

Baggrundsnotat

Litteraturgennemgang: Hvad virker for at få borgere længere fra arbejdsmarkedet i job?

Nærværende notat dokumenterer den litteratur, der ligger til grund for konklusionerne i vidensnotatet *Hvad virker for at få borgere længere fra arbejdsmarkedet i job*.

Gennemgangen af litteraturen fokuserer på effektstudier og omfatter både enkeltstående forskningsartikler, litteraturoversigter og opsamlinger fra ekspertgrupper mv. Resultaterne tager udgangspunkt i danske forsøg og ordninger, som vurderes relevante for jobcentre og a-kasser. Litteraturgennemgangen bygger på materiale fra Jobeffekter.dk, tidligere litteraturopsamlinger samt en søgning efter nyere forskning.

Udvælgelsen og vurderingen af litteraturen beror på STARs faglige skøn og kan i visse tilfælde afvige fra konklusioner på Jobeffekter.dk og andre systematiske reviews.

Gennemgangen vedrører følgende konklusioner:

1. Virksomhedsrettede indsatser virker...
2. ...også for borgere med psykiske lidelser når det kombineres med behandling og støtte
3. Løntimer kan være en trædesten til arbejdsmarkedet – og kan føre til varig beskæftigelse
4. Sagsbehandleres tro på borgerens muligheder kan gøre en forskel
5. Få sager per sagsbehandler giver bedre indsats

Ad 1. Virksomhedsrettede indsatser virker...

Indsatser som virksomhedspraktik og løntilskud, både i offentligt og privat regi, bruges bl.a. til at skabe kontakt til arbejdsmarkedet og styrke borgerens netværk, sociale og faglige kompetencer.

Samlet set viser forskningen, at virksomhedsrettede indsatser – og særligt privat løntilskud – kan være et effektivt redskab til at bringe udsatte borgere tættere på arbejdsmarkedet. Effekterne varierer dog med konjunkturer og målgruppe.

Flere analyser viser, at effekten er størst, når den virksomhedsrettede indsats kombineres med en koordineret og tværfaglig indsats, hvor de forskellige aktiviteter hænger sammen og understøtter borgerens vej mod job eller uddannelse (Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, 2015).

VIVE (tidligere KORA) har fundet, at virksomhedsrettede tilbud til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere øger sandsynligheden for beskæftigelse, og at borgerne også bevæger sig fremad i forhold til arbejdsmarkedstilknnytning og motivation (Arendt et al., 2017).

Privat løntilskud ser ud til at have de mest markante effekter. SFIs (nu VIVE) litteraturgennemgang fra 2012 (Graversen, 2012) viser stærk evidens for, at privat løntilskud øger beskæftigelsen blandt aktivitetsparate borgere, og Ekspertgruppen fra 2015 når frem til samme konklusion. En gennemgang fra KORA finder også tegn på, at løntilskud i både privat og offentlig regi kan gavne udsatte unge, hvis forløbet varer omkring et halvt år (Jensen & Andersen, 2012).

De Økonomiske Råd (2012) viser, at aktivering med løntilskud – særligt i privat regi – havde en markant positiv effekt på ledighedsperioden under højkonjunkturen 2005–2007, hvor perioden blev forkortet med 26 uger. I lavkonjunktur forsvinder effekten dog.

Effekterne af offentligt løntilskud er mindre entydige. Ekspertgruppen (2015) fremhæver, at effekten typisk er lavere end ved privat løntilskud og peger på en tendens til fastholdelse under aktiveringen. En nyere analyse af Rosholm & Svarer (2020) viser dog, at deltagelse i offentlige løntilskudsordninger øger sandsynligheden for at komme i beskæftigelse – men uden at forbedre beskæftigelsens varighed eller stabilitet.

Når det gælder virksomhedspraktik, er billedet mere sammensat. Nyere viden peger generelt på mere positive resultater: Arendt et al. (2017) finder en beskæftigelseseffekt af praktik for aktivitetsparate, og det randomiserede forsøg "JobFirst" dokumenterer, at andelen med løntimer er cirka otte procentpoint højere efter 78 uger for borgere i virksomhedsrettet indsats sammenlignet med en kontrolgruppe (Ramboell og Metrica, 2018). Også projektet "Virksomhedscenter Generation 2" viser en positiv effekt: Efter 70 uger er en markant større andel af deltagerne kommet i fleksjob sammenlignet med kontrolgruppen (Epinion, 2017). I ældre litteratur er billedet mere blandet. I følge SFIs litteraturgennemgang fra 2012 (Graversen, 2012) er der usikkerhed om effekten, mens De Økonomiske Råd (2012) finder positive effekter i både lav- og højkonjunktur. En ældre analyse af Skipper (2010) finder ingen effekt for resourcesvage ledige.

Ad 2. ...også for borgere med psykiske lidelser når det kombineres med behandling og støtte

Indsatsen Individuelt Planlagt job med Støtte (IPS) er en virksomhedsrettet beskæftigelsesindsats, som integrerer psykiatrisk behandling, mentorstøtte og en målrettet indsats over for arbejdsmarkedet. Der foreligger omfattende international såvel som dansk evidens for, at IPS har en positiv effekt på beskæftigelsen for personer med psykiske lidelser.

Støtte udgør en central komponent i IPS-modellen og bidrager til den samlede effekt af indsatsen. Den dokumenterede effekt af IPS, herunder betydningen af mentorstøtte, fremgår blandt andet af Christensen og Nordentoft (2011).

Et dansk randomiseret kontrolleret forsøg har undersøgt effekten af IPS for personer i alderen 18 til 64 år. I forsøget blev både den klassiske IPS-model og en udvidet version – IPS+, som kombinerer IPS med træning i kognitive og sociale færdigheder – afprøvet. Evalueringen dokumenterer positive effekter af begge modeller, både i forhold til borgernes overgang til ordinær beskæftigelse og til uddannelse.

Resultaterne viser, at IPS samlet set har en signifikant positiv effekt. Efter 18 måneder var 59,5 procent af deltagerne i IPS-gruppen kommet i arbejde eller uddannelse, sammenlignet med 46,5 procent i kontrolgruppen, som modtog den almindelige kommunale indsats. Det svarer til en forskel på knap 13 procentpoint. Derudover opnår deltagerne i både IPS og IPS+ hurtigere tilknytning til arbejdsmarkedet end personer i kontrolgruppen (Christensen og Eplov, 2018).

Ad 3. Løntimer kan være en trædesten til arbejdsmarkedet – og kan føre til varig beskæftigelse

Nyere analyser peger på, at løntimer kan være en trædesten til mere varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Det gælder bl.a. fem analyser fra Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering samt en analyse af Rosholm (2024) i samarbejde med Væksthusets forskningscenter.

Analyserne undersøger på forskellig vis udsatte borgeres tilknytning til arbejdsmarkedet gennem få løntimer samt potentialet for en mere varig beskæftigelse. Den første analyse (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2023a) viser, at omkring en tredjedel af de udsatte, som opnår få løntimer, øger deres timetal over tid, særligt inden for brancher med mangel på arbejdskraft, hvor de samtidig opnår flere timer end øvrige grupper. Den anden analyse (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2023b) evaluerer det randomiserede kontrollerede forsøg, JobFirst, og dokumenterer, at deltagerne over en seksårig periode arbejder cirka 14 % flere timer end kontrolgruppen. Dette indikerer, at få løntimer kan fungere som en trædesten mod mere stabil arbejdsmarkedsforankring.

Den tredje analyse (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2023c) peger på, at langvarige aktivitetsparate, som fik løntimer i 2017, i højere grad fortsatte med lønarbejde fem år senere sammenlignet med en referencegruppe, hvor omkring halvdelen arbejdede deltid og en femtedel fuldtid efter fem år. Den fjerde analyse (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2023d), der bygger videre på den

første, viser, at udsatte typisk opnår deres første løntimer i private, mindre virksomheder inden for sundhed, socialvæsen, handel og rengøring, hvor stillingerne ofte er mangelområder.

Endelig har en analyse fra STAR peget på, at løntimer potentielt ikke kun er godt for den enkelte. Analysen peger på en deskriptiv sammenhæng mellem forældres og børns arbejdsmarkedstilknnytning. Børn, der er vokset op med forældre uden arbejde, har selv en større risiko for at ende uden job. Analysen viser, at jo mere forældrene arbejder under barnets opvækst (5-14 år), desto mindre er risikoen for, at barnet selv ender uden arbejde som voksen, (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2023e).

Sammenlagt tyder analyserne på, at selv en beskedent tilknytning til arbejdsmarkedet kan være afgørende for udsatte borgere som et skridt mod øget og mere varig beskæftigelse, især når ansættelsen sker inden for områder med mangel på arbejdskraft. Samtidig peger de på, at en del ikke fastholder tilknytningen over tid.

Ad 4. Sagsbehandleres tro på borgerens muligheder kan gøre en forskel

Et effektstudie af beskæftigelsesindsatser for udsatte borgere peger på, at fagpersoners tro på borgernes muligheder for at opnå beskæftigelse spiller en central rolle for indsatsens effekt. Beskæftigelsesindikatorprojektet, som blev gennemført i 10 jobcentre i perioden 2011-2016, bidrager med væsentlig viden på dette område. Resultaterne viser, at fagpersoner, der har høje forventninger til, at udsatte borgere kan komme i job, alt andet lige opnår bedre beskæftigelsesresultater sammenlignet med kolleger med lavere forventninger (Væksthuset Forskningscenter & Aarhus Universitet, 2017).

Ad 5. Få sager per sagsbehandler giver bedre indsats

VIVE identificerer i deres litteraturoversigt fra 2019 fem internationale effektstudier, som undersøger betydningen af sagsbehandleres caseload for borgernes overgang fra ledighed til beskæftigelse. På tværs af studierne peges der entydigt på, at en reduktion i sagsbehandlerens sagsstamme har en positiv effekt på borgernes beskæftigelsesudfald. De undersøgte målgrupper varierer og omfatter blandt andet langtidsledige kontanthjælpsmodtagere, nyankomne indvandrere, dagpengemodtagere og afskedigede medarbejdere. På baggrund af gennemgangen konkluderer VIVE, at færre ledige pr. sagsbehandler kan øge sandsynligheden for, at ledige kommer i beskæftigelse (Amilon & Lindegaard, 2019).

Sammenlignelige konklusioner fremgår af evalueringen af forsøget "Jobfirst", som blev gennemført som et randomiseret kontrolleret forsøg i 15 kommuner i perioden 2016-2017. Forsøget havde til formål at styrke kontinuiteten i indsatsen ved at sikre, at borgerne havde en gennemgående, primær kontaktperson gennem hele forløbet. Evalueringen viser, at denne model har positive beskæftigelseseffekter. Samtidig peger den på, at en lav sagsmængde er en forudsætning for at kunne opretholde en tæt og hyppig kontakt mellem borger og jobformidler. Derudover indikerer evalueringen, at en reduceret caseload bidrager positivt til indsatsens samlede effekt (Rambøll og Metrica, 2018).

Litteraturliste

- Arendt, J. N., Andersen, H. L., & Saaby, M. (2017). Measuring employability trajectories among social welfare recipients. *KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*.
- Amilon, A., & Lindegaard, A. H. (2019). Sagsbehandlerrelaterede forhold som påvirker lediges jobchancer: litteraturgennemgang. *VIVE – Det Nationale Forsknings-og Analysecenter for Velfærd*.
- Christensen, T. N., & Eplov, L. F. (2018). Resultater fra IPS projektet. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.
- Christensen, T., & Nordentoft, M. (2011). Review om effekter af beskæftigelsesindsatser til personer med svær psykisk sygdom. *Arbejdsmarkedsstyrelsen*.
- De Økonomiske Råd. (2012). Dansk Økonomi: Efterår 2012. *De Økonomiske Råd*.
- Ekspertgruppen om udredning af beskæftigelsesindsats (2015). Nye vej til Job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet. *Ekspertgruppen om udredning af beskæftigelsesindsats*.
- Epinion (2017). Evaluering af virksomhedscenter generation 2. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.
- Graversen, B. K. (2012). Effekter af virksomhedsrettet aktivering for udsatte ledige. *SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd*.
- Jensen, T. P., & Andersen, H. L. (2012). Virker aktivering for udsatte unge? *KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning*.
- Rambøll og Metrica (2018): Delrapport 1 – effekterne. Evaluering af Jobfirst. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.
- Rosholm, M. (2024). Lønner det sig at få løntimer på vejen mod job? *Væksthusets forskningscenter og Aarhus Universitet*.
- Rosholm, M. & Svarer, M. (2020). *Evaluering af offentlige løntilskudsjob til ledige. Metrica*.
- Skipper, L. (2010). En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats. *AKF – Anvendt KommunalForskning*.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2023a). Få løntimer kan føre til flere – særligt på mangelområder. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2023b). Løntimeindsatser har langsigtede effekter. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2023c). Løntimer til udsatte kan give mere varig tilknytning til arbejdsmarkedet. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2023d). Hvor får udsatte ledige deres første ordinære løntimer? *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2023e). Flasket op med job. *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*.

Væksthusets Forskningscenter & Aarhus Universitet (2017). Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer. *Væksthuset*.