2011) undersøger også effekten af sagsbehandlerens relative effektivitet og udnytter ligeledes den tilfældige kobling af ledige til sagsbehandleren som identifikation, men i en svensk kontekst. Målgruppen for indsatsen er nyledige borgere, der ikke tidligere har været registreret som ledige, i alderen 25-65 år, der ikke har et handicap og tilmeldte sig et jobcenter (arbetsförmedling) i løbet af 2002.⁴ I alt indgår 11.836 ledige borgere og 69 jobcentre i analysen. Lagerström undersøger fire resultatmål: beskæftigelse (målt som ordinær eller støttet beskæftigelse i november 2003), hvorvidt borgeren er frameldt jobcenter på grund af overgang til ordinær beskæftigelse før november 2005, arbejdsindkomst (2003) og løn (målt i september 2003). De to sidste resultatmål analyseres kun for de borgere, der er i beskæftigelse i henholdsvis 2003 og september 2003. Lagerström anvender fixed-effects modeller for at estimere sagsbehandlerens relative effektivitet. Resultaterne viser, at sandsynligheden for at være i beskæftigelse er 13 % højere, hvis sagsbehandleren er blandt de 30 % mest effektive, sammenholdt med om han eller hun er blandt de 30 % mindst effektive. For sandsynligheden for at være overgået til ordinær beskæftigelse senest i november 2005 er den tilsvarende effekt 14 %. Arbejdsindkomsten er ca. 20 % højere (målt i 2003). Sagsbehandlerens effektivitet har dog ingen effekt på løn (dette resultat indikerer, at sagsbehandleren kun påvirker

⁴ De grupper, der bliver ekskluderet (unge under 25 år, ældre over 65 år, borgere med handicap samt borgere, der tidligere har været registreret ved et jobcenter), får ofte en særskilt udvalgt sagsbehandler. Derfor er identificeringsstrategien ikke dækkende for disse grupper af borgere.

sandsynligheden for beskæftigelse, men ikke borgerens løn, givet at borgeren er i beskæftigelse). De bedste sagsbehandlere er kendetegnet ved, at de engagerer sig i jobsøgningen gennem at give støtte og hjælp i jobsøgningsprocessen, snarere end at de henviser borgeren til aktiveringsprogrammer.

3.2 Mekanisme til visitering af det rette tilbud til borgeren

I dette afsnit undersøger vi den litteratur, som handler om den mekanisme, der anvendes til visitering af det rette tilbud til borgeren. Grundlæggende kan man forestille sig flere måder, hvorpå borgeren kan visiteres til tilbud, som vil være effektive for vedkommende:

- For det *første* kan sagsbehandleren alene have beslutningskompetencen, men vedkommende kan vælge at lytte til borgerens behov og ønsker i varierende grad.
- For det *andet* kan visiteringen ske ved lodtrækning, eller ved at borgeren blot deltager i det næste ledige tilbud.
- *Endelig* kan der ligge en statistisk profileringsmodel til grund for visiteringen, som er beregnet på baggrund af historiske erfaringer. Modellen inddrager relevante oplysninger om borgeren og foreslår derefter et "optimalt" aktiveringstilbud.

Evidensen i dette afsnit er vanskelig at sammenligne, men VIVE konkluderer, at der er *indikation* for, at visiteringsmekanismen spiller en væsentlig rolle for borgerens senere overgang til beskæftigelse. Endvidere konkluderer VIVE, at der er *indikation* på, at en statistisk profileringsmodel er en attraktiv metode at anvende, når en borger skal matches med et konkret tilbud. Som tidligere nævnt er en evidensmæssig indikation defineret ved en overvægt på ét studie af høj kvalitet eller flere studier med begrænset kvalitet, som viser resultater, der går i samme retning, jf. Tabel 1.1.

Ideen med visitering på baggrund af sagsbehandlerens vurdering er, at sagsbehandleren i kraft af sin viden om borgeren, det lokale arbejdsmarked og det lokale tilbud af aktiveringsindsatser har mulighed for at matche borger og tilbud optimalt. Den risiko, man løber, er, at sagsbehandleren har andre hensyn at tage, som ikke gavner den lediges overgang til beskæftigelse. Det kan fx være i forhold til at levere et vist antal deltagere til en ekstern kursusleverandør, kapacitetsbegrænsninger, fastsatte resultatmål om aktiveringsgrader eller borgerens subjektive ønsker, som ikke nødvendigvis tilgodeser behov på det lokale arbejdsmarked mv.

Som det fremgår af Tabel 3.2, har VIVE inkluderet fem studier i denne kategori fra Holland, Danmark, Schweiz og Tyskland.

Det hollandske studie (Bolhaar, Ketel & van der Klaauw, 2018), som også er det nyeste, undersøger effekten af et lodtrækningsforsøg, hvor man benyttede forskellige strategier i forhold til, hvordan den ledige skulle visiteres til aktiveringstilbud. Det være sig enten at være en beslutning på baggrund af sagsbehandlerens vurdering alene, at sagsbehandleren konsekvent tilbød et specifikt tilbud, eller at borgeren intet tilbud fik. Fordelen ved studiet er, at det er veludført og baseret på en lodtrækning, mens ulemper er, at de enkelte visiteringsmekanismer og tilhørende tilbud sammenlignes med, at borgeren intet tilbud får. Af den grund bliver studiet mindre relevant i denne kontekst, idet vores fokus er effekten af både den valgte visiteringsmekanisme og tilbuddet i forening. Imidlertid præsenterer forfatterne en grafisk fremstilling, hvor alle mekanismerne sammenlignes, hvilket vi lægger til grund for vores konklusioner.

Vores litteratursøgning har også afdækket to sammenlignelige studier baseret på ikke-eksperimentelle data, som undersøger, hvordan forskellige visiteringsmekanismer virker set i forhold til hinanden. Mekanismerne er dels tilfældighed, dels en statistisk profileringsmodel og dels en sagsbehandlervurdering. Der er tale om et dansk studie af Staghøj, Svarer & Rosholm (2010) og et schweizisk studie af Lechner & Smith (2007).

Endvidere har vi identificeret et tysk studie af Rinne, Uhlendorff & Zhao (2012), der fokuserer på en reform, som giver den ledige større frihed til at vælge tilbud og sammenligner en traditionel sagsbehandlervurdering.

Endelig undersøger et andet schweiziske studie (Huber, Lechner & Mellace, 2017), om en specielt effektiv type af sagsbehandlere opnår sin effektivitet i kraft af en bedre visiteringsprocedure, der sikrer et bedre match mellem den ledige og tilbuddet. Studiet skiller sig ud fra de øvrige, da det ikke sammenligner flere visiteringsmekanismer, men snarere søger at dekomponere årsagerne til, at en speciel type sagsbehandler er mere effektiv.

Som det fremgår ovenfor, så er der tale om stor forskellighed mellem studierne, hvorfor vi bør være forsigtige, når vi drager overordnede evidensmæssige konklusioner. En af forskellighederne er, at de *indsatser*, der studeres, i bund og grund er forskellige, selvom de alle falder inden for samme kategori. Ligeledes er der vigtige kontekstuelle, kontrolgruppe-, metode- og målgruppemæssige forskelle, som man bør være særligt opmærksom på.

Når det er sagt, så viser to resultater positive effekter ved en profileringsmodel sammenlignet med visitering på baggrund af en sagsbehandlervurdering, der til gengæld ikke er signifikant bedre end en lodtrækning Staghøj, Svarer & Rosholm (2010); Lechner & Smith (2007). Da studierne på mange måder ligner hinanden, så konkluderer VIVE på den baggrund, at der er *indikation* på, at en profileringsmodel er et særligt godt værktøj at lægge til grund, når borgeren skal visiteres til et tilbud. Årsagen til, at VIVE kun kan konkludere, at der er en evidensmæssig indikation, er, at begge studier baserer sig på ikke-eksperimentelle metoder, som hviler på forholdsvis strenge antagelser, og at der derfor ikke er tale om studier af "høj" kvalitet, jf. Tabel 1.1.

Det hollandske lodtrækningsforsøg (Bolhaar, Ketel & van der Klaauw, 2018) finder positive effekter af a) visitering til et tilbud på baggrund af en sagsbehandlervurdering alene set i forhold til, hvis borgeren slet intet tilbud får (Bolhaar, Ketel & van der Klaauw, 2018), mens studiet også finder positive effekter af b) direkte jobmatchning mellem borger og et konkret job i jobbanken set i forhold til intet tilbud. Størrelsesordenen af de nævnte effekter er omkring 10 % højere beskæftigelse i tilbudsgruupperne efter 30 til 40 uger, mens effekten i begge tilfælde forsvinder efter ca. 50 uger. Imidlertid er "intet tilbud" et anderledes grundlag for sammenligning end de øvrige studier, da den effekt, som selve tilbuddet måtte have på borgerens overgang til beskæftigelse, således ikke indgår. En grafisk fremstilling viser dog, at andelen af borgere, der stadig modtager ledighedsydelse, er mindre blandt de grupper, der har fået tilbud a) og b), mens den er højere blandt de grupper, som har modtaget tilbud om kursusaktivering i et jobsøgningstilbud eller vejledning af sagsbehandleren uden tilbud. Fremstillingen viser desværre ikke den statistiske usikkerhed, men VIVE vurderer, at forskellen ikke er signifikant. Samlet set bidrager studiet dermed kun med viden om, at nogle visiteringsmekanismer, som involverer et aktiveringstilbud, er mere effektive i forhold til at få borgeren i beskæftigelse end intet tilbud, mens der ikke er tilstrækkelig dokumentation for at konkludere, hvorvidt der er signifikant forskel mellem de forskellige visiteringsmekanismer, som faktisk omfatter et aktiveringstilbud.

Det tyske studie af Rinne, Uhlendorff & Zhao (2012) finder en lille positiv effekt af at overdrage mere beslutningskompetence til borgeren set i forhold til, hvis sagsbehandleren kun lægger sin egen vurdering til grund for visiteringen. Den større grad af borgerinddragelse kommer i kraft af en voucher, som borgeren kan benytte til at vælge et aktiveringstilbud under visse restriktioner med hensyn til omkostning, varighed og type af aktiveringstilbud. Studiets fund af en lille positiv effekt tilføjes den viden, at det kan være fordelagtigt at inddrage borgeren i visiteringsbeslutning, fx fordi den større borgerinddragelse kan virke motiverende på borgeren.

I tilknytning hertil finder det sidste studie af Huber, Lechner & Mellace (2017), at ikke-samarbejdsorienterede sagsbehandlere sandsynligvis ikke opnår deres højere effektivitet ved at visitere borgerne til mere effektive tilbud, men at effekten snarere opstår, fordi de i højere grad formår at motivere deres klienter. Studiet peget dermed på, at det ikke er selve det match, som visiteringen skaber, der er afgørende, men om borgeren er motiveret.

Med udgangspunkt i den blandede evidens kan VIVE ikke konkludere, om ren sagsbehandlervisitering, eventuelt med en vis grad af borgerinddragelse, profileringsmodeller eller lodtrækning, er den bedste metode til at visitere borgere til de mest effektive tilbud, men vi kan konkludere, at der er *indikation* for, at visiteringsmekanismen spiller en væsentlig rolle for borgerens senere overgang til beskæftigelse. Baggrunden for denne konklusion er i særdeleshed de to studier af Staghøj, Svarer & Rosholm (2010) samt Lechner & Smith (2007), men også i mindre grad de resultater, som Bolhaar, Ketel & van der Klaauw (2018) og Rinne, Uhlendorff & Zhao (2012) finder. Endvidere konkluderer VIVE, at der er *indikation* på, at en statistisk profileringsmodel er en attraktiv metode at anvende, når en borger skal matches med et konkret tilbud. Denne konklusion hviler udelukkende på resultaterne i Staghøj, Svarer & Rosholm (2010) samt Lechner & Smith (2007).

Tabel 3.2 Studier, der handler om visiteringsmekanismen

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt	Risiko for bias
Bolhaar, Ketel & van der Klaauw (2018). <i>Caseworker's discretion and the effectiveness of welfare-to-work programs.</i> NL	Forsøg med tre mekanismer for valg af aktivitet til den ledige: tilfældigt valg af tre typer indsats – direkte jobmatching, søgekurus og generel vejledning – eller ét af de tre programmer baseret på sagsbehandlerens vurdering, eller – endelig – intet programtilbud.	Nye jobparate kontanthjælpsmodtagere i Amsterdam, 2012-2013. Ca. 1.600 personer fordelt jævnt over de fem scenarier.	Måles i forhold til intet programtilbud, men også en grafisk sammenligning af de fem scenarier. Positive og signifikante effekter af direkte jobmatching og valg på baggrund af sagsbehandlerens vurdering i forhold til intet tilbud.	Lav risiko for bias, da der er tale om et veludført lodtrækningsstudie samt højt vurderet overførbare til Danmark.
Staghøj, Svarer & Rosholm (2010). <i>Choosing the Best Training Programme: Is there a Case for Statistical Treatment Rules?</i> DK	Ikke-eksperimentelt design med flere regimer for allokering af ledige til aktiveringsprogrammer, bl.a. en sagsbehandlervurdering, en profilmodel og en tilfældig tildeling.	Godt 29.000 forsikrede mænd i alderen 25-55 år med knap 59.000 ledighedsforløb i perioden 1998-2003.	Finder, at et statistisk profileringsværktøj kan reducere varigheden med 5-8 uger eller 11-18 %. En sagsbehandlervurdering er lige så god som lodtrækning.	Middel risiko for bias på grund af strenge antagelser, men studiet virker veludført. Middel til høj generaliserbarhed, da data er danske, men af ældre dato.
Lechner & Smith (2007). <i>What is the value added by caseworkers?</i> CH	Ikke-eksperimentelt design med tre regimer for allokering af ledige til programmer: sagsbehandlerens vurdering, tilfældighed og en statistisk profileringsmodel.	Ledige dagpenge-modtagere primo 1998 med korte ledighedsforløb, 25-55 år; ca. 19.000 personer.	Finder positive effekter på beskæftigelsen ved en profileringsmodel, mens der ikke er signifikant forskel mellem en sagsbehandlervurdering og en lodtrækning.	Middel risiko for bias, idet der er tale om matching, men på et rigt datasæt. Middel generaliserbarhed på grund af alder og systemforskelle.

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt	Risiko for bias
Rinne, Uhlenhorff & Zhao (2012).* <i>Vouchers and case-workers in training programs for the unemployed.</i> GER	Reform, der dels introducerer en voucher til de ledige (institutionseffekt), så de får frit valg i forhold til valg af programudbydere, mens indholdet stadigvæk besluttes af sagsbehandleren, dels også ændrer sammensætningen af de ledige (selektionseffekt).	Stikprøven består af 1.300 deltagere i det nye regime (2003) og 25.000 i det gamle (2002). I alt 600.000 personer.	Lille, men positiv total effekt af reformen på beskæftigelsen og lønnen; lille negativ selektionseffekt, men relativt stor institutionseffekt. Effekterne drives af de faglærte deltagere.	Middel risiko for bias på grund af matching, men dog koblet med reform. Middel generaliserbarhed til Danmark på grund af system-ligheder, men dog reformperiode og alder.
Huber, Lechner & Mellace (2017).* <i>Why Do Tougher Caseworkers Increase Employment? The Role of Program Assignment as a Causal Mechanism.</i> CH	Undersøger, om det forhold, at ikke-samarbejdsorienterede sagsbehandlere er mere effektive, skyldes a) et bedre match mellem ledige og aktiveringstilbud eller b) øvrige forhold ved denne type sagsbehandler.	Borgere, der blev arbejdsløse i 2003.	De ikke-samarbejdsorienterede sagsbehandlere henviser ikke borgerne til mere effektive arbejdsmarkedsprogrammer.	Middel risiko for bias, idet der er tale om matching, men på et rigt datasæt. Middel generaliserbarhed på grund af bl.a. alder og system.

Anm.: * Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevalueret internationalt tidsskrift.

Note: "Risiko for bias" og studierne generaliserbarhed til danske forhold er baseret på en subjektiv og umiddelbar vurdering af forfatterne ud fra deres sektor- og metodekendskab samt de konkrete forhold i studiet.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

3.2.1 De identificerede studier – Sagsbehandlerens evne til at vælge indsats til borgeren

Bolhaar, Ketel & van der Klaauw (2018) undersøger effekten af tre forskellige regimer eller mekanismer for koblingen af kontanthjælpsmodtagere til aktiveringsprogrammer i Holland, hvor der trækkes lod blandt sagsbehandlerne om, hvem der skal give hvilket tilbud til borgeren, og bl.a. findes positive effekter af, at sagsbehandleren egenrådigt beslutter, hvad borgeren skal tilbydes. Den *første* mekanisme opstår som et led i et forsøg, der skaber udefra kommende variation, dvs. tilfældighed i, hvilket program den enkelte ledige tilbydes at deltage i. Der indgår tre typer af aktiviteter i forsøget: a) direkte matchning af kontanthjælpsmodtagere med et konkret job i jobbanken, som de kan søge – eventuelt med løntilskud, b) 8 ugers dagligt kursus og vejledning i jobsøgning og c) generel vejledning af den ledige i forhold til søgning, cv mv. Før eksperimentet havde sagsbehandleren fuld beslutningskompetence i forhold til valget af en af disse tre type indsatser til den ledige. Den *anden* mekanisme i forsøgsperioden er, at sagsbehandlerens vurdering fortsat udgør grundlaget for beslutningen om, hvilket program borgeren skal tilbydes, hvilket dermed er et 'business-as-usual'-scenarie. Den *trede* og sidste mulighed i forsøget er, at borgerne ikke får noget tilbud om deltagelse i et program, og disse borgere udgør kontrolgruppen i forhold til effekten af de nævnte programmer. Resultaterne viser overordnet, at der ikke er grundlag for at foretrække en målretning af aktiveringsprogrammerne som i scenarie a) til c).

Datagrundlaget er registerbaserede oplysninger om indkomst og beskæftigelse frem til 2014. Målgruppen omfatter nye kontanthjælpsmodtagere i Amsterdam over 27 år i perioden april 2012 til marts 2013. Fem jobcentre og i alt 1.679 borgere deltager med 271-394 personer i de fem respektive regimer. Borgernes karakteristika er godt balancerede over grupperne. I Amsterdam bliver de ledige kontanthjælpsmodtagere matchet tilfældigt med en ledig sagsbehandler i det lokale jobcenter, og i udgangspunktet mødes parterne hver fjortende dag, men der er ikke nødvendigvis tale om fysiske møder. Sagsbehandlerens opgave er at yde støtte i jobsøgningen og tilbyde deltagelse i relevante

programmer samt at monitorere søgeindsatsen og sanktionere personer, der ikke søger aktivt. Analysen har fokus på de kontanthjælpsmodtagere, der ikke har nogen funktionsmæssige begrænsninger og vurderes at være umiddelbart jobparate. Målgruppen omfatter omkring 4 ud af 10 kontanthjælpsmodtagere i Amsterdam, og sagsbehandlerne er organiseret i teams med fokus på denne gruppe. Sagsbehandlerne er overvejende kvinder med en mellemlang eller lang videregående uddannelse, og de har omkring 11 års erfaring som sagsbehandlere.

Resultaterne viser, at efter 1 år modtager 40-50 % stadigvæk kontanthjælp afhængig af regime. Matching med job i jobbank og eventuelt løntilskud a) virker bedst og reducerer andelen på kontanthjælp med 10 procentpoint i forhold til kontrolgruppen, der kun får minimal sagsbehandling og intet tilbud om programdeltagelse. Effekten af, at sagsbehandleren har fuld beslutningskompetence, er i samme størrelsesorden og også statistisk signifikant. Der er ingen tegn på positive effekter i forhold til det aktiveringsprogram b) med hjælp til jobsøgning, hvilket kan skyldes fastholdelseeffekter i forbindelse med det 8 ugers kursus. Det er positive effekter af den generelle vejledning c), men disse er ikke statistisk signifikante.

Endvidere er der ingen evidens for, at sagsbehandlerne lærer af deres erfaringer. Selv efter at sagsbehandlerne har fået information om, at jobsøgningskurser ikke hjælper deres klienter, så fortsætter de med at bruge det, hvilket kan være vigtigt i forhold til implementeringen af nye politikker. Et andet forhold, det er værd at notere, er, at selvom sagsbehandlerne er instrueret i at følge en bestemt procedure, så kan de alligevel vælge at afvige, mens borgerne ligeledes kan nægte at samarbejde. Dette er i princippet et vigtigt behold i alle lodtrækningsforsøg, og det vurderes ikke, at dette studie har særlige problemer i denne henseende.

I en dansk kontekst undersøger **Staghøj, Svarer & Rosholm (2010)**, hvordan forskellige visiteringsmekanismer virker i forhold til afgang fra ledighedskøen. Overordnet finder de, at brugen af et statistisk profileringsredskab ved visitering af borgeren til et tilbud, sammenlignet med en sagsbehandler vurdering, kunne reducere varigheden af ledighedsperioden med ca. 5-8 uger, hvilket svarer til en reduktion på ca. 11-18 %. Som Lechner & Smith (2007) så finder forfatterne her, at en sagsbehandler vurdering, i bedste fald, er lige så god som en lodtrækning. Datagrundlaget for undersøgelsen er en 10 % stikprøve af forsikrede mænd i alderen 25-55 år i 1998 til 2003; i alt godt 29.000 personer og knap 59.000 ledighedsforløb. De arbejder med et – i dagens lys – relativt snævert sæt af socioøkonomiske og demografiske baggrundsoplysninger fra DREAM-forløbsdatabasen og kategoriserer aktivering i fire hovedgrupper: privat og offentlig praktik eller løntilskud, uddannelse og øvrige tilbud, hvoraf uddannelse er den absolut dominerende type aktivering, som godt to tredjedele bruger, mens ca. hver tiende deltager i hvert af de øvrige tilbud. I alt godt 8.500 deltager i aktiveringsstilbud, hvilket må anses som en lav andel efter dagens målestok.

Den økonometriske identifikationsstrategi er 'timing-of-events'-metoden, som hviler på arbejdet af Abbring & van den Berg (2003). Metoden, der tillader identifikation af kausale sammenhænge på baggrund af ikke-eksperimentelle data, hviler på to antagelser. Forenklet sagt er den første antagelse, der identificerer den såkaldte *uobserverede heterogenitet*, at afgangsraterne fra ledighed, mellem to tilsyneladende identiske grupper personer, er proportionale. Såfremt data faktisk viser, at afgangsraterne alligevel ikke er proportionale, så identificerer antagelsen dermed den uobserverede forskel mellem grupperne. Den anden antagelse, der identificerer årsagssammenhængen mellem aktivering og afgang fra ledighed, er, at tidspunktet for aktivering ikke kendes på forhånd af den ledige. Såfremt dette var tilfældet, så ville vedkommende kunne reagere på forhånd, fx ved at søge jobs mere intensivt i perioden op til aktiveringen og dermed øge sin chance for at finde et arbejde. En eventuel observeret afgang fra ledighed under eller efter aktiveringen ville dermed ikke nødvendigvis være en konsekvens af aktiveringen, men kunne være en konsekvens af den højere søge-

intensitet op til aktiveringen. Resultaterne skal dermed tolkes i lyset af at de underliggende antagelser, som må vurderes at være strenge og på niveau med de antagelser, som ligger under de alternative metoder, der benyttes til identifikation af årsagssammenhænge på ikke-eksperimentelle data, herunder fx 'propensity score matching'.

Som nævnt indledningsvis viser resultaterne, at en statistisk profileringsmodel er mest effektive i forhold til at nedbringe varigheden af ledighedsforløbet, hvilket i nogen grad dels kan tilskrives, at alle typer aktivering forlænger varigheden af ledighedsforløbet set i forhold til ingen aktivering, dels at aktivering i det hele taget benyttes. Således noterer forfatterne, at et helt fravær af aktivering er næsten lige så godt, som hvis alle ledige fik det mest optimale tilbud for dem – under hensyn til, at der er et begrænset antal pladser i de eksisterende tilbud. Dette skal dog *ikke* forstås som, at systemet med aktivering med fordel kunne afskaffes, idet analysen ikke ser på de trussels- eller motivationseffekter, som eksistensen af et aktiveringstilbud fører med sig.

På schweiziske observationelle data sammenligner **Lechner & Smith (2007)** forskellige mekanismer for koblingen mellem borger og aktiveringsprogrammer; det være sig dels en egenrådig vurdering af sagsbehandleren om, hvilket program borgeren skal tilbydes, dels en statistisk profileringsmodel, der er baseret på observerbare forhold ved borgeren, og dels lodtrækning. Resultaterne viser, at sagsbehandlerens vurdering giver stort set de samme effekter på beskæftigelsen som en simpel lodtrækning, mens den statistiske profileringsmodel klarer sig bedre end alternativerne. Identifikationen af de kausale effekter beror på en dynamisk matchning og antagelsen om, at selektionen sker på baggrund af observerbare karakteristika. Datagrundlaget er bestanden af alle ledige dagpengemodtagere primo 1998 med korte ledighedsforløb, i alderen 25-55 år, uden funktionelle begrænsninger; i alt ca. 19.000 personer uden forudgående aktiveringsdeltagelse. Godt 6.900 deltog ikke i nogen aktivitet, godt 4.600 deltog i enten sprog, it eller grundlæggende kurser, godt 900 deltog i kortere uddannelser, mens knap 2.500 deltog i offentlige eller private praktikforløb og knap 4.400 deltog i løntilskudsordninger. Kontrolgruppen udvælges via dynamisk 'propensity score matching' blandt personer uden deltagelse i aktiveringsprogrammer i 1998, og identifikationen sikres via et meget rigt sæt af observerbare forhold.

Analysen betragter kun deltagelse i første aktiveringsprogram og ignorerer de efterfølgende. Der følges op på beskæftigelsen efter ét år. De ydre omstændigheder omkring forsøget var en relativ høj ledighed på godt 5 % og reformer af dagpengesystemet, der på det tidspunkt indebar ret til to års ledighedsydelse ved deltagelse i aktiveringsprogrammer efter 30 uger. Hver sagsbehandler havde mellem 75 og 150 ledige i sin sagsstamme og mødtes med borgerne hver måned. Resultaterne viser, at sagsbehandleren med sin vurdering i forhold til placering af borgeren opnår samme resultat som ved en helt tilfældig allokering – omkring 47 % i beskæftigelse efter et år, mens den statistiske profileringsmodel klarer sig markant bedre med op til 62 % i beskæftigelse.

Rinne, Uhlenborff & Zhao (2012) analyserer effekten af en tysk reform i 2003, hvor beskæftigelsesindsatsen blev ændret, således at det ikke længere alene var sagsbehandleren, der afgjorde, hvilken programudbyder den ledige skulle kursusaktiveres hos, men i stedet fik borgeren en voucher til deltagelse i kursusprogrammer efter eget valg under visse begrænsninger med hensyn til varighed, uddannelsesmål, geografisk område og maksimal udgift. Udvalgelsen af de ledige til programmer skulle dermed ikke længere afgøres af sagsbehandleren på baggrund af dennes vurdering af, hvilke ledige der ville have gavn af at deltage i hvilke kurser, men på baggrund af, hvilke ledige der havde størst sandsynlighed for at komme i beskæftigelse, og programmernes dokumenterede effektivitet – en såkaldt 70 % regel, hvor den ledige skulle have 70 % chance for beskæftigelse, og programmet skulle have 70 % succesrate. Reformen indebærer derfor både en ændring i selektio-

nen af ledige til programmerne og en ændring i kraft af indførslen af voucherne. Imidlertid kan effekten af voucherne ikke estimeres direkte, da man ikke har data for, hvem der har fået dem, men kun for hvilke borgere, der har indløst en voucher. Det, der estimeres, er derfor nærmere en 'intention-to-treat'-effekt af det nye regime. Det vil sige, at data kan opdeles i fire grupper, som er voucher-indløsere og ikke-indløsere i henholdsvis 2002 (før) og i 2003 (efter).

Metodemæssigt hviler resultaterne på en dobbelt matching-procedure og registerdata, hvilket betyder, at identifikationen af kausale effekter forudsætter, at datasættet indeholder netop alle de relevante oplysninger om forhold, der samtidigt påvirker på deltagelsen og beskæftigelsesudfaldet. Den dobbelte matching betyder i praksis blot, at man først bruger 'propensity score matching' til at balancere kontrolgruppen og derefter almindelig regression til at udjævne resterende ubalancer. Stikprøven består af 1.300 deltagere i det nye regime (2003) og 25.000 i det gamle (2002). Samlet er der ca. 600.000 personer i kontrolgruppen hvert af de to år. Der følges op i 18 måneder, og ledigheden er omkring 10 % af arbejdsstyrken i perioden. Resultaterne viser, at den overordnede effekt er lille, men positiv, hvilket dels tilskrives en positiv effekt af voucherne, som både øger beskæftigelsen og lønnen, og dels en lille negativ selektionseffekt, hvor udvælgelsen af ledige, der har de bedste jobchancer, altså reducerer effekten af aktiveringsprogrammerne. Effekten af voucheren, dvs. den institutionelle del af reformen, er signifikant seks måneder, efter den ledige påbegyndte sit program, og aftager herefter moderat frem mod slutningen af opfølgningsperioden på halvandet år. Størrelsesordenen af effekten svinger, men ligger på et niveau omkring 10 procentpoint højere beskæftigelse i reformgruppen. Det fremgår, at effekterne drives af de faglærte deltagere, mens der ikke er nogen effekt for ufaglærte.

Huber, Lechner & Mellace (2017) bygger videre på Behncke, Frölich & Lechner (2010a) (der finder, at ikke-samarbejdsorienterede sagsbehandlere er mere effektive, se afsnit 3.4) og bruger de samme data, men har en længere opfølgningsperiode (frem til udgangen af 2006). De undersøger, *hvordan* de mindre samarbejdsorienterede sagsbehandlere opnår deres højere effektivitet ved at dekomponere effekten i to dele. Effekten kan skyldes, a) at de mindre samarbejdsorienterede sagsbehandlere i højere grad vælger effektive aktiveringsprogrammer til den ledige, eller b) øvrige forhold. De syv mulige typer af aktiveringsprogrammer er: kursus i jobsøgning, personlighedstræning, sproguddannelse, computeruddannelse, erhvervspraktik, job med løntilskud eller intet. Resultaterne viser, at den førstnævnte effekt a) ikke er økonomisk eller statistisk signifikant, og at det i stedet for er effekten af b), de øvrige kendetegn ved sagsbehandlerens vejledning, der driver sammenhængen på omkring 2 procentpoint øget beskæftigelse. De øvrige forhold kan ikke undersøges i detaljer, men kan omfatte øget brug af sanktioner eller større krav i forhold til den ledige, fx med hensyn til at gå til jobinterview.

3.3 Effekten af en reduceret sagsstamme

I dette afsnit præsenteres den viden, som VIVE har afdækket omkring effekten af en reduceret sagsstamme, hvor hver sagsbehandler får reduceret sin mængde af sager, hvilket kan føre til, at den enkelte borger bliver tilgodeset med en bedre og mere intensiv vejledning mv. Da samtlige studier inden for dette område finder signifikant positive effekter på afgang fra ledighed, og fire af fem studier er publiceret i internationale fagfællebedømte tidsskrifter, så konkluderer VIVE, at der eksisterer *moderat evidens* for, at en reduceret sagsstamme er forbundet med positive effekter på borgerens afgang fra ledighed til beskæftigelse. I forhold til Beskæftigelsesministeriets videnshierarki, som fremgår af Tabel 1.1, karakteriseres vidensniveauet "moderat evidens" af en overvægt på to studier af høj kvalitet, der viser resultater, som går i samme retning. Når VIVE på trods af antallet af studier, der viser samme tendens, ikke vælger at konkludere, at der er stærk evidens, så skyldes

det både studiernes forskellighed i forhold til den evaluerede indsats og det forhold, at de bedste studier i mindre grad vurderes at være generelt overførbare til danske forhold.

VIVE har inkluderet fem studier, der alle ser på en reduktion af sagsbehandlerens sagsstamme, men på forskellig måde. Nogle studier analyserer effekter af lodtrækningsforsøg, hvor det er vilkårligt, hvilke jobcentre eller borgere der har gavn af forsøget. Et studie ser på et forsøg, hvor deltagelse har været frivillig blandt jobcentrene, mens et andet studie udnytter naturlig variation i sagsbehandlernes sagsstamme henover året, hvor variationen kan tilskrives sæsonsvingninger i ledigheden.

Målgrupperne for indsatsen varierer også fra langtidsledige kontanthjælpsmodtagere over nyankommne indvandrere til dagpengemodtagere og fyrede medarbejdere. To studier er svenske, hvor generaliserbarheden i forhold til en dansk kontekst vurderes at være meget høj, men heraf har det ene studie specifikt fokus på nyankommne indvandrere, hvilket svækker den generelle overførbarehed til en dansk kontekst. De øvrige studier er fra Holland, Tyskland og Frankrig, hvor generaliserbarheden vurderes at være aftagende i den nævnte rækkefølge.

Tabel 3.3 Studier om sagsbehandlerens sagsstamme

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt	Risiko for bias
Hainmueller et al. (2016).* <i>Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices.</i> GER	Reduceret sagsstamme. Antallet af sager pr. sagsbehandler var 40 vs. 100 i indsats- og kontrolgruppen.	Kontanthjælpsmodtagere i 14 jobcentre og 779 kontroller. Selvselektion på jobcenterniveau.	Negativ effekt på ledighedsraten og varigheden på henholdsvis 0,39 procentpoint og 6 dage. Økonomisk besparelse på € 90.000 pr. jobcenter.	Middel til høj afhængig af, om matchingproceduren kan balancere både observerede og uobserverede relevante forhold. Generaliserbarhed i forhold til danske forhold vurderes at være god.
Ferracci & Martin (2015).* <i>Randomised Experiments and the Evaluation of Innovative Placement Schemes for the Unemployed.</i> FR	Fokus på den 1/10 borgere i sagsstammen med størst potentiale samt ekstra ressourcer til fire virksomhedskonsulenter, der matcher borgere og ledige jobs. Klyngeledtrækning.	110 private jobcentre (klynger) i 8 regioner. Fyrede og marginaliserede borgere.	Match-indsatsen: Positiv effekt på overgangen til beskæftigelse, men ikke rentabel. Fokus-indsatsen: Positiv effekt på overgang til beskæftigelse og rentabel. Intention-to-treat.	Lav risiko for bias, idet der er tale om et klyngeledtrækningsforsøg, og balancerings-test er acceptabel. Generaliserbarhed i forhold til danske forhold vurderes at være middel.
Joona & Nekby (2012).* <i>Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment.</i> SE	Mindre sagsstamme for sagsbehandleren – reduceres fra 200-250 sager til 35-40 sager pr. måned.	Nyankommne indvandrere med arbejds erfaring. 953 og 335 personer i henholdsvis indsats- og kontrolgruppen. 9 kommuner.	Positive intention-to-treat beskæftigelses-effekter efter 2 år. 21 % og 14 % henholdsvis i indsats- og kontrolgruppen. Effekten gælder formentlig kun for mænd. Break-even efter 2-3 år.	Lodtrækning på individniveau med lav risiko for bias; kontrol for observerbare forhold. Høj grad af vurderet generaliserbarhed til danske forhold.
Liljeberg & Lundin (2010). <i>Jobbnätet ger jobb: Effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet.</i> SE	Mindre sagsstamme samt et større fokus på opsøgende kontakt til virksomheder og intensiveret støtte til den langtidsledige.	Registrerede langtidsledige i Stockholm i 2007. 764 personer i indsatsgruppen.	Positive effekter i form af 3 ugers hurtigere overgang til ordinær beskæftigelse i indsatsgruppen. Investeringen er samfundsøkonomisk fordelagtig.	Middel til høj afhængig af, om matchingproceduren har balanceret uobserverede relevante forhold. Generaliserbarhed i forhold til danske forhold vurderes at være god.

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt	Risiko for bias
Koning (2009).* <i>The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands.</i> NL	Udnytter naturlig variation i antallet af ledige pr. sagsbehandlere over året (ca. 16-22 sagsbehandlere pr. 1.000 borgere). Variationen skyldes sæsonsvingninger i ledighed.	Data på jobcenterniveau. 132 jobcentre i varierende størrelser.	Små positive effekter på kort sigt, men ikke på længere sigt. En én procent højere sagsbehandler til klient-ratio øger afgangsrate med kun 0,041 %. Ændringen ville være omkostningseffektiv, idet infløvet af ledige også reduceres i kraft af en bedre screening.	Middel til høj risiko for bias, idet designet bl.a. udnytter variation mellem jobcentre, hvor der også kan være uobserverede forskelle i klientbasen. Generaliserbarheden vurderes til at være middel til god.

Anm.: * Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfælle-vurderet internationalt tidsskrift.

Note: "Risiko for bias" og studierne generaliserbarhed til danske forhold er baseret på en subjektiv og umiddelbar vurdering af forfatterne ud fra deres sektor- og metodekendskab. Se nærmere beskrivelse i kapitel 4.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

Effekterne måles forskelligt i studierne, men Joona & Nekby (2012) finder eksempelvis, at en kraftigt reduceret sagsstamme medfører en forøgelse i andelen af beskæftigede indvandrere på 7 procentpoint efter to år i Sverige, mens Liljeberg & Lundin (2010) finder, at svenske langtidsledige kommer tre uger hurtigere i beskæftigelse, bl.a. som følge af en reduceret sagsstamme. I Holland har Koning (2009) fundet, at lavere sagsstamme har små positive effekter på kort sigt, mens Hainmueller et al. (2016) i Tyskland finder, at en omtrentlig halvering af sagsbehandlerens sagsstamme reducerer varigheden af ledighedsforløbet med 6 dage i gennemsnit for kontanthjælpsmodtagere. Endelig finder Ferracci & Martin (2015), at en fransk ordning i privat regi, hvor sagsbehandlerne fokuserer på den tiendedel af ledige i deres sagsstamme med største potentiale i én måned, at afgang til beskæftigelse øges med 5 procentpoint efter et år.

For at en lavere sagsmængde pr. sagsbehandler skal give samfundsøkonomisk mening, er det imidlertid vigtigt, at de omkostninger, der er forbundet med fx at ansætte flere sagsbehandlere, også afspejles i økonomiske gevinster, fx i form af en hurtigere overgang fra dagpenge eller kontanthjælp til ordinær beskæftigelse blandt de ledige. I den forbindelse er det værd at nævne, at resultaterne i flere af studierne tyder på, at reduktionen af sagsstammen kan være omkostningseffektiv.

Flere forhold gør sig gældende i forhold til resultaternes generaliserbarhed til danske forhold, herunder fx konjunkturer, det lokale arbejdsmarked, målgruppen og borgerens arbejdsmarkedsparethed. Endvidere må det antages, at sagsbehandlerens rolle i forhold til borgeren kan være en væsentlig mediator for så vidt angår både effektstørrelse og den eksterne validitet. Fungerer sagsbehandleren fx både som virksomhedskonsulent, mentor og myndighedsperson med de opgaver, det indebærer, såsom eksempelvis vejledning, formidling af jobs samt monitorering af borgeren under ledighedsperioden og i forhold til screening af de borgere, der har ret til en ledighedsydelse? VIVE har ikke indgående kendskab til, hvilke regimer forsøgene med de reducerede sagsstammer er implementeret under – udover hvad der er beskrevet i det refererede kildemateriale.

Tilsvarende er det værd at være opmærksom på, at resultaterne af en reduceret sagsstamme må ses i relation til sagsstammens niveau. Det er sandsynligt, at den samme reduktion i sagsstamme har en større effekt, hvis den sker fra et højt end fra et lavt niveau, dvs. at effekten af reduceret sagsstamme aftager med sagsstammens størrelse. Dette er imidlertid ikke noget, som studierne undersøger, og vi kan derfor ikke udtale os om, hvorvidt og i hvilken grad dette er tilfældet. I den sammenhæng bør man også være opmærksom på, hvad det kontrafaktiske scenarie er, hvilket i

dette tilfælde oftest er den sædvanlige sagsbehandling. I de tilfælde, hvor størrelsen af sagsstammen i det kontrafaktiske scenarie adskiller sig væsentligt fra den danske norm, vil overførbareheden til danske forhold også være tvivlsom.

3.3.1 De identificerede studier

Nedenfor gennemgår vi de fem enkeltstudier i detaljer. Først de to svenske studier, der vurderes at være særligt interessante set i forhold til danske forhold.

Det første svenske studie er **Joona & Nekby (2012)**, som analyserer resultaterne fra et lodtrækningsforsøg, hvor målgruppen er indvandrere, der får intensiveret sagsbehandling (reduceret sagsstamme) set i forhold til den almindelige sagsbehandling. Indsatsen er forbundet med positive beskæftigelses effekter. I indsatsen reduceres sagsbehandlerens sagsstamme betragteligt fra 200-250 sager til 35-40 sager pr. måned. Ni kommuner i tre amter deltager i forsøget, der foregik i 2006. Målgruppen er nyligt ankomne indvandrere i alderen 20-64 år med opholdstilladelse i Sverige, der har medbragt en uddannelse eller arbejds erfaring. I praksis blev kravet om uddannelse dog droppet. I alt omfatter analysen 1.288 nyankomne indvandrere, hvoraf 953 personer deltager i interventionsgruppen, mens der er 335 personer i kontrolgruppen. Opfølgning på baggrund af registerdata sker til maj 2009. Efter et år med eksperimentet viser resultaterne, at der er signifikante positive effekter af den intensiverede vejledning på beskæftigelses chancerne såvel som på sandsynligheden for, at indvanderne deltager i almindelige aktiveringsprogrammer, hvilket i sig selv kan øge overgangen til beskæftigelse, såfremt aktiveringen har en positiv programeffekt. Efter ca. to år har deltagerne stadig en højere beskæftigelse end personerne i kontrolgruppen – henholdsvis 21 % og 14 %. En cost-benefit analyse viser, at indsatsens omkostninger netop står mål med indtægterne efter to eller tre år afhængig af de underliggende antagelser.

Det andet svenske studie, **Liljeberg & Lundin (2010)**, finder, at en mere intensiv beskæftigelsesindsats via en reduceret sagsstamme samt et større fokus på opsøgende kontakt til virksomheder og intensiveret støtte har en positiv effekt på langtidslediges overgang til beskæftigelse og støttet beskæftigelse. Målgruppen var langtidsledige borgere uden behov for supplerende indsatser, der var registreret ved et jobcenter i Stockholmsområdet i perioden 2005-2007. I gennemsnit deltog borgerne i indsatsen i 3,5 måneder. Effekten af indsatsen blev undersøgt ved statistisk matching blandt borgere, der potentielt var i målgruppen for indsatsen i samme periode og geografiske område. Opfølgningsperioden varede indtil i februar 2008. Resultatet af indsatsen måles som antal dage til overgang til beskæftigelse i året efter indsatsens start. Borgere i indsatsen overgik til ordinær beskæftigelse tre uger før borgerne i den matchede kontrolgruppe (perioden i arbejdsløshed var i gennemsnit 6 % kortere blandt borgerne i indsatsgruppen). De tilsvarende tal er 55 dage eller 15 % kortere arbejdsløshedsperiode, hvis vi inkluderer overgangen til støttet beskæftigelse. Forfatterne gennemfører en række følsomhedsanalyser for at vise, at resultaterne med meget høj sandsynlighed skyldes indsatsen og ikke uobserverbare forskelle mellem indsatsgruppen og den matchede kontrolgruppe. Den samfundsøkonomiske effekt af indsatsen vurderes at være positiv.

Det tyske og det franske studie adskiller sig fra det hollandske i og med, at sidstnævnte studie ikke har nogen decideret indsats, men blot udnytter naturlig variation i størrelsen af sagsbehandlerens sagsstamme. Det franske studie skiller sig ud ved, at det dels er et lodtrækningsforsøg, dels foregår i regi af en stor privat aktør på det franske marked. Det tyske studie evaluerer et forsøg, der har fundet sted som et led i den store Hartz IV-reform, som medførte mange ændringer i det tyske system for ledighedsydelse.

Det franske klynge lodtrækningsforsøg i 2010-2011, der evalueres i **Ferracci & Martin (2015)**, omfatter to indsatser med det formål at øge sagsbehandlerens effektivitet, og det finder positive effekter.

I den første indsats blev sagsbehandlerne i starten af hver måned bedt om at identificere og fokusere på den tiendedel af borgerne, som de forventede ville have mest gavn af deres hjælp ("PARI"). Sagsbehandlerne organiserede derefter deres opgaver på en måde, som sikrede, at de udvalgte borgere ville få den hjælp og støtte i løbet af måneden, som sagsbehandlerne vurderede, at de havde brug for. Indsatsen består således i at støtte sagsbehandlerne til at organisere deres tid så effektivt som muligt. I den anden indsats, der indgår som en del af afsnit 3.4 nedenfor, fik fire ekstra sagsbehandlere til opgave at matche udvalgte borgere til jobs og sikre, at borgerne søgte de jobs, de var blevet matchet til ("RENT"). Resultatmål var fast ansættelse eller midlertidig ansættelse af mindst seks måneders varighed. I alt omfattede forsøget 23.600 borgere, hvoraf godt 5.600 deltog i den første indsats og knap 7.000 i den anden. Der var 110 klynger (jobcentre), som blev tilfældigt udvalgt til én af de to indsatser eller til kontrolgruppen. Der er estimeret intention-to-treat-effekter på grund af muligheden for både positive og negative spillovers på de øvrige borgere i klyngen, samt separate effekter for både bestand og inflow af ledige. Resultaterne viste, at selv om matchningsindsatsen ("RENT") havde en positiv effekt på overgangen til beskæftigelse, var indsatsen ikke omkostningseffektiv på grund af ansættelsen af nye medarbejdere til at varetage matchningen. Effekten var en øget andel med afgang til beskæftigelse efter 12 måneder på 5 procentpoint for inflow-samplet, mens der ikke var en signifikant effekt for bestanden. Den første indsats ("PARI") havde en positiv effekt på overgangen til beskæftigelse på 6 procentpoint for inflowet, mens det ligeledes ikke var nogen effekt på bestanden. For målgruppen af marginaliserede var der kun en signifikant effekt efter 6 måneder for inflowet til matchningsindsatsen. Da omkostningen for fokuseringsindsatsen ("PARI") var meget lav, var den også omkostningseffektiv.

Det tyske studie af **Hainmueller et al. (2016)** er en evaluering af et pilotforsøg, hvor der ansættes 490 ekstra sagsbehandlere i 14 ud af landets 779 jobcentre med stor geografisk spredning. Evalueringen af den reducerede sagsstamme finder positive effekter af indsatsen. Antallet af sager pr. sagsbehandler var ca. 40 i indsatsjobcentrene og ca. 100 i kontrolgruppen, hvor indsatsen var den ordinære. Indsatsen gennemførtes i marts til maj 2007, og målgruppen var ledige kontanthjælpsmodtagere. Indsatsjobcentrene blev ikke tilfældigt udvalgt, og derfor anvendes en kombination af matching og en såkaldt difference-in-difference-teknik for at evaluere indsatsens kausale effekt på jobcenterniveau. Indsatsen resulterede i en reduktion på 0,39 procentpoint (13 %) i ledighedsraten, og den gennemsnitlige arbejdsløshedsperiode var 6 dage kortere (4 %) i de deltagende jobcentre. Samlet set resulterede indsatsen i en besparelse på € 90.000 pr. "behandlet" jobcenter pr. år. Indsatsens positive effekt kan knyttes til en øget sanktionsrate samt en stigning i antallet af identificerede ledige stillinger i jobcentre, hvor sagsbehandlerne har en mindre sagsstamme og derfor mere tid til at kontakte virksomheder.

Endelig tager **Koning (2009)** udgangspunkt i, at antallet af ledige pr. sagsbehandler varierer meget over tid i Holland. Data, der er fra 2004, er aggregeret på jobcenterniveau og omfatter 132 jobcentre med mellem 240 og 4.740 klienter, hvilket svarer til 19,2 sagsbehandlere pr. 1.000 klienter med under 6 måneders ledighed. Tallet varierer mellem ca. 16 og 22 sagsbehandlere pr. 1.000 klienter, primært som følge af ændringer i ledigheden og ikke som følge af ændringer i antallet af sagsbehandlere. Der måles på afgangsraten fra ledighed i jobcenteret. Resultaterne viser, at en reduceret sagsstamme marginalt øger afgangsraten i den første del af ledighedsperioden, men ikke på længere sigt. En én procent højere sagsbehandler-til-klient-ratio øger afgangsraten med kun 0,041 %. Ændringen ville imidlertid være omkostningseffektiv, idet resultaterne også viser, at sagsbehandlere med bedre tid er bedre til at screene de ledige i forhold til de krav, der stilles for at modtage en ydelse, som primært er, at der skal være sendt tre ansøgninger den seneste måned. Den strengere monitorering gør dermed, at færre modtager ydelsen, hvormed ændringen giver samfundsøkonomisk mening.

3.4 Øvrige studier

I dette afsnit gennemgår og opsummerer vi de studier, som det ikke var meningsfuldt at kategorisere. Studierne undersøger en lang række sagsbehandlerrelaterede forhold. Resultaterne viser, at forholdsvis enkle og billige indsatser, som at hjælpe sagsbehandlerne at organisere sin tid og foretage prioriteringer (Ferracci & Martin, 2015), at udbetale en bonus til sagsbehandleren, når borgeren kommer i beskæftigelse (Johansen, Holm & Rosdahl, 2009), at undgå sagsbehandlerskift (Rosholm, Sørensen & Skipper (2017) samt at undgå at aflyse planlagte møder (Schiprowski, 2017) har positive effekter på borgernes beskæftigelse.

Derudover viser studierne, at lighed mellem borger og sagsbehandler i forhold til køn, alder, uddannelsesniveau, tidligere erfaring af ledighed og især nationalitet har positiv effekt på sandsynligheden for beskæftigelse (Behncke, Frölich & Lechner, 2010a), samt at sagsbehandlerens indstilling til borgerens jobchancer har betydning (Rosholm, Sørensen & Skipper (2017). Behncke, Frölich & Lechner (2010b) undersøger, om samarbejdsorienterede sagsbehandlere (som angiver, at man bør tage højde for borgerens ønsker i sagsbehandlingen) er mere effektive end ikke-samarbejdsorienterede sagsbehandlere. De finder omvendt, at ikke-samarbejdsorienterede sagsbehandlere er mere effektive.

Tre af de syv studier i dette afsnit er publiceret i videnskabelige tidsskrifter (Behncke, Frölich & Lechner, 2010a og b; Ferracci & Martin, 2015) og tre af studierne bruger slet ikke eller delvis ikke et kausalt design.

Resultaterne af studierne præsenteres i Tabel 3.4, og de gennemgås i omvendt kronologisk rækkefølge i afsnit 3.4.1.

Tabel 3.4 Øvrige studier

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt	Risiko for bias
Rosholm, Sørensen & Skipper (2017). <i>Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgers jobchancer.</i> DK	Betydningen af 1. sagsbehandlerskift samt 2. sagsbehandlers tro på borgeren.	Ca. 3.500 aktivitetsparate udsatte kon-tanthjælpsmodtagere og 115 sagsbehandlere i 10 deltagende jobcentre (BIP ¹).	1. Negativ sammenhæng på henholdsvis beskæftigelse og uddannelse. 2. Positiv sammenhæng på henholdsvis beskæftigelse og uddannelse (ca. 1-3 procentpoint).	Middel risiko for bias på grund af metode og antagelser. Middel overførbarhed, da det er en særligt udvalgt målgruppe og særligt udvalgte jobcentre.
Schiprowski (2017). <i>The Role of Case-workers in Unemployment Insurance: Evidence from Unplanned Absences.</i> CH	Aflyste møder grundet sagsbehandlerens uplanlagte fravær.	Ledige dagpenge-modtagere med tæt tilknytning til arbejdsmarkedet, 20-55 år. Ca. 382.000 ledige og 2.300 sagsbehandlere.	Negativ effekt for borgere, der har en effektiv sagsbehandler (øverste tredjedel af fordelingen). Ingen effekt for borgere, der har en ineffektiv sagsbehandler.	Middel risiko for bias på grund af identifikationsstrategi og middel overførbarhed, bl.a. på grund af systemforskelle.
Ferracci & Martin (2015). <i>Randomised Experiments and the Evaluation of Innovative Placement Schemes for the Unemployed.</i> FR	1. Fokus på 1/10 af borgere i sagsstamme og 2. ansættelse af fire sagsbehandlere, der matcher borgere til jobs i jobbank. [#]	a. Ledige borgere langt fra arbejdsmarkedet. b. Borgere, der er blevet fyret. 7.000 borgere deltager i indsats 2.	1. Positiv og omkostningseffektiv på målgruppe (a) 2. Positiv, men ikke omkostningseffektiv på nogen målgrupper. Effekt op til 5 procentpoint.	Lav risiko for bias, da der er tale om et udmærket eksperimentelt design, men dårlig overførbarhed på baggrund af systemforskelle

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt	Risiko for bias
Behncke, Frölich & Lechner (2010a). <i>A Caseworker Like Me - Does The Similarity Between The Unemployed and Their Caseworkers Increase Job Place-ments?</i> CH	Lighed mellem borger og sagsbehandler med hensyn til køn, alder, nationalitet og uddannelse.	Omkring 39.000 borgere, der blev arbejdsløse i 2003.	Positiv effekt på overgang til beskæftigelse, ca. 3 procentpoint. Nationalitet ser ud til at være den vigtigste parameter.	Middel risiko for bias på grund af kvantitativ metode og middel til lav overførbarehed på grund af alder og systemforskelle.
Behncke, Frölich & Lechner (2010b). <i>Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes?</i> CH	At have en sagsbehandler, der ikke er samarbejdsorienteret (selvrapporteret).	Omkring 100.000 borgere, der blev arbejdsløse i 2003.	Positiv effekt. 2 procentpoint højere sandsynlighed for beskæftigelse.	Middel risiko for bias på grund af kvantitativ metode og middel til lav overførbarehed på grund af alder og systemforskelle.
Weatherall & Markwardt (2010). <i>Caseworker Behavior and Clients' Employability.</i> DK	Sammenhængen mellem sagsbehandlers strategier og adfærd samt borgernes beskæftigelse.	18-59-årige, der var ledige i løbet af 2005, og survey blandt knap 600 sagsbehandlere.	Positiv sammenhæng mellem, at sagsbehandleren prioriterer "lette" opgaver, samt at sagsbehandleren oftere sanktionerer.	Høj risiko for bias på grund af studiets design og middel til høj overførbarehed, da der er tale om et studie på danske data.
Johansen, Holm & Rosdahl (2009). <i>The effect of performance related pay in employment services.</i> DK	Frivilligt forsøg med mindre økonomisk bonus til sagsbehandlere i 37 danske kommuner.	Langtidsledige kontanthjælpsmodtagere i alderen 18-64 år, 2006-2008. Ca. 61.000 personer. Både jobparate og ikke-jobparate.	Positiv effekt på overgang til selvforsørgelse. Øger afgang med 6,5-15,6 % afhængig af jobparathed.	Høj risiko for bias på grund af forhold ved design og identifikation, men middel til høj grad af overførbarehed, da data er danske.

Anm.: * Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevurderet internationalt tidsskrift.

Undersøgelsens ene indsats indgår også i afsnit 3.3, idet den handler om reduktion af sagsstammen.

Note: "Risiko for bias" og studierne generaliserbarhed til danske forhold er baseret på en subjektiv og umiddelbar vurdering af forfatterne ud fra deres sektor- og metodekendskab. Se nærmere beskrivelse i kapitel 4.

¹⁾ BIP står for BeskæftigelsesIndikatorProjektet, der er et projekt med formål at skabe ny viden om beskæftigelsesindsatsen for udsatte ledige i Danmark, se <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

3.4.1 De identificerede studier – Øvrige studier

Rosholm, Sørensen & Skipper (2017) undersøger betydningen af 1) sagsbehandlerskift samt 2) sagsbehandlerens indstilling til borgeren for udsatte ledige borgeres overgang til beskæftigelse eller uddannelse inden for 1 år. Forfatterne bruger knap 10.000 besvarelser fra godt 3.500 borgere og 324 tilknyttede sagsbehandlere i BIP-projektet,⁵ hvor borgerens og sagsbehandlerens besvarelse ligger inden for 6 uger, og hvor besvarelsen er før september 2015.

- 1) 40 % af borgerne oplever ét eller flere sagsbehandlerskift. Et sagsbehandlerskift hænger sammen med et 1,6 procentpoint fald i sandsynligheden for at finde job eller uddannelse. For mænd drives effekten af en reduktion i overgangen til job, mens det for kvinder er en reduktion i overgangen til uddannelse. Forfatterne kontrollerer for varigheden af kontanthjælpsforløbet, så sammenhængen skyldes ikke, at borgere med flere sagsbehandlerskift automatisk har længere forløb. Sammenhængen er dog ikke nødvendigvis kausal. For eksempel kan den skyldes, at 'besværlige' borgere både hyppigere skifter sagsbehandlere og har en mindre sandsynlighed for at komme i beskæftigelse.

⁵ BIP står for BeskæftigelsesIndikatorProjektet, der er et projekt med formål at skabe ny viden om beskæftigelsesindsatsen for udsatte ledige i Danmark, se <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>

- 2) For at identificere den kausale sammenhæng mellem en positiv indstilling hos sagsbehandleren og borgerens overgang til beskæftigelse eller uddannelse er forfatterne nødt til at udelukke, at sammenhængen skyldes, at sagsbehandleren har adgang til privat information om borgeren (fx borgerens fremtoning, sociale kompetencer, motivation og samarbejdsvilje), der ikke fremgår af registerdata, men som kan påvirke både sagsbehandlerens indstilling til borgerens jobchancer og borgerens overgang til job eller uddannelse. En kausal effekt ville kunne opstå, hvis sagsbehandlere med mere tro på en borgers jobchancer agerer anderledes med hensyn til vejledning, eller hvis der er så kaldte Rosenthal- eller Pygmalion-effekter (dvs. at sagsbehandlerens positive tro på borgerens chancer "smitter af" på borgeren).

For at isolere den kausale effekt beregner forfatterne sagsbehandlerens gennemsnitlige tro på borgernes jobchancer i vedkommendes sagsstamme – fraregnet den specifikke borger.⁶ Denne gennemsnitlige tro på borgeren ("sagsbehandler-joborientering") forventes at afspejle sagsbehandlerens generelle indstilling til sine borgere uden at blive påvirket af sagsbehandlerens indstilling til den konkrete borger. Sagsbehandlerne inddeles i tre lige store grupper – alt efter deres vurdering – set i forhold til de øvrige sagsbehandlere på samme jobcenter.

En to-trins regressionsanalyse viser, at en mere joborienteret sagsbehandler øger borgerens chance for at overgå til job med 1,3 procentpoint eller chancen for at finde job eller uddannelse med 3,3 procentpoint. Det vil sige, at hvis sagsbehandlerens tro på, at borgeren kommer i job, vokser med 1 enhed på Likert-skalaen, så øges borgerens chance for at komme i job inden for et år med 1,3 procentpoint. Set i lyset af, at kun omkring 6 % finder job, så svarer dette til en gennemsnitlig stigning i chancen for at finde et job på 22 %.

Forudsætningen for, at resultaterne kan tolkes kausalt, er, at borgerens allokering til en sagsbehandler sker tilfældigt, når der er betinget på de observerbare karakteristika. Det må fx ikke være sådan, at umotiverede borgere oftere henvises til en bestemt sagsbehandler.

Schiprowski (2017) undersøger, hvordan aflyste møder mellem sagsbehandler og borger på grund af sagsbehandlerens uplanlagte fravær påvirker lediges overgang til beskæftigelse i Schweiz. Sagsbehandleren byttes typisk ud efter 6 måneders ledighed, hvorfor studiet fokuserer på aflysninger inden for de første 3 måneder. Der afholdes i gennemsnit 2,1 møder mellem sagsbehandler og borger i løbet af de første 3 måneders ledighed.

Undersøgelsen baserer sig på registerdata omfattende ledige dagpengemodtagere og deres sagsbehandlere i perioden 2010-2012. De ledige dagpengemodtagere har en relativt tæt tilknytning til arbejdsmarkedet og er 20-55 år. Stikprøven består af godt 382.000 ledige og knap 2.300 sagsbehandlere. Studiet tager udgangspunkt i, at aflysninger af møder er tilfældige set fra den lediges perspektiv.

Resultaterne viser, at ledige, som får aflyst deres møde med en sagsbehandler, i gennemsnit er ledige i 10 dage længere (andel med exit fra ledighed falder 2,8 procentpoint efter 6 måneder), men også at effekten kun eksisterer for de effektive sagsbehandlere i den øverste tredjedel af fordelingen, dvs. at effekten er dobbelt så stor som gennemsnitstallene, og for ineffektive sagsbehandlere har aflysninger ingen effekt. Resultaterne viser ikke overraskende, at der eksisterer negative spillover-effekter af aflysningerne på sagsbehandlerens kollegaer. Halvdelen af de møder, der aflyses, bliver ombooket til en anden sagsbehandler, hvorfor estimaterne betragtes som konservative.

Ferracci & Martin (2015) undersøger to indsatser med det formål at øge sagsbehandleres effektivitet på baggrund af et fransk klyngelodtrækningsforsøg gennemført i 2010-2011, hvoraf den første

⁶ Kun sagsbehandlere med mere end 4 borgere i sagsstammen indgår i analysen.

indsats omtales i afsnit 3.3 ovenfor, da den omhandler en reduktion i sagsstammen. I den anden indsats fik fire ekstra sagsbehandlere til opgave at *matche* udvalgte borgere til jobs i jobbanken samt sikre, at borgerne søgte de jobs, de var blevet matchet til. Resultatmål var fast ansættelse eller midlertidig ansættelse af mindst 6 måneders varighed. I alt omfattede forsøget 23.600 borgere, hvoraf godt 5.600 deltog i den første indsats og knap 7.000 i den anden. Resultaterne opdeles afhængig af, om de ledige kommer til undervejs i undersøgelsen (inflow), eller om de er med fra begyndelsen (bestand). Resultaterne viste, at selv om matchningsindsatsen havde en positiv effekt på overgangen til beskæftigelse, var indsatsen ikke omkostningseffektiv på grund af udgiften til ansættelsen af nye medarbejdere, der skulle varetage matchningen. Effekten var en øget andel med afgang til beskæftigelse efter 12 måneder på 5 procentpoint for inflow-samplet af nye ledige, mens der ikke var en signifikant effekt for bestanden af ledige. For målgruppen af marginaliserede var der kun en signifikant effekt efter 6 måneder for inflowet til matchningsindsatsen.

Behncke, Frölich & Lechner (2010b) undersøger effekten af at have en sagsbehandler inden for samme demografiske og sociale gruppe på den lediges sandsynlighed for beskæftigelse i Schweiz. Tanken er, at lighed mellem borger og sagsbehandler kan medføre, at sagsbehandleren bedre kan hjælpe borgeren med at finde strategier og indsatser, der kan gøre vejledningen mere effektiv. Lighed kan også øge tilliden og engagementet mellem de to parter. Ligheder defineres på baggrund af køn, alder, nationalitet, uddannelsesniveau og tidligere erfaring af ledighed.

Effekten estimeres ved statistisk matching med udgangspunkt i det samme dataset, der anvendes i Behncke, Frölich & Lechner (2010a) og Huber, Lechner & Mellace (2017). Efter afgrænsninger indgår 38.620 borgere, der blev ledige i løbet af 2003, og følges frem til 2006. Resultaterne viser, at borgere med en sagsbehandler fra den samme socialgruppe har 3 procentpoint højere sandsynlighed for beskæftigelse. Analyserne tyder på, at nationalitet er det afgørende karakteristika.

Behncke, Frölich & Lechner (2010a) undersøger effekten af at have en samarbejdsorienteret sagsbehandler på overgangen til beskæftigelse i Schweiz. Effekten undersøges ved statistisk matching på baggrund af en lang række af sagsbehandler-, borger- og arbejdsmarkedsrelaterede variabler. Sagsbehandlere, der er samarbejdsorienterede (angiver at man bør tage højde for borgernes ønsker i sagsbehandlingen), sammenlignes med ikke-samarbejdsorienterede sagsbehandlere (der angiver det modsatte). I alt indgår 100.222 borgere, der blev arbejdsløse i løbet af 2003, i studiet. Resultaterne viser, at en borger, der har haft kontakt til en ikke-samarbejdsorienteret sagsbehandler, har 2 procentpoint højere sandsynlighed for beskæftigelse i løbet af en 3-årsperiode efter registreringen som arbejdsløs.

Weatherall & Markwardt (2010) undersøger detaljerede oplysninger fra en dansk survey med 592 sagsbehandlere koblet med registerdata omfattende samtlige ledige i 2005. Surveyen indeholder informationer om sagsbehandlerens adfærd og strategier inden for en lang række af områder, der grupperes til fem indeks:

- Creaming (i hvilken grad sagsbehandleren prioriterer "nemme" sager)
- Distance (i hvilken grad sagsbehandleren undgår at få en personlig relation til borgeren og opretterholder en professionel distance)
- Formalism (i hvilken grad sagsbehandleren prioriterer at overholde regler og aftaler)
- Coercion (i hvilken grad sagsbehandleren bruger sanktioner over for borgeren)
- Restcoping (indeholder en lang række af oplysninger, herunder hvorvidt sagsbehandleren slækker på regler for at spare tid, undgår at informere borgerne om, hvilke valgmuligheder de har, fordi man ved, at de vil have svært ved at træffe en beslutning mv.).

Studiet undersøger sammenhængen mellem sagsbehandlerens adfærd og strategier (de fem in-deks) og borgerens overgang til beskæftigelse i 2006. Forfatterne kontrollerer for en lang række af borger- og arbejdsmarkedsrelaterede forhold og finder en positiv sammenhæng mellem "creaming", "coercion" og borgerens overgang til beskæftigelse.

Johansen, Holm & Rosdahl (2009) undersøger effekten af økonomiske bonusser til sagsbehandlernes i 37 af landets 98 kommuner. Deltagelsen var frivillig og en del af "En Ny Chance"-programmet. Datamaterialet omfatter 61.239 kontanthjælpsmodtagere i alderen 18-64 år, som modtog kontanthjælp i mindst én uge mellem uge 25, 2006 og uge 26, 2008, og som forinden havde været passive i mindst et år. Den økonomiske bonus var på 1.000 kr. og blev udbetalt til sagsbehandleren, såfremt den ledige fandt og opretholdt et ordinært job i mindst 13 uger.

Forfatterne estimerer Cox-hazard-modeller for at undersøge bonussens betydning for overgangen til selvforsørgelse (overgange til fx pension, SU, løntilskud mv. højrecensoreres). Resultaterne viser, at bonussen øger afgangens til selvforsørgelse med 15,6 % for arbejdsmarkedsparate ledige og med 6,5 % for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige.

Det er muligt, at de jobcentre, der vælger at deltage i interventionen, er systematisk forskellige fra ikke-deltagende jobcentre. Forfatterne har ikke mulighed for at korrigere for denne selektionsbias, men laver en placebo-analyse (hvor de analyserer data fra 2004-2006). Placebo-analysen viser, at der ikke er (signifikante) forskelle mellem kommuner, der senere deltog i bonusordningen, og ikke-deltagende kommuner. Der ser derfor ikke ud til at være systematiske forskelle mellem de to grupper af kommuner, hvilket indikerer, at effekten af bonussen er kausal.

4 Vurdering af studierne kvalitet

Dette kapitel indeholder en kort oversigt over de metoder, der typisk bruges i de inkluderede studier, en diskussion af metodernes fordele og ulemper, samt en diskussion af de øvrige forhold, som ligger til grund for VIVEs subjektive kvalitetsvurdering.

Effektstudiernes metode og design er afgørende for studierne validitet og således også for, hvor høj risikoen er for, at studierne resultater er behæftet med fejl, som påvirker resultaterne i en bestemt retning. Når man ønsker at måle effekten af en indsats for de personer, der har deltaget i indsatsen (indsatsgruppen), er det centralt at identificere en gruppe af personer (kontrolgruppen), der minder så meget om indsatsgruppen som muligt – både med hensyn til observerbare og ikke-observerbare karakteristika. I det omfang det lykkes at identificere en helt identisk kontrolgruppe, kan man være sikker på, at den fundne effekt afspejler den sande sammenhæng mellem årsag og virkning.

Effektmålingernes design er afgørende for, i hvilket omfang resultaterne kan fortolkes som en årsagssammenhæng. Nedenstående metoder anvendes typisk til at identificere årsag og virkning:

Tabel 4.1 Metoder, der typisk anvendes til at identificere den kausale effekt af en beskæftigelsesindsats

Design	Typisk eksempel	Typiske fordele	Typiske ulemper
Randomiserede kontrollerede forsøg	Klassiske medicinske lodtrækningsforsøg med virksomme piller vs. placebo.	Højeste interne validitet – guldstandard – og deraf følgende gennemslagskraft.	Ikke nødvendigvis høj policy-relevans, og det kan være vanskeligt at implementere i større skala.
Kontrol for observerede og uobserverede forskelle mellem deltagere og kontroller	Udnyttelse af diskontinuiteter eller naturlig variation såsom fysiske grænser eller regler, der giver uafhængig variation i sandsynlighed for deltagelse.	Høj intern validitet.	Kan have lav policy-relevans, idet resultaterne ofte kun gælder for en specifik gruppe personer.
Kontrol for observerede forskelle mellem deltagere og kontroller	Matching på køn, alder, uddannelse mv. Propensity score matching er en udbredt variant.	Lavere intern validitet.	Ofte en højere grad af policy-relevans; ofte estimeres effekter af et faktiske program på de faktiske deltagere. Risiko for bias, idet der kun kan tages højde for identificerbare forhold.

Kilde: VIVE.

Resultater baseret på veludførte lodtrækningsforsøg betragtes som fri for bias, idet lodtrækningen sikrer, at indsats- og kontrolgruppen i udgangspunktet er ens med hensyn til observerede såvel som uobserverede karakteristika. Det er imidlertid ikke altid sådan, at et lodtrækningsforsøg er så veludført, at det lever op til denne høje standard.

Ved ikke-eksperimentelle design såsom matching og regression bruges statistiske metoder til at kontrollere for observerede forskelle mellem indsats- og kontrolgruppen, og det forudsættes således, at alle årsager til selektion er observeret. Dertil kommer, at det ved nogle ikke-eksperimentelle designs desuden er muligt at kontrollere for uobserverede forskelle mellem indsats- og kontrolgruppen under forudsætning af, at en række antagelser er opfyldt.

Størstedelen af de studier, der er inkluderet i denne litteraturgennemgang, beror på en eller anden form for kontrol for observerbare forskelle, fx via matching-metoder, jf. Tabel 4.2.

Tabel 4.2 Optælling af studier

	Antal studier
Design	
– Lodtrækning (individ, klynge, kvasi)	3
– Naturligt eksperiment	2
– Øvrige (forsøg med frivillig deltagelse, matching, difference-in-difference mv.)	13
Vurdering af risiko for bias	
– Lav	3
– Middel	13
– Høj	2
Geografi	
– Danmark	5
– Sverige	3
– Holland	2
– Schweiz	5
– Tyskland	2
– Frankrig	1
Antal	18

Kilde: VIVE.

For at vurdere overførbarheden af de enkelte resultater, så skal man forholde sig til to ting:

- 1) Hvor stor risikoen er for, at resultaterne ikke repræsenterer en egentlig årsagssammenhæng, hvilket hænger sammen med ovenstående diskussion omkring valg af kvantitativ metode. For eksempel har et veludført lodtrækningsforsøg en god chance for at afdække en årsagssammenhæng, hvorfor vi siger, at studiets *interne validitet* er høj. Et sådant studie ville have en højere sandsynlighed for at få vurderingen "lav risiko for bias", hvorimod et studie baseret på fx propensity score matching ville få vurderingen "middel" eller "høj risiko for bias". Naturligvis er der andre forhold en blot selve metoden, som afgør VIVEs vurdering, og således vil kvaliteten spille en afgørende rolle. Eksempelvis trækker det et lodtrækningsforsøgs vurdering ned, hvis de tilfældigt udvalgte kontroller alligevel har mulighed for at deltage, uden at det kan observeres. Ligeledes trækker det et matching-studie op, såfremt der kontrolleres for mange relevante baggrundskarakteristika.
- 2) I hvor høj grad studierne resultater kan overføres til andre sammenhænge uden for eksempelvis en konkret eksperimentel ramme. Herunder er der selvsagt særlig fokus på, om resultatet kan overføres til en dansk kontekst. Dette forhold benævnes som studiets *eksterne validitet*. Generelt kan den højere interne validitet i et lodtrækningsforsøg komme på bekostning af en lavere ekstern validitet, hvis fx omstændighederne omkring forsøget er så specielle, at de kun vanskeligt ville kunne overføres til en anden sammenhæng. På samme måde vil overførbarheden til danske forhold være lav, såfremt studiets resultater er opnået et sted, hvor fx sagsbehandlernes arbejdsgang eller størrelsen af sagsstammen er meget anderledes end i de danske jobcentre. Det er vigtigt at fastslå, at blot fordi et studie er af dansk oprindelse, så betyder det ikke nødvendigvis, at den eksterne validitet er høj, da denne vurdering også beror på andre forhold.

Det er også værd at være opmærksom på, at studierne måler på intentionen om at give en indsats – og at den konkrete dosis af indsatsen, som borgeren får, oftest ikke er redegjort for. I den engelsksprogede litteratur benævnes dette forhold 'intention-to-treat'-effekter. Dette forhold kan fx have betydning for reproducerbarheden af resultaterne, såfremt en mindre andel borgere end forudsat indvilger i at deltage, hvilket er særligt relevant ved lodtrækningsforsøg.

Endvidere bør man også være opmærksom på, hvad det kontrafaktiske scenarie er. For eksempel i tilfældet med en reduceret sagsstamme er det oftest den sædvanlige sagsbehandling, dvs. det sædvanlige antal borgere pr. sagsbehandler. I de tilfælde, hvor størrelsen af sagsstammen i det kontrafaktiske scenarie adskiller sig væsentligt fra den danske norm, vil overførbareheden til danske forhold også være tvivlsom.

Endelig spiller det ind på kvalitetsvurderingen, hvorvidt et studie er kvalitetsbedømt som led i publiceringen i et fagfællebedømt tidsskrift. En artikel, der har været igennem en sådan kvalitetssikring og er blevet publiceret i et højtrangeret internationalt tidsskrift, vil i udgangspunktet kunne forventes at være af en høj kvalitet. En undtagelse vil dog være, hvis studiet på det tidspunkt, hvor det blev publiceret, var banebrydende i sit genstandsfelt eller metode, og hvor der senere er blevet udviklet nye og bedre metoder.

5 Metode – Emneområde 1

5.1 Afgrænsninger

I denne søgning har vi fokus på litteraturen, der eksplicit undersøger effekten af videosamtaler eller øvrige former for distancemøder på de lediges uddannelses- eller jobchancer. Med dette menes, at målgruppen skal være ledige og *ikke* beskæftigede eller studerende. Dette udelukker fx en eksisterende litteratur omkring amerikanske virksomheders brug af video eller telefon i rekrutteringen, da målgruppen oftest er 'on-the-job'-søgende eller studerende (fx Straus et al., 2001). Det har ikke været et krav i søgningen, at distancemødet eller møderne er sket i jobcenterregi. Det vil sige, at distancemøder, der er sket i fx socialforvaltnings- eller privat regi, også er inkluderet, såfremt formålet med distancemøderne har været at forøge ledige borgeres uddannelses- eller jobchancer.

Vi har udelukket studier, hvor udfaldsmålet ikke var direkte forbundet med beskæftigelse eller uddannelse. Dette indebærer, at studier, hvor der udelukkende fokuseres på den lediges subjektive oplevelse eller tilfredshed med et møde, hvor modparten ikke har været fysisk tilstede, ikke er inkluderet.

Metodemæssigt har vi inkluderet studier, hvor man med stor sikkerhed kan sige, at det, der afdækkes, er en kausal sammenhæng. Det vil sige, at vi har inkluderet studier med et eksperimentelt design samt studier med et ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort via sammenligning med en kontrolgruppe.

Tidsmæssigt afgrænses søgningen til studier, der er udgivet mellem 2000 og marts 2019, hvor litteratursøgningen er gennemført. Den tidsmæssige afgrænsning er foretaget med henblik på at sikre, at de inkluderede studier har relevans og aktualitet. Grundet den teknologiske udvikling forventer vi ikke, at denne afgrænsning har haft betydning for antallet af inkluderede studier. Vi har inkluderet studier udgivet på dansk, engelsk, norsk og svensk, og som er udført i OECD-lande.

Vi har ligeledes inkluderet videnskabelige artikler udgivet i fagfællebedømte tidsskrifter såvel som rapporter og arbejdspapirer udgivet af forskningsinstitutioner. Vi vurderer, at det er væsentligt at inkludere sidstnævnte, idet den "grå litteratur" kan være relevant og af høj kvalitet, selvom den ikke nødvendigvis er publiceret i internationale tidsskrifter (endnu). Da grå litteratur kan være svær at identificere via systematiske søgninger, har vi suppleret den systematiske søgning med såkaldt "snowballing" på inkluderede studiers referencelister samt søgninger på relevante institutters hjemmesider. Grundet den lavere grad af systematik i denne del af søgningen identificeres sandsynligvis kun et selekteret udsnit af den grå litteratur.

5.2 Litteratursøgning

Litteratursøgningen er gennemført på systematisk vis efter følgende almindeligt anerkendte fremgangsmåder. Der er søgt systematisk efter internationale studier i følgende online-databaser:

- Academic Search
- EconLit
- PsycInfo
- Sociological Abstracts/Social Services Abstracts (samsøgt)
- Social Sciences Citation Index (Web of Science)
- Soc.Index

- Campbell
- Proquest Dissertations & Theses
- IDEAS/RePEc.

Der er desuden søgt efter studier i følgende online nordiske databaser:

- Netpunkt
- Forskningsdatabasen
- Oria
- Nora
- Libris
- SwePub.

Søgeordene er tilpasset til svensk og norsk.

I søgestrategien benyttede vi os af tre elementer fra PICOS⁷, der typisk fungerer som udgangspunkt for udviklingen af den endelige søgestrategi. Udgangspunktet for arbejdet med at finde de rette søgetermer var indledende søgninger efter relevante studier på Google Scholar, forespørgsler blandt forskerkolleger samt input fra STAR. Listen blev udvidet i en iterativ proces, efterhånden som den engelske terminologi inden for området blev fastlagt. Tabel 5.1 indeholder eksempler på søgetermer inden for de tre elementer.

Tabel 5.1 Eksempler på søgeord – møder på distance.

Element i PICOS	Eksempler på søgetermer
Population	employment; unemployed; displaced; job-seekers; job-search
Intervention, outcome, comparison	video, virtual, telephone, Skype, online, meeting, web-based, distance
Study design	RCT; randomized/randomised controlled trial; experiment; case-control; review; meta-analysis; causal effect; impact; evaluation; natural experiment; quasi-experiment; instrumental variable; IV; exclusion restriction; regression discontinuity; propensity score matching; difference-in-difference; regression

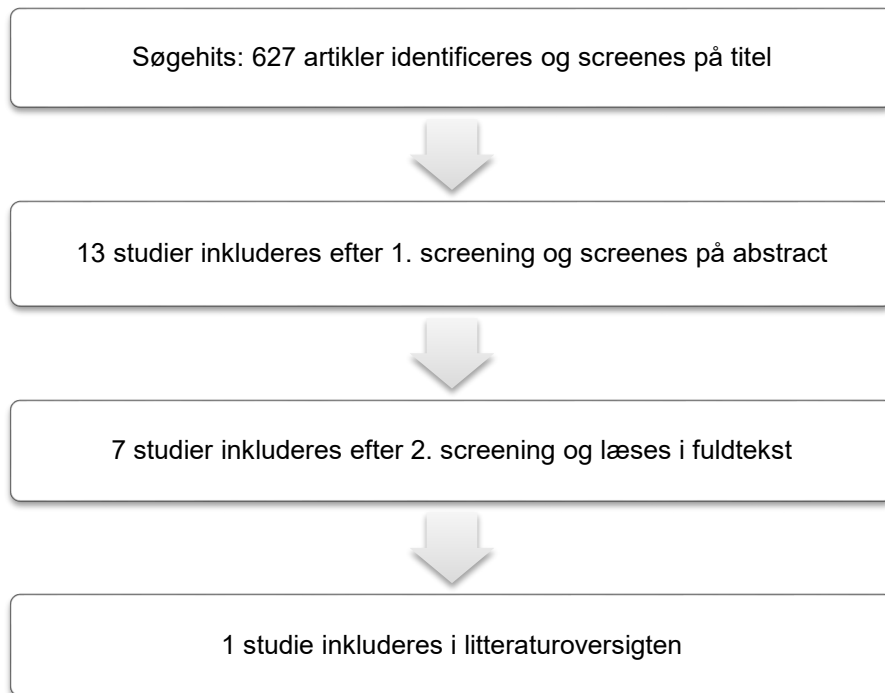
Vi målrettede søgeordene i Tabel 5.1 til de enkelte databaser i de gennemførte søgninger. Vi søgte i emneord fra de enkelte databaser samt en kombination af ord i titler og abstracts. Vi trunkeerede søgeordene og har taget højde for forskelle i stavemåder. Søgeordene ovenfor er således ikke anvendt direkte i alle søgningerne.

5.3 Udvalgelse af relevante studier

Udvælgelsen af de studier, der indgår i denne litteraturoversigt, er foretaget af rapportens forfattere og er foregået i flere trin. Indledningsvis er de hits, der blev fundet ved litteratursøgningen, screenet på titel for at frasortere klart irrelevante studier. Potentielt relevante studier blev screenet på baggrund af titel og abstract. Ved tvivl om, hvorvidt et studie opfyldte inklusionskriterierne, blev studiet læst i fuldtekst. Figur 5.1 giver et overblik over forløbet fra litteratursøgning til udvælgelsen af relevante studier.

⁷ PICOS er akronym for **P**opulation, **I**ntervention, **C**omparison, **O**utcomes, **S**tudy design.

Figur 5.1 Oversigt over forløbet fra litteratursøgning til udvælgelse af relevante studier



Anm.: Antal søgehits er angivet efter rensning for artikler, der optræder i flere databaser.

6 Metode – Emneområde 2

6.1 Afgrænsninger

I denne søgning har vi fokus på effektstudier (dvs. studier, der med stor sandsynlighed afdækker en kausal sammenhæng, jf. afsnit 5.1), hvor udfaldsmålet er direkte forbundet med beskæftigelse eller uddannelse. Målgruppen er ledige modtagere af overførselsindkomster, svarende til fx dagpenge eller kontanthjælp.

Typen af indsatser er bredt defineret som sagsbehandlerrelaterede forhold, som kan have betydning for borgerens vej ud af ledighed. Konkrete eksempler på den type indsatser er:

- **Administrative og ressourcemæssige forhold:** Betydningen af kontinuiteten i sagsbehandlingen eller antallet af sager, som sagsbehandleren sidder med.
- **Dynamik i forholdet mellem borger og sagsbehandler:** Effektanalyser, der undersøger betydningen af sagsbehandlerens forventninger til borgeren, som fx de sammenhænge, der afrapporteres fra BIP-projektet⁸, hvor der påvises en korrelation mellem sagsbehandlerens vurdering af udsatte kontanthjælpsmodtageres jobchancer og borgernes faktiske overgang til beskæftigelse.
- **Matchet mellem borger og sagsbehandler:** Undersøgelser af de kausale effekter på fx transitionen til beskæftigelse og af matchet mellem borger og sagsbehandler ud fra objektive forhold såsom køn, alder, uddannelse og nationalitet, svarende til de schweiziske resultater, der dokumenteres i Behncke, Frölich & Lechner (2010b).

Tidsmæssigt afgrænses søgningen til studier, der er udgivet mellem 2000 og april 2019, hvor litteratursøgningen er gennemført. Den tidsmæssige afgrænsning er foretaget med henblik på at sikre, at de inkluderede studier har relevans og aktualitet. Vi har inkluderet studier udgivet på dansk, engelsk, norsk og svensk, og som er udført i OECD-lande.

Vi har inkluderet videnskabelige artikler udgivet i fagfællebedømte tidsskrifter såvel som rapporter og arbejdspapirer udgivet af forskningsinstitutioner. Vi vurderer, at det er væsentligt at inkludere sidstnævnte, idet den "grå litteratur" kan være relevant og af høj kvalitet, selvom den ikke nødvendigvis er publiceret i internationale tidsskrifter (endnu).

6.2 Litteratursøgning

Vi søgte systematisk efter relevant litteratur i de samme internationale og nordiske online-databaser som for emneområde 1 (jf. afsnit 5.2).

Tabel 6.1 indeholder eksempler på søgetermer inden for de tre elementer.

⁸ BIP står for BeskæftigelsesIndikatorProjektet, der er et projekt med formål at skabe ny viden om beskæftigelsesindsatsen for udsatte ledige i Danmark, se <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>.

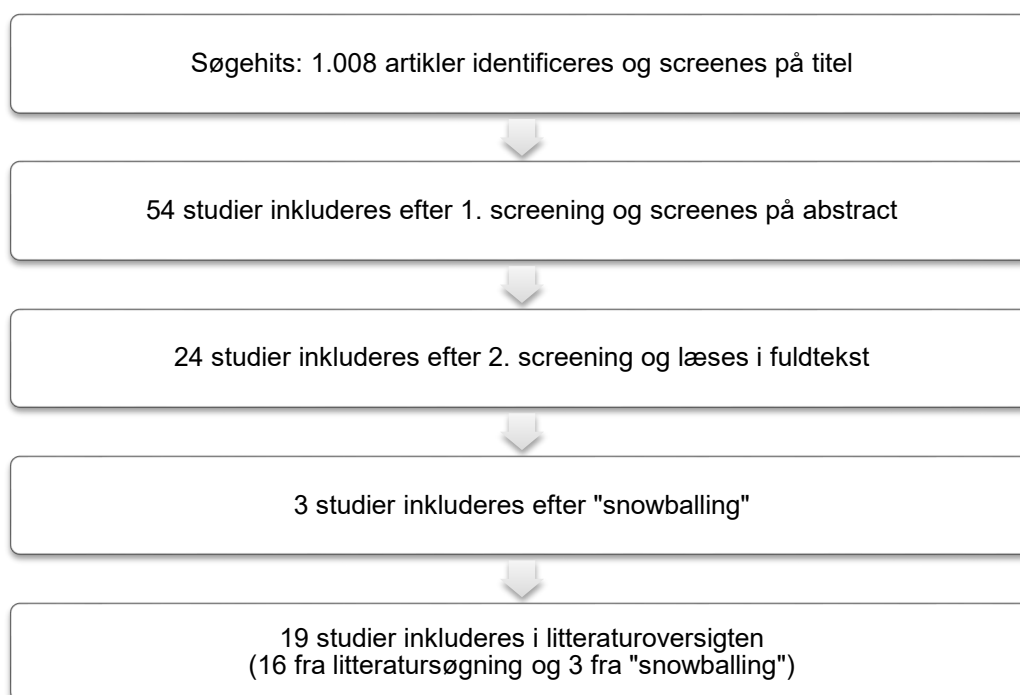
Tabel 6.1 Eksempler på søgeord – sagsbehandlerrelaterede forhold

Element i PICOS	Eksempler på søgetermer
Population	employment; unemployed; displaced; job-seekers; job-search; case manager; employment service; job councillor
Intervention, outcome, comparison	change of caseworker; role; expectation; understanding; trust; intense; positive; accommodating; co-operative; same sex; similar age; same ethnic group; attitude; approach; mindset; belief; collaboration; interaction; optimistic; mentor; case load
Study design	RCT; randomized/randomised controlled trial; experiment; case-control; review; meta-analysis; causal effect; impact; evaluation; natural experiment; quasi-experiment; instrumental variable; IV; exclusion restriction; regression discontinuity; propensity score matching; difference-in-difference; regression

6.3 Udvælgelse af relevante studier

Som under emneområde 1 blev de fremsøgte studier screenet på titel, titel og abstract samt fuldtekst af rapportens forfattere. Derudover identificeredes et mindre antal af studier via såkaldt "snowballing" på inkluderede studiers referencelister samt søgninger på relevante institutters hjemmesider. Figur 6.1 giver et overblik over forløbet fra litteratursøgning til udvælgelsen af relevante studier.

Figur 6.1 Oversigt over forløbet fra litteratursøgning til udvælgelse af relevante studier



Anm.: Antal søgehits er angivet efter rensning for artikler, der optræder i flere databaser.

Litteratur

- Abbring, J.H.; G. van den Berg (2003): The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, 71(5) 1491-1517.
- Bech, S.L. (2015): *The Role of Caseworkers in Improving Labor Market Outcomes*. Aarhus: Institut for Økonomi, Aarhus Universitet.
- Behncke, S.; M. Frölich; M. Lechner (2010a): Unemployed and Their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes? *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, 173(1) 67-92.
- Behncke, S.; M. Frölich & M. Lechner (2010b): "A Caseworker Like Me" - Does The Similarity Between The Unemployed and Their Caseworkers Increase Job Placements? *The Economic Journal*, 120(549) 1430-1459.
- Bolhaar, J.; N. Ketel; B. van der Klaauw (2018): *Caseworker's discretion and the effectiveness of welfare-to-work programs*. IZA. IZA DP No. 11666.
- Cheung, M.; J. Egebark; A. Forslund; L. Laun; M. Rödin & J. Vikström (2018): *Job search assistance and displacement effects: Evidence from a randomized experiment*, The IZA World Labor Conference 2018, pp. 1-28.
- Ferracci, M.; M., Florine (2015): Randomised Experiments and the Evaluation of Innovative Placement Schemes for the Unemployed. *Travail et Emploi Hors-série*, 2015 Special Edition 65-83.
- Hainmueller, J.; B. Hofmann; G. Krug; K. Wolf (2016): Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices. *Scandinavian Journal of Economics*, 118(4) 941-974.
- Huber, M.; M. Lechner & G. Mellace (2017): Why Do Tougher Caseworkers Increase Employment? The Role of Program Assignment as a Causal Mechanism. *Review of Economics and Statistics*, 99(1) 180-183.
- Johansen, A.S.; A. Holm & A. Rosdahl (2009): *The effect of performance related pay in employment services*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, Working Paper 09:2009.
- Joona, P.A. & L. Nekby (2012): Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2) 575-600.
- Koning, P. (2009): The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands. *Empirical Economics*, 35(2) 393-409.
- Lagerström, J. (2011): *How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices*. IFAU - Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy. Working Paper Series 2011:10.
- Lechner, M. & J. Smith (2007): What is the value added by caseworkers? *Labour Economics*, 14, 135-151.

- Liljeberg, L. & M. Lundin (2010): *Jobbnätet ger jobb: Effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet*. IFAU - Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy. IFAU rapport 2010:2.
- Rinne, U.; A. Uhlendorff & Z. Zhao (2013): Vouchers and caseworkers in training programs for the unemployed. *Empirical Economics*, 45, 1089-1127.
- Rosholm, M.; K.L. Sørensen & L. Skipper (2017): *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer*. Beskæftigelses Indikator Projektet. Væksthusets Forskningscenter.
- Rosholm, M.; K.L. Sørensen; L. Skipper & S. Nielsen (2018): *Effektive sagsbehandlerstrategier i beskæftigelsesindsatsen*. *Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP)*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Schiprowski, A. (2017): *The Role of Caseworkers in Unemployment Insurance: Evidence from Unplanned Absences*. IZA. IZA DP No. 11040.
- Staghøj, J.; M. Svarer & M. Rosholm (2010): Choosing the Best Training Programme: Is there a Case for Statistical Treatment Rules? *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72(2) 172-201.
- Straus, S.G., J.A. Miles & L.L. Levesque (2001): The effects of videoconference, telephone, and face-to-face media on interviewer and applicant judgments in employment interviews. *Journal of Management*, 27(3) 363-381.
- Weatherall, C.D. & K. Markwardt (2010): *Caseworker Behavior and Clients' Employability*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. Working Paper 04:2010.



DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD