



Leena Eskelinen, Jacob Seier Petersen og Iben Bolvig

Profilering af ledige

Analyse af profileringsværktøjer i fire lande



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

Profilering af ledige – Analyse af profileringsværktøjer i fire lande

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2015

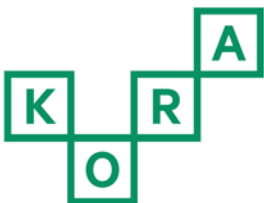
Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-812-5
Projekt: 10897

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

STAR, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, har bedt KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, om at udarbejde en praksisorienteret beskrivelse af udvalgte profileringsværktøjer på beskæftigelsesområdet. På baggrund af et indledende litteraturbaseret review af de eksisterende profileringsværktøjer blev fire lande, Australien, Irland, Sverige og Tyskland, udvalgt til en uddybende analyse.

Rapporten består af to dele, et review af udvalgte internationale profileringsværktøjer (kapitel 3) og en uddybende analyse af ovennævnte fire landes profileringsværktøjer (kapitel 4). Sidstnævnte udgør hovedparten af den samlede rapport.

Det samlede projekt er gennemført i perioden oktober 2014 – februar 2015.

Vi siger tak til vores kontaktpersoner og informanter i de fire lande. De har på afgørende vis bidraget til beskrivelsen af de enkelte landes profileringsværktøjer og -praksis ved at dele deres erfaringer med os.

Rapporten er udarbejdet af docent, lic.phil. Leena Eskelinen, projektleder, cand.scient.pol. Jacob Seier Petersen og seniorforsker, ph.d. Iben Bolvig.

Leena Eskelinen
December 2015

Indhold

Resumé	6
Indledning og formål.....	6
Begreber	6
Metode	7
Rapportens temaer	8
Resultater	9
Opmærksomhedspunkter	19
1 Baggrund og formål.....	22
2 Metode og praktisk gennemførelse	25
2.1 Trin 1: Review af internationale erfaringer med profileringsværktøjer	25
2.1.1 Udarbejdelse af bruttoliste over lande med profileringsværktøjer.....	25
2.1.2 Udvalgelse af otte lande til review af profileringsværktøjer	25
2.1.3 Review af profileringsværktøjer i otte lande.....	26
2.2 Trin 2: Uddybende praksisanalyse af internationale erfaringer med profileringsværktøjer	27
2.2.1 Rekruttering af informanter.....	28
2.2.2 Dataindsamling	28
2.2.3 Analyse.....	30
3 Review af internationale erfaringer med profileringsværktøjer	31
3.1 Profileringsværktøjernes indhold og anvendelse.....	31
3.2 Sagsbehandlerens relation til profileringsværktøjet	32
3.3 De statistiske modeller bag profileringsværktøjerne	33
4 Analyse af praksis i fire udvalgte lande.....	35
4.1 Australien: JSCI (Jobseeker Classification Instrument)	35
4.1.1 Politisk kontekst og formål.....	35
4.1.2 Beskrivelse af profileringsværktøjet – indhold og anvendelse	36
4.1.3 Implementering.....	40
4.1.4 Den statistiske model og træfsikkerhed	41
4.1.5 Sammenlignelighed med /overførbare til danske forhold	44
4.2 Irland: PEX (Probability of Exit)	45
4.2.1 Politisk kontekst og formål.....	45
4.2.2 Beskrivelse af profileringsværktøjet – indhold og anvendelse	46
4.2.3 Implementering.....	49
4.2.4 Den statistiske model og træfsikkerhed	50
4.2.5 Sammenlignelighed med /overførbare til danske forhold	53
4.3 Sverige: Bedömningsstödo	54
4.3.1 Politisk kontekst og formål.....	54
4.3.2 Beskrivelse af profileringsværktøjet – indhold og anvendelse	55
4.3.3 Implementering.....	58
4.3.4 Den statistiske model og træfsikkerhed	59

4.3.5	Sammenlignelighed med/overførbarehed til danske forhold	62
4.4	Tyskland	64
4.4.1	Politisk kontekst og formål	64
4.4.2	Beskrivelse af profileringsværktøjet – indhold og anvendelse	65
4.4.3	Implementering	70
4.4.4	Databaserede værktøjer	71
4.4.5	Sammenlignelighed med /overførbarehed til danske forhold	72
5	Tværgående opsamling og konklusion	73
5.1	Politisk kontekst og formål	73
5.2	Indhold og anvendelse	73
5.3	Udvikling og implementering	77
5.4	Den statistiske model	78
5.5	Opmærksomhedspunkter	81
	Litteratur	84
Bilag 1	Søgeord ved systematisk litteratursøgning	89
Bilag 2	Bruttoliste over lande med profileringsværktøjer	91
Bilag 3	Screeningsskema ved review af profileringsværktøjer i 8 lande..	93
Bilag 4	Redskaber, der anvendes til indsamling af oplysninger i profileringsværktøjer	95
	Australien JSCI (Job Seeker Classification Instrument)	95
	Irland: PEX (Probability of Exit)	107
	Sverige: Bedömningsstöd	118
	Tyskland: 4-PM-model	120
Bilag 5	Dokumentation af profileringsværktøjer i Australien, Irland, Sverige og Tyskland	122
	1. Vigtigste kilder til de fire landes værktøjer	122
	2. Internationale review, hvori et eller flere af de fire lande i praksisanalysen indgår	126
	3. Forkortelser anvendt i kapitel 4	126

Resumé

Indledning og formål

Profilering, dvs. kategorisering af ledige i forskellige risikogrupper, har været i fokus på beskæftigelsesområdet siden 1990'erne. Australien indførte som det første land et statistisk profileringsværktøj i 1998. Næsten sideløbende arbejdede bl.a. USA og Canada med statistisk profilering. Efter år 2000 har flere lande udviklet profileringsmodeller, som enten bygger på statistiske modeller eller på sagsbehandlernes faglige vurderinger eller en kombination af de to tilgange. De nationale værktøjer er i stor udstrækning udviklet på baggrund af inspiration fra hinandens og de landes modeller, som var forgængere på området.

I Danmark har man tidligere forsøgt sig med et statistisk profileringsværktøj kaldt Jobbarometer. Værktøjet er i dag udfaset, og profileringen foregår nu udelukkende på baggrund af sagsbehandlerens faglige vurdering. Statistisk profilering af ledige er blevet aktuelt på ny i forbindelse med en række reformer på beskæftigelsesområdet, herunder kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2014. På baggrund af reformerne ønsker STAR, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, at udvikle et statistisk profileringsværktøj til visitering af ledige, der har størst behov for en intensiv indsats, og dermed målrette indsatsen, således at ressourcerne anvendes mest hensigtsmæssigt. Profileringsværktøjet skal understøtte sagsbehandlernes faglige vurdering og samtidig virke som et dialogværktøj i mødet med de ledige. Endelig er det intentionen, at profileringsværktøjet vil give et fælles udgangspunkt for den indsats, der igangsættes bl.a. ved at hjælpe den ledige til at blive mere afklaret allerede fra de første samtaler.

Som led i udviklingen af det danske profileringsværktøj har STAR bedt KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, om at gennemføre en videnopsamling og analyse af de erfaringer, som andre lande har gjort i forbindelse med udviklingen, implementeringen og anvendelsen af profileringsværktøjer. Hensigten er dermed at bygge bro mellem internationale erfaringer og det igangværende udviklingsarbejde i Danmark for herved at opnå et velunderbygget grundlag for et profileringsværktøj, som er relevant i dansk kontekst.

Begreber

Begrebet *profilering* eller *profilafklaring* anvendes som betegnelse for en aktivitet, som opdelser modtagere af ydelser i forskellige grupper på baggrund af deres individuelle karakteristika eller andre forhold. Profilering kan foretages enten ved hjælp af statistiske modeller eller på baggrund af faglig vurdering, eller i en kombination af begge. De tre former for profilering benævnes i international litteratur henholdsvis som *databaseret*, *sagsbehandlerbaseret* og *dataassisteret* profilering (jf. Loxha & Morgandi 2014).

Profileringen kan *tjene forskellige formål*. Vi sonderer i denne rapport mellem tre overordnede formål: For det første kan profileringen have et *diagnostisk sigte*, dvs. fokusere på at kategorisere den ledige i henhold til dennes afstand fra arbejdsmarkedet eller sandsynlighed for langtidsledighed. For det andet kan profileringen sigte mod at *målrette indsatsen* for den ledige, dvs. blive brugt til at afgøre og/eller styre, hvilken type indsats der skal iværksættes over for den ledige. I international litteratur omtales dette ofte som *targeting eller segmentering* (Loxha & Morgandi 2014). For det tredje kan profileringsværktøjet have et *ressourceal-*

lokerende sigte, dvs. anvendes til at afgøre, hvor mange økonomiske og/eller tidsmæssige ressourcer, der afsættes til den ledige.

Indførelse af profileringsværktøjer påvirker frontmedarbejderes arbejdssituation og kontakt med de ledige på forskellig måde afhængigt af, hvordan og af hvem profileringen gennemføres. Frontmedarbejderne på beskæftigelsesområdet i forskellige lande har forskellig uddannelsesmæssig baggrund, fagligt kvalifikationsniveau og autonomi. Vel vidende, at *sagsbehandler* er en uspecifik og generel samlebetegnelse, som ikke retfærdiggør sådanne forskelle, anvender vi i rapporten for overskuelighedens skyld denne betegnelse for personalet, som står for indsatsen over for de ledige.

Metode

Det primære fokus i denne rapport er at dokumentere og beskrive fire udvalgte landes profileringsværktøjer. Analysen har taget udgangspunkt i et indledende review af otte landes værktøjer. På den måde har analysen været opdelt i to dele: 1) et indledende review af otte udvalgte profileringsværktøjer og 2) en uddybende analyse af fire værktøjer, som på baggrund af reviewet blev udvalgt af KORA og STAR i fællesskab.

Reviewet har haft til formål at give et overblik over eksisterende internationale profileringsværktøjer og derefter systematisere informationer om otte udvalgte landes profileringsværktøjer. Endelig skulle det indledende review udgøre grundlaget for udvælgelsen af fire lande til uddybende videnopsamling og analyse.

Reviewet er blevet gennemført på baggrund af en systematisk litteratursøgning i internationale såvel som i danske og nordiske databaser samt en supplerende googlesøgning ved hjælp af udvalgte nøgleord. Litteratursøgningen resulterede i identificering af 25 landes profileringsværktøjer, som blev sorteret med henblik på at udvælge et mindre antal lande til det systematiske review. Ved denne udvælgelse blev der lagt vægt på, at der skulle være tale om statistisk profilering, og at profileringsværktøjet skulle være relativt veldokumenteret. Sorteringen resulterede i, at otte lande blev udvalgt til at indgå i det systematiske review (de udvalgte lande fremgår af tabel 2.1 i kapitel 2).

Det systematiske review af de otte udvalgte landes profileringsværktøjer byggede primært på tidligere internationale review (Rudolph & Konle-Seidl 2005, Collewet et al. 2010, PES to PES Dialogue Conference 2011, Loxha & Morgandi 2014). De indsamlede informationer blev systematiseret via et screeningsskema, som indeholdt samme hovedtemaer som den uddybende analyse (screeningsskemaet fremgår af bilag 3).

I *den uddybende analyse* har der været fokus på fire landes profileringsværktøjer, med henblik på at beskrive erfaringer fra praksis. Ved analysen af profileringsmetoderne og -praksis er der lagt særlig vægt på profileringsinstrumenternes indhold, konkrete anvendelse i frontlinjen og de statistiske modellers træfsikkerhed. Set i forhold til de hidtidige internationale review af profileringsværktøjer (jf. Loxha & Morgandi 2014) har hensigten med analysen været at give konkret indsigt i, hvordan profileringen foregår og fungerer i praksis. Derudover har interessen været rettet mod praktikernes relation til profilering og det output, profileringen giver med henblik på den lediges efterfølgende forløb i beskæftigelsessystemet.

I udvælgelsen af de fire lande til den uddybende analyse blev der lagt vægt på, at landene skulle bidrage med relevant og selvstændig viden om og erfaringer med udvikling, implementering og anvendelse af statistiske profileringsværktøjer. De fire lande, som indgik i den uddybende analyse, og begrundelser for udvælgelsen fremgår af tabel 1 nedenfor.

Tabel 1 Lande udvalgt til den uddybende praksisanalyse

Land og profileringsværktøj	Begrundelse
Australien Jobseeker Classification Instrument (JSCI)	<ul style="list-style-type: none">• Udelukkende databaseret• Både faktuelle og subjektive variable• Gennemtestet: anvendt siden 1998• Flere formål med samme værktøj (diagnostik, målretning af indsatsen og resourceallokering)
Irland Probability of Exit (PEX)	<ul style="list-style-type: none">• Nyimplementeret: Indsigt i implementeringsprocessen• Både faktuelle og subjektive variable• Flere formål med samme værktøj (diagnostik, målretning af indsatsen, resourceallokering)
Sverige Bedömningstöd	<ul style="list-style-type: none">• Entydigt formål (diagnostik)• Viden om sagsbehandlerne holdninger til og anvendelse af værktøjet• Kun faktuelle variable• Nordisk – relevans for dansk kontekst
Tyskland 4-PM-model	<ul style="list-style-type: none">• Stor grad af sagsbehandlersonomi• Viden om sagsbehandlerne modstand mod værktøjet

I forbindelse med analysearbejdet har det dog vist sig, at Tyskland ikke længere gør brug af statistisk profilering, men derimod udelukkende benytter sagsbehandlerbaseret profilering. Det tyske værktøj er medtaget i analysen, da sagsbehandlerne skal foretage profilering af alle ledige på baggrund af et udførligt IT-baseret registreringsystem med veldefinerede regler. Derfor giver det tyske system et godt indblik i et system, hvor sagsbehandlerne faglighed er forsøgt integreret med et profileringsværktøj. Endvidere har det tyske sagsbehandlerbaserede system karakteristika, som er særdeles relevante med hensyn til konstruktion af et profileringsværktøj: fokus på den lediges styrker og kobling mellem profilering og indsatser.

Den primære dataindsamling foregik via semistrukturerede interview med forskellige typer informanter, herunder repræsentanter for centraladministrationen, forskere/policyanalytikere, der havde haft ansvaret for udviklingen af de statistiske modeller samt praktikere i frontlinjen (jf. tabel 2.3 i kapitel 2). Ud over interviewene blev der gennem kontakt- og interviewpersonerne i hvert land indsamlet forskelligt upubliceret dokumentationsmateriale af de fire profileringsværktøjer. Interviewene blev endvidere fulgt op med afklarende og supplerende spørgsmål gennem mailkorrespondance i dataindsamlings- og analysefasen. I Irland og Tyskland blev der gennemført besøgsinterview med det formål at få indblik i den praktiske anvendelse af profileringsværktøjerne. Af praktiske årsager kunne der ikke gennemføres besøgsinterview i Australien, mens et besøg i Sverige blev fravalgt, dels på grund af stor divergens i brugen af redskabet på tværs af landet, hvorfor et besøgsinterview ikke ville være retvisende, dels fordi der findes aktuelle grundige evalueringer af frontlinjens brug af og holdning til værktøjet.

Det indsamlede datamateriale blev analyseret via en kvalitativ indholdsanalyse, hvor data blev kategoriseret i henhold til en række foruddefinerede temaer.

Rapportens temaer

Rapporten er opbygget som følger:

Kapitel 2 gennemgår de anvendte metoder og fremgangsmåder i forbindelse med projektets to dele: det indledende review og den praksisnære caseanalyse.

- Kapitel 3 opsummerer hovedpointerne i forbindelse med det indledende review af otte landes profileringsværktøjer.
- Kapitel 4 beskriver profileringsværktøjerne i henholdsvis Australien, Irland, Sverige og Tyskland.
- Kapitel 5 sammenfatter og konkluderer på resultaterne af den uddybende analyse af profileringsværktøjerne i ovennævnte fire lande. Kapitlet opstiller i den forbindelse en række opmærksomheder med henblik på det videre arbejde med udviklingen af et dansk profileringsværktøj.

Beskrivelsen af profileringsværktøjerne henholdsvis i Australien, Irland, Sverige og Tyskland tager udgangspunkt i følgende temaer, og beskrivelserne for alle fire landes profileringsværktøjer i kapitel 4 følger den samme struktur:

- kontekst og formål
- indhold og anvendelse
- implementering
- den statistiske model og træfsikkerhed
- (planlagt) indholdsmæssig revision
- sammenlignelighed med/overførbare til dansk kontekst.

Resultater

Nedenfor præsenteres hovedresultaterne af den uddybende analyse af profileringsværktøjerne i Australien, Irland, Sverige og Tyskland. De væsentligste oplysninger vises også i tabelform.

Formål og anvendelse

Indførelse af profileringsværktøjer er typisk opstået i kølvandet på reformer af beskæftigelsesområdet, med stærke intentioner om at effektivisere beskæftigelsesindsatsen. Dette har været særligt markant i Australien, Irland og Tyskland, hvor profileringen har været et led af et mere omfattende sporskifte på beskæftigelsesområdet. Den primære intention og drivkraft bag indførelse af profilafklaring har i alle fire lande været at intensivere indsatsen for langtidsledige og forebygge langtidsledighed. I Australien, Irland og Tyskland har også ønsket om at integrere tidligere inaktive grupper på arbejdsmarkedet været et væsentligt motiv. I alle fire lande, men især i Irland, Sverige og Tyskland, har den økonomiske recession med stigende arbejdsløshed gjort, at profileringsværktøjerne er blevet taget i anvendelse.

Som tidligere nævnt var Australien det første land til at anvende et statistisk profileringsværktøj. Værktøjet blev indført i februar 1998. I Irland blev profileringsværktøjet taget i anvendelse i hele landet i 2013 og i Sverige primo 2012. Forud for udrulningen af værktøjet havde alle tre lande haft udviklingsarbejde i gang i flere år. For Tysklands vedkommende havde udviklingsarbejdet også stilet mod statistisk profilering, men endte med et faseopdelt sagsbehandlerværktøj.

Profileringsværktøjet i Australien og i Irland er rent databaseret, mens værktøjet i Sverige er dataassisteret, dvs. at det tager udgangspunkt i en statistisk model, men giver sagsbehandleren mulighed for at ændre profilkategorien. Formålet med at anvende profileringsværktøjet er i alle fire lande først og fremmest diagnostik og i Sverige alene det. I Sverige har hensigten været at identificere ledige, som på grund af en særlig høj risiko for langtidsledighed skulle gives en tidlig indsats. I de tre øvrige lande bruges profileringsværktøjet ud over diag-

nostik også til målretning af indsatsen og til ressourceallokering – i Irland og Tyskland dog i den forstand, at profilkategorien udgør, hvor intensiv en indsats den ledige tilbydes. I Australien er målretning af indsatsen og ressourceallokering til udbydere koblet sammen med profilkategorierne.

Profileringen gennemføres i Australien og Irland ved tilmelding som ledig (ansøgning om understøttelse) og i Sverige og i Tyskland ved første møde med sagsbehandler. I det førstnævnte tilfælde er det administrativt personale, som står for indsamling af oplysninger, mens det i det sidstnævnte tilfælde er sagsbehandleren.

I alle tre lande, som anvender statistisk profilering – Australien, Irland og Sverige – er profileringsværktøjet udviklet med henblik på at forudsige risikoen for langtidsledighed. Dette er tilfældet, selv om Australien og Sverige benævner profilkategorierne i positive termer som arbejdsmarkedsparathed (jf. tabel 2 nedenfor).

Tabel 2 Profileringsværktøjernes indhold og anvendelse

Land	Type profilerings-system	Formålet med værktøjet ¹	Kategorisering af ledige ²	Implementerings-år	Hvornår anvendes profileringsværktøjet
Australien	Databaseret	Diagnostik Målretning af indsatsen Ressourceallokering	Arbejdsmarkedsparathed	1998	Ved tilmelding og undervejs efter behov
Irland	Databaseret	Diagnostik Målretning af indsatsen Ressourceallokering	Sandsynlighed for langtidsledighed	2013 (i hele landet)	Ved tilmelding
Sverige	Dataassisteret	Diagnostik	Arbejdsmarkedsparathed (langtidsledighed)	2012	Ved første møde med sagsbehandler og efter behov
Tyskland	Sagsbehandlerbaseret	Diagnostik Målretning af indsatsen Ressourceallokering	Arbejdsmarkedsparathed	2009	Ved første møde med sagsbehandleren og løbende

Note: 1) Målretning og ressourceallokering er i Australien mere gennemgribende end i Irland og Tyskland.

2) Uafhængigt af betegnelserne er kategoriseringen af ledige i alle lande baseret på modeller, der forudsiger risikoen for langtidsledighed (bortset fra Tyskland, hvor kategoriseringen ikke er baseret på statistiske modeller).

De statistiske modellers opbygning og træfsikkerhed

I de tre lande – Australien, Irland og Sverige – der anvender en statistisk model i profilafklaringen af de ledige, benyttes der enten en logit- eller en probit-model til at beregne sandsynligheden for, at personen bliver langtidsledig. I alle tre tilfælde er der tale om binære modeller, dvs. at der opereres med et dikotomt udfald for den afhængige variabel: langtidsledig henholdsvis ikke-langtidsledig. For hver af de uafhængige variable (forklarende variable, fx alder, uddannelsesniveau mv.) beregnes der en vægt, som indikerer, i hvilken grad den pågældende variabel påvirker den lediges sandsynlighed for langtidsledighed.

Omregningen fra de statistiske modeller til de konkrete profileringsværktøjer er ikke fuldt ud gennemsigtig i de tre lande. Mest konkret er sammenhængen beskrevet for det svenske bedömningsstöd (jf. Dahlén 2012), hvor beskrivelsen af værktøjet indeholder konkrete eksempler på klientprofiler og en beskrivelse af, hvordan de skal fortolkes. Det fremgår dog også af de øvrige to landes værktøjer, hvor stor en betydning de enkelte variable har for beregningen af den lediges profilscore (i form af de vægte, som regressionsanalyserne resul-

terer i). For Australien beskrives desuden, hvilke værdier (point) de enkelte svarkategorier tildeles i beregningen af en JSCI-totalscore. For Irland har tilsvarende oplysninger ikke været tilgængelige.

De statistiske beregninger, der ligger bag profileringsværktøjerne, er i alle tre lande foretaget på baggrund af hele populationen af ledige (både forsikrede og ikke-forsikrede ledige) over en bestemt tidsperiode (jf. O'Connell et al. 2009, Dahlén 2012, OECD 2012). Dette giver det mest pålidelige grundlag for at forudsige risikoen for langtidsledighed for ledige med forskellige karakteristika. Irland har dog valgt at beregne modeller særligt for mænd og kvinder, hvilket har betydet lidt forskellige vægte for de to køn i de enkelte variable. Begrundelsen herfor er store forskelle mellem de to køn med hensyn til arbejdsdeltagelse og forudsætninger for at komme i arbejde. I Australien udgør alder og køn én faktor ved beregningen af den lediges profilscore, og man har valgt at tildele forskellige vægte for alderskategorierne for henholdsvis mænd og kvinder.

Datagrundlaget for de statistiske modeller i Australien, Irland og Sverige er af forskellig størrelse. I Australien er den seneste opdatering af modellen baseret på ca. 900.000 personer. I Sverige er modellen for bedömningsstöd beregnet på basis af ca. 285.000 personer. Udtrækket i Irland omfatter i alt ca. 30.700 personer, og en separat model er beregnet for 17.700 mænd og 13.000 kvinder. Australien har gennemført re-estimeringer baseret på et nyt udtræk af ledige og derudover mere begrænsede økonometriske analyser i forbindelse med de periodevise reviewrunder, som landet gennemfører blandt udbydere og eksterne eksperter. Disse mere afgrænsede analyser kan betyde mindre re-kalibrering af modellen, men ifølge det seneste review var der ikke behov for dette. Irland og Sverige har ikke gennemført nye dataindsamlinger eller re-kalibreringer, siden modellerne blev konstrueret. Ifølge KORAs interview foretager ministerierne i Australien og Irland opfølgning og intern monitorering af, hvorvidt profileringsværktøjet fungerer efter intentionen om at kunne forudsige risikoen for langtidsledighed. Dette foretages på baggrund af de indsamlede profileringsdata, som kombineres med registeroplysninger om, hvorvidt de pågældende personer fortsat er tilmeldt som ledige. I Sverige er en sådan monitorering ikke mulig, idet resultaterne af profileringen ikke gemmes i en database.

Tabel 3 Statistiske modeller og datagrundlag for profileringsværktøjerne i Australien, Irland og Sverige

Land	Statistisk model	Datamateriale, modellen bygger på	Populationens størrelse	Seneste opdatering	Evidens for træfsikkerhed ¹
Australien	Logistisk regressionsmodel	Data om jobsøgende indsamlet i 2007	900.000	2009 – baseret på data fra 2007	Ja
Irland	Probit-model	Personer, der tilmeldte sig som ledige i sept.-dec. 2006	30.700	2009	Ja
Sverige	Logistisk regressionsmodel	Personer indskrevet som arbejdsløse i 2010	285.000	2012	Ja

Note: 1) OECD 2012, O'Connell et al. 2009, Dahlén 2012.

Det er et udbredt ønske blandt vores informanter – især forskere og analytikere, der har været involveret i udviklingen af værktøjerne – at der blev foretaget systematiske dataindsamlinger. Samtidig vurderer de forskere, vi har været i kontakt med, at modellerne fortsat afspejler de lediges risiko for langtidsledighed. Begrundelsen herfor er, at værktøjerne anvendes til at placere de ledige i relation til hinanden og i relativt brede kategorier. Derfor vil mindre ændringer i den lediges risikoscore typisk ikke betyde ændring i tilhørsforhold til en be-

stemt kategori. Dette har bl.a. O'Connell et al. (2012) konkluderet ved at sammenligne populationen af arbejdsløse i 2006 og 2011 og analysere, om den statistiske profileringsmodel fortsat er effektiv.

Profileringsværktøjernes træfsikkerhed i forbindelse med at forudsige risikoen for langtidsledighed angives i de tre lande på forskellig måde. Derfor er modellerens træfsikkerhed ikke direkte sammenlignelige. Overordnet set gælder det, at træfsikkerheden bliver bedre, desto højere cut-off-punktet for langtidsledighed sættes. Ved et cut-off-punkt på 80 (dvs. hvor modellens træfsikkerhed kun vurderes for ledige, der har minimum 80 % sandsynlighed for at blive langtidsledige) placerer modellerne i Sverige og Irland korrekt udfald for mellem 81 og 83 % af tilfældene (det har ikke været muligt at få oplysningen om træfsikkerheden for den australske model på tilsvarende måde). Træfsikkerheden for at forudsige risikoen for langtidsledighed falder, hvis cut-off-punktet sættes ned. Dermed er modellerne og profileringsværktøjerne mest usikre for gruppen af ledige med 'middelrisiko' for langtidsledighed. Da middelrisikogruppen udgør størstedelen af populationen, vil modellerne være forbundet med usikkerhed over for en betydelig del af de ledige. Ifølge vores interview med de forskere, der har været involveret i udviklingen af modellerne i Irland og i Sverige, kan man ikke forvente, at træfsikkerheden bliver meget bedre end den, som man finder i de to lande. Det skyldes, at der altid vil være en række uforklarede forhold, som påvirker de lediges relation til arbejdsmarkedet, og som det ikke er muligt at opfange.

Udvælgelse og sammensætning af variable

Der er ligheder og forskelle mellem de fire landes profileringsværktøjer, Job Seeker Classification Instrument (JSCI) i Australien, Probability of Exit (PEX) i Irland, bedömningsstöd i Sverige og 4-PM-model i Tyskland. Tabel 4 nedenfor giver en oversigt over sammensætningen af faktuelle og subjektive variable i de fire profileringsværktøjer og indblik i, hvordan oplysningerne indsamles. Antallet af variable varierer fra 12 i Sverige til 18 og 24 i henholdsvis Australien og Irland. I Tyskland består profileringsværktøjet af 16 åbne spørgsmål.

Tabel 4 Konkrete profileringsværktøjer og deres datakilder i Australien, Irland, Sverige og Tyskland

Land	Profileringsværktøj	Typer af variable	Hvordan indsamles data
Australien	Jobseeker Classification Instrument (JSCI)	18 faktuelle og subjektive	Registerdata og spørgeskema-data ved tilmelding
Irland	Probability of Exit (PEX)	24 faktuelle og subjektive	Registerdata og spørgeskema-data ved tilmelding
Sverige	Bedömningsstöd	12 faktuelle	Sagsbehandleren interviewer den ledige
Tyskland	4-PM-model	16 åbne/kvalitative spørgsmål	Sagsbehandleren interviewer den ledige

De fleste variable i de fire profileringsværktøjer drejer sig om individrelaterede karakteristika hos den ledige. Der er relativt få variable, der beskriver vilkårene på arbejdsmarkedet, dvs. som er relateret til efterspørgselssiden. En betydelig del af de oplysninger, der indgår i profileringsværktøjerne, er faktuelle oplysninger om den ledige såsom demografiske oplysninger og arbejdshistorik (jf. tabel 5 nedenfor).

Det, der især adskiller landenes profileringsværktøjer fra hinanden, er, hvorvidt de inddrager oplysninger af mere subjektiv karakter. I Australien og Irland inddrages oplysninger vedrørende selvvurderet helbred, mens det svenske værktøj alene bygger på oplysninger, som også findes i registre. Det tyske profileringsværktøj adskiller sig ved, at variablene har en

kvantitativ såvel som en kvalitativ dimension. Det kommer til udtryk ved, at det ikke alene er registreringen af eksempelvis den lediges boligproblem, men i højere grad sagsbehandlerens kvalitative vurdering af boligproblemet omfang, der er af betydning ved profilafklaring.

Tabel 5 Variable i de fire landes profileringsværktøjer

Typen af variable	Australien	Irland	Sverige	Tyskland
Demografiske karakteristika	Alder, køn, befolkningsgruppe (etnicitet), fødeland	Alder, køn	Alder, (køn), fødeland	(Alder)
Familiesituation	Civilstatus/forsørger	Civilstatus, antal børn	-	Familiemæssig situation
Helbredsforhold	Handicap/sygdom/arbejdsevne	Selvurderet helbred	Funktionsnedsættelse	Sundhedsmæssigt potentiale
Sociale forhold	Boligsituation (fast bopæl), straffeattest, personlige faktorer (herunder misbrug)	Ægtefællens indkomst	-	Boligmæssig situation, personlig situation, finansiel situation
Uddannelse	Uddannelsesniveau	Uddannelsesniveau	Uddannelsesniveau, uddannelse inden for søgt arbejdsområde	Skolemæssige kvalifikationer, intellektuelt potentiale, sprogkendskab
Faglige kvalifikationer/arbejdserfaring	Jobbrettede faglige kvalifikationer, engelskkundskaber, arbejdserfaring	Engelskkundskaber, læse/regneproblemer, beskæftigelsehistorik (varighed af ansættelser)	Erfaring inden for søgt arbejdsområde	Faglige kvalifikationer, erhvervmæssige kvalifikationer, intellektuelt potentiale, social attitude og arbejdsadfærd
Ledighedshistorik	Overførselsindkomsthistorik	Overførselsindkomsthistorik, type af overførselsindkomst, tid siden sidste ansættelse	Type af overførselsindkomst, længde af seneste ledighedsforløb, hvornår blev senest ledig	Erhvervmæssige kvalifikationer
Jobmobilitet; motivation	Adgang til transport, kontaktbarhed telefonisk	Egne transportmuligheder, nærhed til offentlig transport, jobmobilitet (vilje til at flytte for at få nyt job)	Type af søgt arbejdsområde	Geografisk mobilitet, Initiativ/arbejdmæssig attitude, villighed til læring og uddannelse
Geografi og lokalt/regionalt arbejdsmarked	Bopælsregion, lokale beskæftigelsesmuligheder, afstand til arbejdsmarkedet (by/landdistrikt)	Bopælsregion, bopæls beliggenhed (by- eller landdistrikt)	Ledighedsprocent i kommunen	Geografisk mobilitet
Andet	-	Deltagelse i lokalt beskæftigelsesprogram inden for de seneste 12 mdr./5 år	Tilmeldingsmåned som ledig	-

De statistiske profileringsmodeller bag det australske JSCI, det irske PEX og det svenske bedömningsstöd fokuserer på barrierer hos den ledige. Baggrunden herfor er, at modellerne er konstrueret med henblik på at forudsige risikoen for langtidsledighed, og derfor at identificere de vigtigste risikofaktorer. Kun i den tyske 4-PM-model er den lediges styrker det første aspekt, som sagsbehandleren skal forholde sig til. Dette er dog noget modstridende i forhold

til den efterfølgende præsentation af beslutningsgrundlaget for seks profiler, hvor barrierer eller områder med udviklingsbehov er afgørende for, hvilken gruppe den ledige placeres i.

Der er forskellige holdninger blandt informanterne fra de fire lande med hensyn til, hvilken type data et profileringsværktøj ideelt set skal bygge på. I Australien anses en kombination mellem faktuelle og subjektive oplysninger for vigtig, og det australske værktøj har siden 1998 været baseret på en kombination af disse to typer af informationer. I Irland lyder argumentationen hos forskerne bag profileringsmetoden (arbejdsmarkedsøkonomer på ESRI, the Economic and Social Research Institute), at der strengt taget kun vil være behov for 4-5 variable, og alene vedrørende faktuelle forhold, hvis værktøjet alene skal anvendes til at identificere personer med høj risiko for langtidsledighed. I Sverige er bedömningsstödet et forenklet værktøj set i forhold til det oprindelige udviklingsarbejde med et profileringsværktøj, og det ses som ønskværdigt i fremtiden at supplere værktøjet med flere variable, både faktuelle (fx sprogkundskaber) og subjektive (fx motivation), og generelt at lægge mere vægt på den lediges vurderinger. For tiden består det svenske værktøj alene af oplysninger, som i princippet kan hentes fra registre. I Tyskland anvendes udelukkende variable af mere subjektiv karakter. Det skyldes, at man anser informationer vedrørende subjektive forhold, såsom de lediges motivation og personlige problemer, som centrale for, at den ledige skal kunne komme i beskæftigelse.

Et argument mod at inkludere subjektive variable i profileringsværktøjet er, at de er afhængige af, hvordan den ledige forstår spørgsmålet, og om han/hun er indstillet på at give et oprigtigt svar, givet de implikationer et bestemt svar kan have. Det kan fx handle om sensitive emner som misbrug, familieforhold eller helbred, som kan udgøre store barrierer for at bestride et arbejde. I Australien benyttes en særlig fremgangsmåde, som går på, at den ledige kan undgå at svare på spørgsmål, som kan opleves som personfølsomme (fx helbred eller straffeattest). Disse aspekter uddybes i en senere fase, med mulighed for at supplere informationer, der indgår i den lediges profil, med mulighed for rekategorisering. Alternative er der ikke erfaringer fra de fire lande, der taler imod at inkludere 'bløde', subjektive oplysninger fra den ledige. Faktisk indgår subjektive variable i profilering i Australien, Irland og Tyskland, og Sverige er i gang med at udbygge bedömningsstödet med subjektive variable.

Diskussionen om de mest relevante indikatorer kan i sidste ende relateres til en diskussion om, hvad der er formålet med profilering. Hvis formålet kun er diagnostik, dvs. at forudsige en persons risiko for langtidsledighed, vil det være tilstrækkeligt at bruge få faktuelle variable (som nævnt ovenfor). Hvis profileringsværktøjet derimod har et bredere og mere åbent sigte, herunder at afspejle den lediges muligheder for at indtræde på arbejdsmarkedet eller understøtte den fremadrettede indsats, er de mere subjektivt orienterede variable særdeles relevante. Udgangspunktet for at udvikle profileringsmodeller og -værktøjer har i alle lande været diagnostik, og derfor har der af sagens natur været fokus på de stærkeste prædiktorer for at kunne identificere de subpopulationer, som er i højst risiko for at blive langtidsledige. Holdninger til sammensætningen af variable synes således at være relateret til, hvilket formål profileringsværktøjet skal tjene.

Brug af forskellige dataindsamlingsmetoder

Vores analyse viser, at datakvaliteten påvirkes af en række forhold i forbindelse med dataindsamlingen. Der er to grundlæggende fremgangsmåder med hensyn til, hvordan oplysningerne til profilering indsamles i de fire lande. Australien og Irland repræsenterer en fremgangsmåde, hvor faktuelle såvel som oplysninger af mere subjektiv karakter indsamles af administrativt personale ved registreringen som ledig. Dette kan ske ved personlig henvendelse eller telefonisk (i Australien) eller ved, at den ledige udfylder ansøgningsskemaerne (i Irland). I

Sverige og Tyskland indsamler den sagsbehandler, som står for den efterfølgende kontakt og indsats, oplysningerne ved den første samtale med den ledige.

Begge indsamlingsmetoder indeholder kilder til fejl, men dette har fået meget lidt opmærksomhed i forbindelse med diskussionen om de statistiske modellens træfsikkerhed, selv om datakvaliteten har stor betydning for profileringsresultatet. I Australien har der været rejst diskussion om spørgsmålsformuleringer i forbindelse med review hos udbydere og interessenter, og det har ført til omformuleringer af nogle spørgsmål. Et andet aspekt, som har været diskuteret, er lediges svar ved henholdsvis personligt interview og indsamling af oplysninger via telefon, samt interviewerens eventuelle tendens til at påvirke svarene i en bestemt retning. I Australien har man gjort det muligt for de ledige at springe over spørgsmål af mere personlig eller følelsesmæssig karakter, når profileringen foretages ved registreringen – dog med mulighed for at supplere svarene ved første kontakt med sagsbehandleren. I Sverige, hvor det er sagsbehandleren, der indsamler oplysninger i en samtale, har en undersøgelse vist, at sagsbehandleren i flere tilfælde undlod at spørge den ledige, og i stedet selv svarede på spørgsmålene (Assadi & Lundin 2014). I Irland foretages profilafklaringen på baggrund af oplysninger indsamlet via registreringsskemaer, som er udviklet til andet formål end profilering. Dette kan være problematisk, da nogle spørgsmål ikke er særligt velformulerede og skalaerne ikke altid velovervejede. Sidstnævnte kan være en forklaring på, at fx selvvurderet helbred ikke bliver en særlig relevant prædikator i den irske model, mens helbredsrelaterede variable synes at have større relevans i de tre øvrige profileringsværktøjer. Endelig er det i Tyskland op til den enkelte sagsbehandler at vurdere, hvordan de prædefinerede spørgsmål til den ledige skal tolkes, herunder i hvilket omfang det er nødvendigt at komme igennem dem alle.

Kategorier af ledige, profileringen resulterer i, og kategoriernes betydning for indsatsen

De ledige opdeles på baggrund af profilering i x antal kategorier – i Australien og i Sverige i fire kategorier, i Irland i tre kategorier og i Tyskland i seks kategorier (jf. tabel 6 nedenfor). Det er politisk bestemt og således aftalebaseret, hvor mange kategorier profileringsværktøjet opdeler de ledige i, og hvordan kategorierne defineres. Der er dermed betydelig forskel mellem de fire lande, fx med hensyn til, hvor stor en andel der placeres henholdsvis i lavrisikokategorien og i midterkategorierne. I Australien placeres ca. tre femtedele og i Sverige ca. halvdelen af de ledige i den bedste kategori, mens andelen i Irland er en femtedel. I Tyskland er ca. 33 % i en af de tre profiltyper nærmest arbejdsmarkedet (såkaldte simple profiler). Omvendt er midterkategorien stor i Irland (tre femtedele af alle) og relativ stor i Sverige (47 %, hvis de to midterste kategorier ses under ét), mens den er betydeligt mindre i Australien (27 %, hvis de to midterste kategorier ses under ét). I Tyskland befinder 67 % af de ledige sig i en af de tre kategorier, der er længst væk fra arbejdsmarkedet (såkaldte komplekse profiler).

På ovennævnte grundlag er profilkategorierne fra de fire lande ikke sammenlignelige. De skal ses som beskæftigelsespolitiske værktøjer i de pågældende lande. Inddeling i kategorierne har betydning for, hvordan indsatsen for bestemte typer ledige tilrettelægges. Et eksempel herpå er Sverige, hvor bedömningsstödet oprindeligt blev taget i anvendelse som et værktøj til at identificere de ca. 10 % ledige, som havde højest risiko for at blive ledige over seks måneder, og som derfor skulle tilbydes en tidlig indsats. Værktøjet skulle sikre, at vurderingen af risikoen sker ensartet i hele landet.

Kun i Australien anvendes profilering direkte til målretning af indsatsen og ressourceallokering. I Australien kan profileringsresultatet desuden udløse visitering til en uddybende vurdering af den lediges arbejdsevne (JCA, Job Capacity Assessment). I Irland anvendes profilerin-

gen til at afgøre, hvornår det første møde mellem sagsbehandler og ledig skal finde sted, og hvor intensiv en indsats der tilbydes, men ikke direkte til at vælge, hvilke indsatser der skal iværksættes. I Sverige vælges indsatserne af sagsbehandlerne, selv om profileringen ifølge ekspertvurdering først giver mening, hvis den kobles med indsatsprogrammer (Dahlén 2014). I Tyskland er profilkategorierne i nogen grad koblet sammen med typen af indsatser, der kan iværksættes. Det er dog alene op til sagsbehandleren at vurdere, om, og hvilken indsats, der kan iværksættes.

Bortset fra i Australien, anvendes profilafklaringen således i meget begrænset omfang til at afgøre, hvilke indsatser der skal iværksættes, og til ressourceallokering. Både Irland og Sverige giver udtryk for, at de ønsker at udvikle statistiske profilafklaringsmodeller, der i højere grad kan bruges til målretning af indsatser.

Tabel 6 Antallet af profilkategorier i de fire lande

Land	Antal profilkategorier	Underkategorier	Andel af ledige i underkategorierne, pct.	
Australien	4 streams	Stream 1	61	
		Stream 2	18	
		Stream 3	9	
		Stream 4	12	
Irland	3 bands ¹	High-band (PEX) people	20	
		Middelkategori	60	
		Low-band (PEX) people	20	
Sverige	4 kategorier	Lavest risiko (0-0.4)	51	
		Næstlavest risiko (0.4-0.6)	34	
		Næsthøjest risiko (0.6-0.8)	13	
		Højest risiko (0.8-1.0)	2	
Tyskland	6 kategorier	Markedsprofil	Simple profiler	7
		Aktiveringsprofil		3
		Opkvalificeringsprofil		23
		Udviklingsprofil	Komplekse profiler	34
		Stabiliseringsprofil		18
		Understøttende profil		15

Note: 1) I Irland betyder en høj profileringscore lav risiko for langtidsledighed.

Sagsbehandlerne rolle og relation til profilering

I Australien og Irland har sagsbehandlerne ingen (Irland) eller begrænset (Australien) indflydelse på selve profileringsproceduren og afgørelsen af, i hvilken kategori den ledige hører til. I de to andre systemer – Sverige og Tyskland – har sagsbehandlerne derimod stor indflydelse på, i hvilken kategori den ledige placeres. I Sverige har sagsbehandleren mulighed for ikke at bruge profileringsværktøjet til at kategorisere den ledige. Tabel 7 giver en oversigt over sagsbehandlerne rolle og relation til profileringsværktøjerne i de fire lande.

Indførelse af profilafklaringen har i de fire lande haft betydning for sagsbehandlerne arbejde på forskellig måde og i varierende grad. I Sverige har indflydelsen ikke været særlig markant, fordi sagsbehandlerne har haft stor frihed med hensyn til, om og hvordan de bruger bedömningsstødet i deres kontakt med de ledige. I Tyskland har sagsbehandlerne i princippet stor autonomi, men de er samtidig forpligtet til at bruge 4-PM-systemet (med de fire faser, hvoraf den første er profilering), hver gang de er i kontakt med den ledige. Systemet er rela-

tivt detaljeret, men det er op til den enkelte sagsbehandler, hvor grundigt hun gennemfører dokumentationen. I Australien og i Irland kommer sagsbehandlerne først i kontakt med de ledige, efter profileringen er foretaget, og profilering omfatter samtlige personer, som er berettiget til at modtage understøttelse.

Sagsbehandlerens relation til profileringsværktøjet er således forskellig i henholdsvis Australien og Irland sammenlignet med Sverige og Tyskland, selv om profilering i alle fire lande bruges tidligt i ledighedsforløbet og over for alle nyledige. Endvidere er det forskelligt, om det er muligt at re-kategorisere den ledige under et ledighedsforløb. Praksis i Irland er i denne henseende forskelligt fra de tre andre lande, idet den ledige bibeholder den samme kategori hele ledighedsperioden ud. Modsat til Irland har sagsbehandlerne/udbyderne i Australien mulighed for at bruge profileringsværktøjet undervejs i ledighedsperioden og foreslå overførsel til en anden kategori, hvis de kan dokumentere betydelige ændringer eller nye forhold i den lediges situation. I Sverige og i Tyskland kan rekategorisering finde sted løbende, hvilket ifølge vores informanter anses for relevant med henblik på at følge den lediges progression og med henblik på tilrettelæggelsen af indsatsen.

I de lande hvor profileringsværktøjet skal understøtte sagsbehandlerens faglige vurdering af de lediges forhold og forudsætninger for beskæftigelse (Sverige og Tyskland), bliver værktøjet ofte opfattet som ressourcekrævende at arbejde med. I Sverige giver sagsbehandlerne udtryk for, at det statistiske profileringsværktøj bedömningsstödet kun sjældent foretager en anden kategorisering af den ledige, end sagsbehandlerne. I Tyskland giver sagsbehandlerne udtryk for, at det omfattende dokumentationskrav i forbindelse med profilafklaring og de efterfølgende faser i 4-PM-modellen tager uforholdsmæssigt meget tid fra samtalerne med de ledige.

Tabel 7 Sagsbehandlerens rolle og relation til profileringsværktøjerne i Australien, Irland, Sverige og Tyskland

Land	Værktøjets relation til sagsbehandlerens faglige vurdering	Sagsbehandlerens holdning til profilering	Oplysningernes gennemsigtighed for sagsbehandler og borger ¹
Australien	Sagsbehandleren har ingen indflydelse på den indledende kategorisering	Sagsbehandlerne forholder sig relativt neutralt/accepterende over for systemet	Sagsbehandleren har fuldt kendskab til den lediges totalscore og profil
Irland	Sagsbehandleren har ingen indflydelse på kategoriseringen	Sagsbehandlerne forholder sig accepterende over for systemet	Sagsbehandleren har hverken kendskab til den lediges totalscore eller profil
Sverige	Sagsbehandleren har den fulde beslutningskompetence	Sagsbehandlerne er kritiske over for systemet	Sagsbehandleren har fuldt kendskab til den lediges totalscore og profil
Tyskland	Sagsbehandleren har den fulde beslutningskompetence	Sagsbehandlerne er kritiske over for systemet	Sagsbehandleren har fuldt kendskab til den lediges totalscore og profil

Note: 1) I ingen af de fire lande bliver borgeren informeret om profileringen.

I Australien og Irland, hvor profilafklaringen udelukkende foretages på baggrund af den statistiske model, er der ikke samme type modstand fra sagsbehandlerne. En forklaring herpå kan være, at profilafklaringen er frakoblet sagsbehandlerens arbejde, som dermed ikke oplever det autonomitab, som sagsbehandleren særligt i Sverige kan opleve i forbindelse med intro-

duktionen af det statistiske værktøj. Dermed opstår der ikke i samme grad en konflikt mellem sagsbehandlerne faglige vurdering af den ledige og profilafklaringsystemets kategorisering. Endvidere nævnes det som en fordel, at sagsbehandlerne dermed kan fokusere på selve indsatsen. Dette kan dog ses som en sandhed med modifikationer i den forstand, at hovedparten af de ledige ikke tilbydes særlig meget støtte, og at ratioen mellem sagsbehandler og ledig er høj, fx i Irland 1:500, på trods af, at der i forbindelse med reformen er ansat flere medarbejdere. I denne sammenhæng er det væsentligt at nævne, at sagsbehandlerne i de fire lande har forskellig uddannelsesmæssig baggrund og fagligt kvalifikationsniveau og autonomi. Arbejdet i Australien og Irland karakteriseres ved vores interview som 'low-pay work'.

Gennemsigtighed for sagsbehandler og borger

Sagsbehandlerne har i de fire lande forskellig mulighed for at bruge de informationer, som profileringsværktøjet indeholder om den ledige. Sagsbehandlerne, der står for indsatserne i Irland, kender hverken den lediges totalscore eller profil, og kan derfor ikke anvende informationerne i det videre arbejde med de ledige. I både Australien og Sverige kender sagsbehandlerne sammensætningen af den lediges profil og har dermed mulighed for at se, hvilke forhold der fx er problematiske. I Tyskland produceres informationer under interviewet mellem sagsbehandleren og den ledige. Sagsbehandleren har derfor fuldt ud kendskab til, hvilke forhold der påvirker profilkategorien, idet den afgøres på baggrund af sagsbehandlerens vurdering.

I ingen af de fire lande, der indgår i analysen, er der åbenhed om brugen af profileringsværktøjerne. Det kommer til udtryk ved, at de ledige ikke har kendskab til anvendelsen af profileringsværktøjet, og at de ikke får kendskab til, i hvilken profilkategori de placeres. Begrundelsen for ikke at oplyse om profileringen og kategoriseringen er ifølge vores interview, at det vil påvirke den ledige negativt i de tilfælde, hvor profileringen placerer den ledige i de kategorier, der ligger længst fra arbejdsmarkedet. Den lediges ret til at blive informeret om, hvad de indsamlede oplysninger bruges til, er ikke et spørgsmål, som optager vores informanter. De kommer ikke med argumenter, som kunne tale for, at de ledige skulle informeres fuldt ud om profileringen, herunder om deres eget resultat.

Top-down-styret udvikling og implementering af profileringsværktøjerne

Udviklingen af profileringsværktøjer og den efterfølgende implementering har været top-down-styret i alle fire lande (igangsat af relevante ministerier). I Irland og i Sverige er modeludviklingen blevet foretaget af forskningsinstitutioner (hhv. ESRI, the Economic and Social Research Institute og IFAU, Insitutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering), hvorefter det videre arbejde med udformning af det konkrete værktøj er foregået i ministerierne. I Australien og i Tyskland har de respektive ministerier været ansvarlige for begge faser, dog har man i Australien konsulteret forskellige analyseinstitutter i forbindelse af de periodiske review, som Australien gennemfører blandt udbyderne.

Frontlinjen, som skal anvende værktøjerne i praksis, har ikke direkte været involveret i udviklingen af værktøjerne. Praksisfeltet har højst været præsenteret på ledelsesniveau i de nationale arbejdsgrupper i udviklingsfasen i Australien, Irland og Sverige. De lokale aktører i frontlinjen er blevet introduceret for profileringen og de konkrete værktøjer, samtidig med, at de skulle tages i anvendelse. Som nævnt indledningsvis er dette ofte sket som en del af en større reform, der har betydet store ændringer i frontlinjens arbejde, herunder sammenlægning af parallelle systemer til et enstrengt beskæftigelsessystem eller udlicitering af indsatsen. Endvidere er profileringen ofte taget i anvendelse, uden at der er sket nødvendige ændringer i it-understøttelse; dette har været tilfældet for eksempel i Irland.

Implementeringsperioden har typisk været meget kort, og informationen om formålet og fordelene med at anvende et profileringsværktøj har ifølge vores informanter ikke været tilstrækkelig eller har været direkte mangelfuld. Dette har været tilfældet især i Sverige. Det har betydet, at sagsbehandlerne har svært ved at forstå, hvad profileringen bidrager med, og hvordan den kan understøtte arbejdet. Konsekvensen er, at en betydelig del af sagsbehandlerne ikke oplever, at anvendelse af værktøjet giver mening eller skaber merværdi i deres arbejde med de ledige. Dette synes at have som konsekvens, at værktøjet ikke bruges af alle, og at datakvaliteten bliver mangelfuld. Introduktionen til at anvende værktøjet i praksis har i Sverige været meget op til de lokale chefer, og der er fundet betydelige forskelle i anvendelse mellem lokalkontorer afhængigt af chefernes viden om og holdning til profilering.

Opmærksomhedspunkter

På baggrund af den uddybende analyse af erfaringer på tværs af de fire lande har vi formuleret opmærksomhedspunkter ('lessons learned'), som samler op på en række centrale fund og relaterer vores analyse til de fem principper, som STAR (2014) har formuleret med henblik på at udvikle et dansk profileringsværktøj.

Sammensætningen af variable

Erfaringerne fra Australien, Irland og Sverige viser, at der er bestemte variable i de underliggende modeller, som viser sig at være særligt stærke prædiktorer for langtidsledighed. Variable vedrørende faktuelle forhold viser sig at være de helt centrale med hensyn til at forudsige, at en person bliver langtidsledig. Der er forskellige holdninger og hensyn, som taler henholdsvis for og imod at inkludere subjektive og holdningsmæssige variable i modellerne. Hvis der alene fokuseres på at forudsige risiko for langtidsledighed, vil et begrænset antal faktuelle variable være tilstrækkeligt til at identificere ledige i højrisikokategorien. Hvis der derimod også lægges vægt på at anvende profilering mere nuanceret i forhold til at målrette og tilrettelægge indsatsen, vil variable om subjektive forhold give en merværdi. Subjektive spørgsmål virker legitimerende og udgør vigtige pejlemærker for den videre samtale med sagsbehandlerne i det omfang, sagsbehandlerne har adgang til de lediges detaljerede profiler.

Udgangspunktet for at udvikle statistiske profileringsmodeller og -værktøjer har i alle tre lande været diagnostik, med fokus på de stærkeste prædiktorer for at identificere den subpopulation, som bliver langtidsledige. Hvis profileringsværktøjet derimod skal sigte mod at afspejle den lediges muligheder for at indtræde på arbejdsmarkedet eller understøtte den fremadrettede indsats, så er de mere subjektive variable særdeles relevante. Erfaringerne især fra Australien og Sverige understøtter dette. Diskussionen om den mest relevante sammensætning af variable kan i sidste ende relateres til en diskussion om, hvad der er formålet med profileringen.

Indsamling af oplysninger

Grundlæggende kan informationerne, der indgår i profilafklaringen af de ledige, indsamles på tre måder: ved at den ledige udfylder et spørge-/registreringsskema (manuelt eller online), ved at sagsbehandleren registrerer oplysninger via et interview med den ledige (personligt eller telefonisk) eller ved at indhente data fra registre. Ved de to førstnævnte fremgangsmåder skal man være opmærksom på, at visse typer spørgsmål kan resultere i manglende eller upræcise informationer. Dette vil typisk gøre sig gældende i forbindelse med spørgsmål, som handler om sensitive emner, men heller ikke spørgsmål af mere faktuel karakter er uden fejlkilder. Det viser eksempelvis erfaringerne fra Sverige, hvor sagsbehandlerne i nogle tilfælde undlader at stille de spørgsmål, der indgår i profileringsværktøjet. Det kan således være både den ledige og sagsbehandleren, der er kilde til fejl eller upræcise oplysninger.

Sagsbehandlerens rolle i profilafklaringen

Manglende rolleklarhed mellem sagsbehandlerne og profileringsværktøjet har indflydelse på, hvordan sagsbehandlerne tager imod og anvender værktøjet. Hvis ikke profileringsværktøjet har et skarpt defineret formål, vil sagsbehandlerne i sagens natur være usikre på, hvad redskabet skal bidrage med. Man kan derfor overveje, om redskabet skal have en selvstændig rolle i profilafklaringsforløbet.

Ved indførelsen af et statistisk baseret profileringsværktøj er det forventeligt at opleve skepsis og modstand fra sagsbehandlerne – i særdeleshed fra de sagsbehandlere, der har stor viden om den pågældende målgruppe og mangeårig erfaring. Skepsis mod et statistisk profileringsværktøj er forskellig eksempelvis i Sverige og i Irland, og en væsentlig forklaring herpå kan ifølge vores interview være relateret til forskelle i kravene til sagsbehandlerens uddannelse og kvalifikationer i de to lande.

Det må forventes, at mistillid og oplevelse af kontrol og manglende respekt for faglighed typisk vil føre til, at en del sagsbehandlere ikke vil tage profileringsværktøjet i brug, medmindre de bliver pålagt at gøre det. Derfor er det en forudsætning, at sagsbehandlerne kan se mening i, hvorfor værktøjet skal anvendes, og at redskabet reelt virker understøttende i deres arbejde. Her er det ligeledes helt centralt, at redskabet ikke opleves som en byrde og/eller giver anledning til dobbelt registrering, og at arbejdet understøttes af et velfungerende og brugervenligt IT-system.

Sagsbehandlerens adgang til resultatet af profilafklaringen

Hvis sagsbehandlerne skal have mulighed for at anvende profileringsværktøjet aktivt i indsatsen over for den ledige, er det nødvendigt, at de har adgang til resultatet af profilafklaringen, herunder den lediges score og betydningen af de enkelte variable for den lediges kategorisering. Ved at give sagsbehandleren indblik i betydningen af de enkelte variable for kategoriseringen, får sagsbehandleren et udgangspunkt for det videre arbejde med den ledige. Det vil eksempelvis være muligt at se, hvilke barrierer der særligt måtte være relevante at arbejde med. Får sagsbehandleren ikke adgang til disse informationer, er der større risiko for, at værktøjet blot bliver opfattet som en ekstra byrde.

Profilafklaringens gennemsigtighed for borgerne

Ved anvendelse af et profileringsværktøj er det væsentligt at gøre sig nøje overvejelser om, hvordan de ledige informeres om profileringen, og hvad hensigten er med at informere de ledige om deres profilkategori, herunder de faktorer, der har haft betydning for den tildelte kategori. Hvis den ledige informeres om de væsentligste barrierer og/eller om den tildelte profilkategori, kan det skabe unødigt bekymring, hvis ikke dette følges op af en handleplan, som tager hånd om de problemer, den ledige måtte have.

I ingen af de fire lande, der indgår i analysen, er der åbenhed om brugen af profileringsværktøjerne. Det kommer til udtryk ved, at de ledige ikke har kendskab til anvendelsen af profileringsværktøjet, og at de ikke får kendskab til, i hvilken profilkategori de placeres. Den lediges ret til at blive informeret om, hvad de indsamlede oplysninger bruges til, er ikke et spørgsmål, som optager vores informanter i de fire undersøgte lande. De kommer ikke med argumenter, som kunne tale for, at de ledige skulle informeres fuldt ud om profileringen, herunder deres eget resultat, og at information og inddragelse vil kunne gøres på en måde, der vil skabe større ejerskab hos borgeren.

Valg af antallet af profilkategorier

I valget af antallet af profilkategorier og fastsættelsen af cut-off-punkter er det væsentligt at tage udgangspunkt i, hvilke hensyn der ønskes prioriteret. Der kan således indgå hensyn til

kapaciteten i beskæftigelsessystemet. Eksempelvis kan der være ressourcemæssige begrundelser for, hvor mange eller hvor stor en andel ledige der ønskes i hver profilkategori. Omvendt kan det være et særligt hensyn, at der opnås høj træfsikkerhed eksempelvis i forbindelse med profilkategorien for de mest udsatte grupper, og derfor sættes cut-off-grænsen relativt højt. Gennemgangen af de udvalgte landes profilværktøjer har ikke givet anledning til at identificere et optimalt antal profilkategorier, herunder den nærmere fastsættelse af cut-off-punkterne for hver kategori. I sidste ende må antallet af kategorier og cut-off-punkterne bero på en politisk/administrativ beslutning.

Den statistiske models træfsikkerhed

Den statistiske models træfsikkerhed afhænger af det cut-off-punkt, der vælges. Hvis man udelukkende fokuserer på at identificere de ledige, der har 80 % eller derover sandsynlighed for at blive langtidsledige, vil træfsikkerheden ved hjælp af et profileringsværktøj være bedre, end hvis man fokuserer på en bredere gruppe af ledige, fx ved at sætte cut-off-punktet lavere. Dette illustreres konkret ved analyser af det irske profileringsværktøj, hvor modellens træfsikkerhed præsenteres ved forskellige cut-off-punkter. Således er modellerne og profileringsværktøjerne mest usikre for gruppen af ledige med 'middelrisiko' for langtidsledighed. Da middelrisikogruppen udgør størstedelen af populationen, vil modellerne være forbundet med usikkerhed over for en betydelig del af de ledige. For middelrisikogrupperne vil sagsbehandlingernes faglige vurdering typisk give merværdi i relation til databaseret profilering.

En anden pointe med hensyn til den statistiske models træfsikkerhed er, at det er mere afgørende for træfsikkerheden, at de relevante variable inkluderes, end præcist hvilken statistisk model der anvendes (bl.a. O'Connell et al. 2012; KORAs interview om den svenske model).

Implementering af profileringsværktøjet

Det er væsentligt nøje at overveje, hvordan den konkrete implementering af et statistisk profileringsværktøj skal foregå. Hvis implementeringen gennemføres som top-down-styret, er det sandsynligt, at sagsbehandlerne oplever værktøjet som ugenomtænkt og uvedkomme eller som en pligt, der besværliggør frem for gavner arbejdet med de ledige. Det er vigtigt at overveje, hvordan sagsbehandlerne inddrages i forbindelse med udviklingen af de konkrete arbejdsgange, hvori værktøjet skal indgå, og hvordan profileringen introduceres og begrundes for frontlinjen. Implementeringssucces synes at være tæt relateret til, om sagsbehandlerne kan se værktøjet som meningsfuldt. I den forbindelse nævner vores informanter vigtigheden af, at profilering ikke alene bruges til diagnostik, men kobles og tænkes sammen med udvælgelse af indsatser.

1 Baggrund og formål

Profilering, dvs. kategorisering af ledige til forskellige risikogrupper, har været i fokus på beskæftigelsesområdet siden 1990'erne. Australien var det første land, som i 1998 indførte et profileringsværktøj, baseret på en statistisk model, som en integreret del af beskæftigelsesindsatsen over for alle ledige. Næsten sideløbende arbejdede bl.a. USA og Canada med statistisk profilering. Efter år 2000 har flere lande udviklet profileringsmodeller, som enten bygger på statistiske modeller, eller på sagsbehandlerne faglige vurderinger. De nationale værktøjer er i stor udstrækning udviklet på baggrund af inspiration fra hinandens og de landes modeller, som var forgængere på området. Anvendelsen af profileringsværktøjer er forskellig fra land til land. I nogle lande bruges de udelukkende til at kategorisere de ledige i henhold til risiko for langtidsledighed, i andre lande bruges de til at allokere ressourcer til forskellige grupper af ledige. Flere lande har af forskellige årsager udfaset modellerne efter kortere tids anvendelse, heriblandt Canada, Finland, Holland og Schweiz.

I Danmark har der været afprøvet to forskellige former for profilering af ledige. Den ene var Jobbarometer, som repræsenterer statistisk profilering. Den anden var matchkategorisering, som repræsenterer sagsbehandlerbaseret profilering. Jobbarometer byggede på registerbaserede oplysninger og blev indført i 2004 (Rosholm et al. 2006). Matchkategorisering var alene baseret på sagsbehandlerne vurdering af den lediges arbejdsmarkedsparathed. Ingen af de to systemer anvendes i dag.

Spørgsmålet om brugen af statistisk profilering i en dansk kontekst er blevet aktuelt på ny i forbindelse med en række reformer på beskæftigelsesområdet, herunder kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft den 1. januar 2014. Reformen har sat kraftigt fokus på uddannelse som en central indsats for at hjælpe unge under 30 år ud af offentlig forsørgelse. Sagsbehandlerne i kommunerne har som opgave at vurdere de unges uddannelsesparathed for at virkeliggøre reformens intentioner om, at så mange unge som muligt gennemfører en kompetencegivende uddannelse. For at uddannelsesindsatsen bliver effektueret i praksis og bliver en virkningsfuld indsats mod arbejdsløshed og marginalisering blandt de unge, er det påkrævet, at indsatsen sammensættes i relation til den enkelte unges ressourcer og behov. Heri ser STAR et statistisk profileringsværktøj som et redskab, der kan understøtte sagsbehandlerne i frontlinjen i deres arbejde.

På den baggrund ønsker STAR at udvikle et statistisk profileringsværktøj, der understøtter sagsbehandlerne faglige vurdering og samtidig virker som et dialogværktøj i mødet med de unge ledige. Værktøjet skal bidrage til en tidlig visitation af de unge og målrettede indsatsen således, at ressourcerne anvendes på dem, der har størst behov. Samtidig skal profileringsværktøjet give et fælles udgangspunkt for den indsats, der igangsættes, bl.a. ved at hjælpe de unge til at blive mere afklarede allerede fra de første samtaler.

Som led i udviklingen af et statistisk profileringsværktøj, særligt rettet mod unge, har STAR ønsket en videnopsamling og analyse af de erfaringer, som andre lande har gjort med at udvikle og implementere af statistiske profileringsværktøjer i arbejdet med ledige. Hensigten er dermed at bygge bro mellem internationale erfaringer og det igangværende udviklingsarbejde i Danmark og opnå et velunderbygget grundlag for et profileringsværktøj, som er relevant i dansk kontekst.

KORAs videnopsamling af internationale erfaringer, som denne rapport fokuserer på, er i al væsentlighed en praksisanalyse, som tager udgangspunkt i fire landes profileringsmetoder og -praksis. Vi sætter i beskrivelsen af profileringsværktøjerne i disse lande fokus på profileringsinstrumenternes indhold, konkrete anvendelse i frontlinjen og de statistiske modeller

træsikkerhed. Set i forhold til de hidtidige internationale review af profileringsværktøjer (jf. bl.a. Loxha & Morgandi 2014) er hensigten med vores analyse at give en konkret indsigt i, hvordan profileringen foregår og fungerer i praksis. Derudover retter vores interesse sig mod praktikernes relation til profilering og det output, profileringen giver med henblik på den lediges efterfølgende forløb i beskæftigelsessystemet.

STAR har formuleret fem grundprincipper for arbejdet med at udvikle et dansk profileringsværktøj, og vi har i vores analyse haft fokus på at afdække, i hvilket omfang de enkelte landes profileringsværktøjer lever op til disse principper (STARs notat 'Principper for arbejdet med profilafklaring' 2014). Det drejer sig om, at profileringsværktøjet skal:

1. understøtte sagsbehandlerens faglige vurdering – ikke erstatte den
2. være gennemsigtigt for såvel borger som sagsbehandler og skal kunne anvendes som udgangspunktet for dialog
3. have fokus på den lediges ressourcer; outputtet må ikke stigmatisere.
4. være selvlærende med mulighed for at kunne udbygges løbende med nyt datagrundlag
5. bygge på alle tilgængelige, relevante og valide variable, dvs. både faktuelle og subjektive variable.

Begreber

Begrebet *profilering* eller *profilafklaring* anvendes i litteraturen og i daglig tale på forskellig måde. Vi bruger profilering som et overordnet begreb og dermed som en betegnelse for en aktivitet, som handler om at opdele modtagere af ydelser i forskellige grupper bl.a. på baggrund af deres individuelle karakteristika eller andre forhold. Profilering kan foretages enten ved hjælp af statistiske modeller eller på baggrund af faglig vurdering, eller i en kombination af begge. De tre former for profilering betegnes i international litteratur henholdsvis som *databaseret*, *sagsbehandlerbaseret* og *dataassisteret* profilering (jf. bl.a. Loxha & Morgandi 2014), og vi anvender denne sondring i rapporten.

Profileringen kan *tjene forskellige formål*. I denne rapport sonderer vi mellem tre overordnede formål, som tager udgangspunkt i terminologien anvendt i en ny rapport fra Verdensbanken (Loxha & Morgandi 2014). Profileringsværktøjerne kan for det første have et *diagnostisk sigte*, dvs. fokusere på at kategorisere den ledige i henhold til dennes afstand fra arbejdsmarkedet eller sandsynlighed for langtidsledighed. For det andet kan profileringsværktøjet have til formål at *målrette indsatsen* for den ledige. Dette omtales i ovennævnte rapport som *targeting eller segmentering*. I det fald vil værktøjet blive brugt til at afgøre/styre, hvilken type indsats der skal iværksættes over for den ledige. De indsatser, værktøjerne vælger, kan enten være konkrete med meget begrænset handlerum til sagsbehandlerne, eller de kan være bredere, med plads til sagsbehandlerens skøn. For det tredje kan profileringsværktøjet have et *ressourceallokerende sigte*. I dette tilfælde vil værktøjet på baggrund af den valgte profil afgøre, hvor mange økonomiske og/eller tidsmæssige ressourcer, der afsættes til den ledige.

Indførelse af profileringsværktøjer påvirker frontmedarbejderes arbejdssituation og kontakt med de ledige på forskellig måde afhængigt af, hvordan og af hvem profileringen gennemføres. Frontmedarbejderne på beskæftigelsesområdet i forskellige lande har forskellig uddannelsesmæssig baggrund, fagligt kvalifikationsniveau og autonomi. Vel vidende, at *sagsbehandler* er en uspecifik og generel samlebetegnelse, som ikke retfærdiggør sådanne forskelle, anvender vi i rapporten for overskuelighedens skyld denne betegnelse for personalet, som står for indsatsen for de ledige.

Rapporten er opbygget som følger:

- Kapitel 2 gennemgår de anvendte metoder og fremgangsmåder i forbindelse med projektets to dele: det indledende review og den praksisnære caseanalyse.
- Kapitel 3 opsummerer hovedpointerne i forbindelse med det indledende review af otte landes profileringsværktøjer.
- Kapitel 4 beskriver profileringsværktøjerne i henholdsvis Australien, Irland, Sverige og Tyskland.
- Kapitel 5 sammenfatter og konkluderer på resultaterne af den uddybende analyse af profileringsværktøjerne i ovennævnte fire lande. Kapitlet opstiller i den forbindelse en række opmærksomheder med henblik på det videre arbejde med udviklingen af et dansk profileringsværktøj.

2 Metode og praktisk gennemførelse

Dette kapitel består af to hovedafsnit, som er relateret til projektets to dele. Først beskriver vi i afsnit 2.1 fremgangsmåden, de anvendte metoder og den praktiske gennemførelse af det indledende review (trin 1). I afsnit 2.2 beskriver vi de anvendte metoder og fremgangsmåden i forbindelse med gennemførelse af den uddybende praksisanalyse af profileringsværktøjerne i fire udvalgte lande (trin 2).

2.1 Trin 1: Review af internationale erfaringer med profileringsværktøjer

Formålet med trin 1 var at foretage et systematisk review af de erfaringer andre lande har gjort sig med profileringsværktøjer. Reviewet blev gennemført via tre faser, jf. afsnit 2.1.1-2.1.3. Der blev først udarbejdet en bruttoliste over lande med profileringsværktøjer, hvorefter otte lande blev udvalgt til at indgå i et systematisk review, som efterfølgende blev gennemført efter en ensartet metode.

2.1.1 Udarbejdelse af bruttoliste over lande med profileringsværktøjer

Bruttolisten over lande med profileringsværktøjer blev udarbejdet på baggrund af en systematisk litteratursøgning i internationale såvel som i danske og nordiske databaser samt en supplerende googlesøgning ved hjælp af udvalgte nøgleord. Denne søgning blev gennemført af KORAs informationspecialist. Søgningen blev gennemført i oktober 2014, og den blev afgrænset til at omfatte litteratur publiceret i perioden 1990-2014, dvs. fra den periode, hvor aktiviteten omkring udviklingen af profileringsmodellerne har været til stede. De anvendte databaser samt en (komplet) liste over de anvendte søgeord fremgår af bilag 1. Som det fremgår, gav søgningen i databaser et relativt begrænset materiale. Derimod resulterede googlesøgningen efter forfattere, navne på profileringsværktøjer, relevante konferencer på beskæftigelsesområdet o.l. i flere kilder.

Samlet blev der gennem ovennævnte søgeprocedurer identificeret 25 lande, som anvender eller har anvendt profileringsværktøjer i afklaringen af ledige. Bruttolisten over disse 25 lande findes i bilag 2.

2.1.2 Udvælgelse af otte lande til review af profileringsværktøjer

På baggrund af ovennævnte bruttoliste kunne otte af de 25 identificerede profileringsværktøjer umiddelbart ekskluderes. Dels var værktøjerne ikke taget i brug, dels var primærmaterialet meget sparsomt eller var svært tilgængeligt (jf. bilag 2). De resterende 17 landes profileringsværktøjer gennemgik yderligere en sortering med henblik på at udvælge et mindre antal lande til det systematiske review. Ved denne udvælgelse blev der lagt vægt på, at:

- der skulle være tale om statistisk profilering, evt. sammenholdt med sagsbehandlerens vurdering. Herunder blev det prioriteret at:
 - landene anvendte dataassisterede modeller (hvor en statistisk profilering kombineres med sagsbehandlerens vurdering)
 - minimum et land anvendte udelukkende en databaseret profileringsmodel

- profileringsværktøjet skulle være relativt veldokumenteret vedrørende indhold og anvendelse
- der i tilfælde af lande med sammenlignelige profileringsværktøjer blev tilvalgt de værktøjer, der var indholdsmæssigt mest interessante og veldokumenterede og samtidig fravalgt de værktøjer, der ikke bidrog med merværdi set i relation til de instrumenter, der blev tilvalgt.

Udvælgelsen skulle således sikre, at kun profileringsværktøjer, som bidrog med relevant og unik viden kom med i det endelige review. For at kunne foretage udvælgelsen blev litteratursøgningen løbende suppleret med litteratur for de enkelte landes vedkommende. På dette grundlag blev otte landes profileringsværktøjer udvalgt til at indgå i det endelige review (jf. Tabel 2.1).

Tabel 2.1 De 17 udvalgte landes profileringsværktøjer vurderet efter relevans for reviewet

Lande, der indgår i systematisk review	Lande, der blev udeladt af systematisk review
<ul style="list-style-type: none"> • Australien • Finland • Frankrig • Holland • Irland • Sverige • Tyskland • USA 	<ul style="list-style-type: none"> • Belgien • Canada • Danmark • New Zealand • Schweiz • Slovenien • Storbritannien • Sydkorea • Østrig

Det har senere vist sig, at det tyske profileringsværktøj ikke opfylder kravet om, at der foretages en statistisk profilering. Dette er vi dog først blevet opmærksomme på i forbindelse med den uddybende praksisanalyse, hvor Tyskland indgår som et af caselandene. Af flere tidligere internationale review af profileringsværktøjer fremgik det, at Tyskland benytter statistisk profilering i kombination med sagsbehandlernes vurderinger (bl.a. Konle-Seidl & Schewe 2008, Collewet et al. 2010, O'Connell et al. 2012). Det tyske værktøj er medtaget i analysen, da sagsbehandlerne skal foretage profilering af alle ledige på baggrund af et udførligt IT-baseret registreringssystem med veldefinerede regler. Derfor giver det tyske system et godt indblik i et system, hvor sagsbehandlernes faglighed er forsøgt integreret med et profileringsværktøj. Endvidere har det tyske sagsbehandlerbaserede system karakteristika, som er særdeles relevante med hensyn til konstruering af et profileringsværktøj: fokus på den lediges styrker og kobling mellem profilering og indsatser.

2.1.3 Review af profileringsværktøjer i otte lande

For at systematisere reviewet af de otte udvalgte landes profileringsværktøjer blev der anvendt et screeningskema, som indeholdt følgende fokuspunkter (screeningskemaet fremgår af bilag 3):

1. Formål med profileringsværktøjet (diagnostik, målretning af indsatsen, ressourceallokering, jf. begrebsafklaring i kapitel 1)
2. Profileringsværktøjets relation til sagsbehandlernes vurdering (er værktøjet sagsbehandlerbaseret, dataassisteret eller databaseret)

3. Målgruppen for profileringsværktøjet
4. Kategorier, profileringsværktøjet opdeler de ledige i
5. Den anvendte statistiske model bag profileringsværktøjet
6. De uafhængige variable, der indgår i modellen
7. Evidens for effekt af profileringsværktøjet (træfsikkerhed)
8. Implementeringsprocessen i forbindelse med værktøjet
9. Konteksten som profileringsværktøjet er udviklet i
10. Værktøjets relation til STARs fem principper for profilafklaring (jf. kapitel 1)
11. Værktøjets relevans i en dansk beskæftigelseskontekst.

Udarbejdelse af reviewet tog primært udgangspunkt i tidligere internationale review (Rudolph & Konle-Seidl 2005, Collewet et al. 2010, PES to PES Dialogue Conference 2011, Loxha & Morgandi 2014). I det omfang dette materiale ikke viste sig tilstrækkeligt, blev der suppleret med primærlitteratur fra enkelte lande.

Anvendelse af screeningskemaet sikrede, at de otte landes profileringsværktøjer blev vurderet og beskrevet efter ensartede principper. Dette gjorde det muligt at foretage tværgående sammenligninger mellem de otte lande og udvælge fire lande til den uddybende analyse i projektets anden fase.

2.2 Trin 2: Uddybende praksisanalyse af internationale erfaringer med profileringsværktøjer

På baggrund af en komparativ analyse af profileringsværktøjerne i de otte lande, som indgik i det indledende review, blev der i samarbejde med STAR udvalgt fire lande til den uddybende praksisanalyse. I tabel 2.2 vises de fire lande, som blev udvalgt til at indgå i den uddybende analyse, samt begrundelserne for udvælgelsen. Det drejer sig om lande, der kunne forventes at bidrage med mest relevant og selvstændig viden om og erfaringer med udvikling, implementering og anvendelse af profileringsværktøjer. Dertil kommer, at den udvalgte kombination af fire lande blev vurderet at repræsentere en vis forskellighed og dermed bidrage med viden, som kompletterer hinanden.

Formålet med den uddybende praksisanalyse i trin 2 var at udbygge den viden, der blev tilvejebragt via reviewet i trin 1, som alene byggede på offentligt tilgængeligt skriftligt materiale. I analysen af de udvalgte fire landes værktøjer blev der sat fokus på at beskrive profileringsværktøjernes a) formål, b) målgrupper, c) overensstemmelse med STARs fem grundprincipper for profilafklaring (jf. kapitel 1) og d) evidens for effekt, samt e) drivere og barrierer i forbindelse med implementering og anvendelse af profileringsværktøjerne. Disse temaer er nærmere beskrevet i punktopstillingen i afsnit 2.1.3.

Rekrutteringen af informanter, dataindsamlingen og de efterfølgende analyser af profileringsværktøjer har overordnet fulgt den samme fremgangsmåde i alle fire lande. Fremgangsmåden beskrives i de følgende afsnit 2.2.1-2.2.3.

Tabel 2.2 Lande udvalgt til den uddybende praksisanalyse

Land	Begrundelse
Australien	<ul style="list-style-type: none">• Udelukkende databaseret• Både faktuelle og subjektive variable• Gennemtestet: anvendt siden 1998• Flere formål med samme værktøj (diagnostik, målretning af indsatsen og ressourceallokering)
Irland	<ul style="list-style-type: none">• Nyimplementeret: Indsigt i implementeringsprocessen• Både faktuelle og subjektive variable• Flere formål med samme værktøj (diagnostik, målretning af indsatsen, ressourceallokering)
Sverige	<ul style="list-style-type: none">• Entydigt formål (diagnostik)• Viden om sagsbehandlingernes holdninger til og anvendelse af værktøjet• Kun faktuelle variable• Nordisk – relevans for dansk kontekst
Tyskland	<ul style="list-style-type: none">• Stor grad af sagsbehandlersonomi• Viden om sagsbehandlingernes modstand mod værktøjet

2.2.1 Rekruttering af informanter

På baggrund af en gennemgang af den litteratur som blev identificeret i forbindelse med reviewet i trin 1, blev det afdækket, hvilke centrale områder ved de enkelte profileringsværktøjer, der krævede en nærmere undersøgelse. Litteraturgennemgangen medvirkede derudover til, at nogle nøglepersoner med central viden om profilafklaringsmetoder i de enkelte lande blev identificeret.

Rekrutteringen af relevante informanter viste sig at være en særdeles tidskrævende proces, som i hvert enkelt land bestod af opsporing af informanter i flere faser. Der blev anvendt flere forskellige metoder til at finde frem til de relevante personer, heriblandt kontaktskabelse gennem forskere i de pågældende lande, henvendelse direkte til de relevante myndigheder i centraladministrationen på beskæftigelsesområdet og opsøgning gennem eget kontaktnetværk.

På denne måde blev der rekrutteret forskellige typer af informanter, som hver især bidrog med informationer om og indsigt i profileringsværktøjerne og deres anvendelse.

2.2.2 Dataindsamling

Den primære dataindsamling foregik via semistrukturerede interview med forskellige typer informanter, dvs. repræsentanter for centraladministrationen, forskere/policyanalytikere, der havde haft ansvaret for udviklingen af de statistiske modeller, samt praktikere i frontlinjen. Ud over interviewene blev der gennem kontakt- og interviewpersonerne i hvert land indsamlet forskelligt upubliceret dokumentationsmateriale af de fire profileringsværktøjer. Interviewene blev endvidere fulgt op med afklarende og supplerende spørgsmål gennem mailkorrespondance i dataindsamlings- og analysefasen.

Som det fremgår af tabel 2.3, repræsenterede informanterne i hvert land flere forskellige organisationer og geografiske lokaliteter.

Tabel 2.3 Informanternes geografiske og organisatoriske tilhørsforhold

Land	Informanter/institutioner
Australien	<ul style="list-style-type: none"> • Jobs Australia, Ltd., Canberra¹ • University of Queensland, Brisbane
Irland	<ul style="list-style-type: none"> • Department of Social Protection <ul style="list-style-type: none"> - Galway Regional Office - Statistics Unit, Dublin - INTREO centre Dublin South • ESRI, The Economic and Social Research Institute, Dublin
Sverige	<ul style="list-style-type: none"> • Arbetsförmedlingen, Analyseavdelingen, Forsknings- og utvärderingsenheten, Stockholm • IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Uppsala
Tyskland	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesagentur für Arbeit (BA), Nürnberg (hovedkontor) • Bundesagentur für Arbeit (BA: Jobcenter Berlin Charlottenburg-Wilmersdorf) • IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg

Note: 1) Hovedorganisationen af non-profit udbydere i Australien. Jobs Australia er en del af Job Services Australia, JSA, som står for beskæftigelsesindsatsen i Australien med et stort antal for non-profit og for-profit udbydere.

Der blev foretaget individuelle interview med forskerne og centralt placerede eksperter i centraladministrationen i alle andre lande bortset fra Australien, hvor forskerkontakten var baseret alene på mailkorrespondance og publicerede artikler. I Irland (Dublin) og i Tyskland (Berlin) blev der derudover foretaget besøgsinterview i lokale beskæftigelsesforvaltninger. Formålet med besøgene var at få indblik i den praktiske anvendelse af profileringsværktøjerne, hvilket var særdeles vigtigt for Tysklands vedkommende, hvor profileringen viste sig at være baseret på sagsbehandlernes vurdering, og ikke et statistisk profileringsværktøj.

Af praktiske årsager – geografisk afstand – blev der ikke gennemført besøgsinterview i Australien. Dertil kommer, at det organisatoriske set-up med et rent databaseret profileringsværktøj gjorde linket mellem sagsbehandler og statistisk profileringsværktøj mindre interessant. I Sverige blev et besøgsinterview fravalgt efter anbefaling fra nøglepersoner og der blev i stedet draget nytte af de for nylig gennemførte analyser, som forskningsinstituttet IFAU har udgivet i 2014 (Assadi 2014, Assadi & Lundin 2014). Disse analyser består bl.a. i en landsdækkende evaluering af det svenske profileringsværktøj og dets relation til sagsbehandlerne. Det blev derfor vurderet, at et besøgsinterview ikke ville bidrage med yderligere information. Det ville endvidere have været svært at udvælge repræsentanter for praksis, idet værktøjet ifølge ovennævnte analyser anvendes forskelligt på forskellige lokalkontorer.

I forbindelse med besøgsinterviewene såvel som Skype-interviewene har vi foretaget en indsamling af diverse upubliceret materiale. På den måde fik vi udbygget dokumentationsmateriale med ikke-offentligt tilgængelige informationer vedrørende:

- den statistiske model, herunder dennes træfsikkerhed
- brugermanualer/tekniske vejledninger.
- upublicerede rapporter og evalueringer
- registreringskemaer/spørgeskemaer til de ledige
- variabellister.

De typer af informationer, som informanterne bidrog med, fremgår af tabel 2.4.

Table 2.4 Informationstyper fra informanter

Informanttyper	Informationstype
Forskere	<ul style="list-style-type: none">• Det politiske formål med profileringsværktøjet• Den konkrete anvendelse i beskæftigelsespolitikken• Implementering af profileringsværktøjet• Den statistiske model
Embedsmænd/centralt placerede eksperter	<ul style="list-style-type: none">• Det politiske formål med profileringsværktøjet• Den konkrete anvendelse i beskæftigelsespolitikken• Implementering af profileringsværktøjet• Den statistiske model
Sagsbehandlere	<ul style="list-style-type: none">• Den konkrete anvendelse af profileringsværktøjet• Implementering af profileringsværktøjet• De lediges oplevelse og udbytte af profileringsværktøjet

2.2.3 Analyse

Det indsamlede datamateriale til den uddybende beskrivelse af profileringsværktøjerne i Australien, Irland, Sverige og Tyskland er blevet analyseret via en kvalitativ indholdsanalyse, hvor data kategoriseres i henhold til en række foruddefinerede overskrifter, som i store træk har taget udgangspunkt i punktopstillingen i afsnit 2.1.3.

Den systematiske kodning har medført, at materialet fra de gennemførte fire casestudier er blevet analyseres ens, hvormed de enkelte profileringsværktøjer er vurderet op mod det samme grundlag (jf. opbygningen i beskrivelserne i kapitel 4). Denne fremgangsmåde har derudover muliggjort en systematisk sammenligning på tværs af profileringsværktøjer, hvilket vi præsenterer i det afsluttende kapitel 5.

3 Review af internationale erfaringer med profileringsværktøjer

I det følgende gennemgås hovedresultaterne af trin 1, review af otte landes profileringsværktøjer. Vi præsenterer resultaterne i følgende tre hovedafsnit: profileringsværktøjernes indhold (afsnit 3.1), sagsbehandlerens relation til profileringsværktøjerne (afsnit 3.2) og beskrivelse af de statistiske modeller bag profileringsværktøjerne (afsnit 3.3).

Reviewet tager primært udgangspunkt i tidligere internationale review (Rudolph & Konle-Seidl 2005, Collewet et al. 2010, PES to PES Dialogue Conference 2011, Loxha & Morgandi 2014). I det omfang dette materiale ikke har vist sig tilstrækkeligt, er der suppleret med primærlitteratur fra enkelte lande. Reviewene for Australien, Irland, Sverige og Tyskland er blevet revideret i det omfang den praksisnære analyse i disse lande har givet anledning til det.

3.1 Profileringsværktøjernes indhold og anvendelse

Som det fremgår af tabel 3.1, kan profileringsværktøjerne i fire af de otte lande – Finland, Frankrig, Holland og Sverige – karakteriseres som dataassisterede. Det betyder, at profileringsværktøjet udelukkende bidrager med en indledende kategorisering af de ledige, mens sagsbehandleren tager den endelige beslutning om, i hvilken kategori den ledige placeres. I Australien, Irland og USA benyttes der en rent databaseret model. I disse lande har sagsbehandleren ingen, eller kun begrænset indflydelse på den lediges kategorisering. Tyskland adskiller sig fra de øvrige lande i og med, at der benyttes en rent sagsbehandlerbaseret model¹.

I alle otte lande benyttes profilafklaringen til at diagnosticere de ledige i henhold til deres afstand fra arbejdsmarkedet og/eller deres sandsynlighed for langtidsledighed. De ledige placeres i én af flere mulige kategorier.

Særligt lande med en databaseret profilafklaring benytter derudover også profileringsværktøjet til at allokere ressourcer til de grupper, som landene ønsker, skal have den mest omfattende indsats, samt til at afgøre, hvilke overordnede typer af indsatser der skal iværksættes. Valget af, hvilke konkrete indsatser der iværksættes, afgøres dog oftest af sagsbehandlerne. Landene med en dataassisteret model er derimod kendetegnet ved, at de i højere grad overlader ressourceallokeringen og valget af indsats til sagsbehandlerne.

Endelig ses det af tabellen, at profileringen i overvejende grad foregår i forbindelse med, at en borger registrerer sig som ledig.

¹ Reviewet af det tyske profileringsværktøj gav oprindelig anledning til, at landets profilafklaring blev kategoriseret som dataassisteret, da det af flere kilder fremgik, at der blev foretaget en indledende statistisk profilering af de ledige. KORAs uddybende praksisanalyse gjorde det dog klart, at det i dag udelukkende er sagsbehandlerne, der foretager profilafklaringen af de ledige.

Tabel 3.1 Profileringsværktøjernes indhold og anvendelse

Land	Type profilerings-system	Formålet med værktøjet	Kategorisering af ledige1	Implementeringsår	Hvornår anvendes profileringsværktøjet?
Australien	Databaseret	Diagnostik Målretning af indsatsen Ressourceallokering	4 kategorier vedr. arbejdsmarkedsparathed	1998	Ved tilmelding
Irland	Databaseret	Diagnostik Målretning af indsatsen Ressourceallokering	3 kategorier vedr. sandsynlighed for langtidsledighed	2013	Ved tilmelding
USA	Databaseret	Diagnostik Målretning af indsatsen Ressourceallokering	Afhænger af stat	1996	Ved tilmelding
Finland	Dataassisteret	Diagnostik	5 kategorier vedr. risiko for langtidsledighed	2007	Ved tilmelding
Frankrig	Dataassisteret	Diagnostik	3 kategorier vedr. sandsynlighed for langtidsledighed	2006	Før første møde
Holland	Dataassisteret	Diagnostik Målretning af indsatsen	2 kategorier vedr. sandsynlighed for langtidsledighed	2013	6-8 uger efter en borger har meldt sig ledig.
Sverige	Dataassisteret	Diagnostik	4 kategorier vedr. arbejdsmarkedsparathed	2012	Ved første møde med sagsbehandler
Tyskland	Sagsbehandler-baseret	Diagnostik Målretning af indsatsen Ressourceallokering	6 kategorier vedr. arbejdsmarkedsparathed	2009	Første møde med sagsbehandleren

Note: 1) Uafhængigt af betegnelserne er kategoriseringen af ledige i alle lande baseret på modeller, der forudsiger risikoen for langtidsledighed (bortset fra Tyskland, hvor kategoriseringen ikke er baseret på statistiske modeller).

3.2 Sagsbehandlerne relation til profileringsværktøjet

Som det fremgår af tabel 3.2, er der i lande med dataassisterende modeller oftest en høj grad af autonomi hos sagsbehandlerne. På den måde bidrager profileringsværktøjet kun med den indledende profilering af den ledige samtidig med, at profileringsværktøjet kun har til formål at støtte sagsbehandlerne i deres arbejde. I lande med en databaseret model har sagsbehandlerne derimod kun meget begrænset indflydelse på de lediges klassificering.

Det ses desuden af tabellen, at der i lande med dataassisterende modeller ofte er en del modstand og skepsis mod anvendelse af profileringsværktøjerne hos sagsbehandlerne. I lande med en rent databaseret model er der derimod ikke umiddelbart modstand blandt sagsbehandlerne. Profileringen gennemføres i disse lande allerede ved tilmelding og af andet personale end de sagsbehandlere, som tager sig af indsatserne.

Tabel 3.2 Sagsbehandlerens relation til profileringsværktøjet

Land	Værktøjets relation til sagsbehandlerens faglige vurdering	Drivere	Barrierer	Aktualitet
Australien	Sagsbehandleren har ingen indflydelse på den indledende kategorisering.	Ingen nævneværdige	Udbydere har incitament til at flytte den ledige til en højere kategori, idet det udløser et større budget	Anvendes stadig over for alle ledige
Irland	Sagsbehandleren har ingen indflydelse på kategoriseringen	Sagsbehandlerne er positivt stemt over for systemet	For få sagsbehandlere ift. at kunne tilbyde de indsatser, der fulgte med profileringen	Anvendes stadig over for alle ledige
USA	Sagsbehandleren har ingen indflydelse på kategoriseringen	-	?	Anvendes stadig over for alle ledige
Finland	Sagsbehandleren har den endelige beslutningskompetence	-	Sagsbehandlerne er kritiske over for systemet	Anvendes meget lidt
Frankrig	Sagsbehandleren har den endelige beslutningskompetence	-	Sagsbehandlerne er kritiske over for systemet	Anvendes sandsynligvis stadig
Holland	?	-	?	Anvendes ikke længere
Sverige	Sagsbehandleren har den fulde beslutningskompetence	Nogle lokale chefer er positive over for systemet	Sagsbehandlerne er kritiske over for systemet	Anvendes stadig, men ikke systematisk over for alle ledige
Tyskland	Sagsbehandleren har den fulde beslutningskompetence	-	Sagsbehandlerne er kritiske over for systemet	Anvendes stadig over for alle ledige

3.3 De statistiske modeller bag profileringsværktøjerne

De fleste lande anvender en statistisk model, der beregner den lediges sandsynlighed for langtidsledighed. Enten anvendes der en logistisk regressionsmodel, eller en probit-model. I praksis er disse modeller dog stort set ens.

Tabel 3.3 nedenfor opsummerer hovedpointerne vedrørende de statistiske modeller bag profileringsværktøjerne i de otte lande.

Tabel 3.3 De statistiske modeller bag profileringsværktøjerne

Land	Statistisk model	Typer af variable	Hvordan indsamles data	Evidens for træfsikkerhed ¹
Australien	Logistisk regressionsmodel	18 faktuelle og subjektive	Registerdata og spørgeskemadata	Ja
Irland	Probit-model	24 faktuelle og subjektive	Registerdata og spørgeskemadata	Ja
USA	Afhænger af den enkelte stat	faktuelle	?	Ja, men kun gamle undersøgelser
Finland	Logistisk regressionsmodel	8 faktuelle	Registerdata	Ja
Frankrig	?	16 faktuelle	?	?
Holland	Logistisk regressionsmodel	11 faktuelle og subjektive	?	?
Sverige	Logistisk regressionsmodel	12 faktuelle	Sagsbehandlerne interview den ledige	Ja
Tyskland	-	16 åbne/kvalitative spørgsmål	Sagsbehandlerne interview den ledige	Nej

Note: 1) Der findes analyser for træfsikkerheden af de anvendte modeller fra årene: Australien - 2009, Irland - 2009, Sverige - 2012. Der er kun publiceret analyser vedrørende det irske system (O'Connell et al. 2009). Træfsikkerhed af det svenske system er beskrevet i internt arbejdsnotat (Dahlén 2012), og oplysninger om det australske systems træfsikkerhed er modtaget fra Jobs Australia i forbindelse med KORAs interview (PowerPoint-præsentation).

Australien har som det eneste land opdateret den statistiske model, der ligger til grund for profileringsværktøjet. Opdateringer har kun medført en mindre revidering af de inkluderede variable og en genberegning af den statistiske model på baggrund af nye data. Der er dog ikke udviklet en procedure, som sikrer, at opdateringen sker automatisk. I hverken Sverige eller Irland har man opdateret de statistiske modeller, siden de blev udviklet. Tyskland, som er det eneste land, der benytter en rent sagsbehandlerbaseret profilafklaring af de ledige, afholder periodiske møder vedrørende den administrative vedligeholdelse af systemet. Dette har dog ikke først til større ændringer af systemet. I de øvrige lande er der ikke kendskab til praksis i forbindelse med opdatering af modellerne.

Tabel 3.3 viser desuden, at halvdelen af landene udelukkende anvender faktuelle variable (også omtalt som objektive data), dvs. variable vedrørende eksempelvis alder, uddannelsesniveau, arbejdsløshistorik o.l. De øvrige modeller anvender en kombination af faktuelle og subjektive variable, såsom oplysninger om den lediges selvvaluerede helbred, villighed til at rejse efter job mv.

Tre af de undersøgte landes profileringsværktøjer bygger på registerdata, eller en kombination af registerdata og oplysninger indsamlet via spørgeskemaer/registreringsskemaer. I to af de undersøgte lande indsamles data af sagsbehandlerne.

Endelig ses det af tabellen, at fire lande har foretaget analyser vedrørende de statistiske modellers træfsikkerhed. Dog er der kun offentligt tilgængelig information i to af landene. Dertil kommer, at modellernes træfsikkerhed angives på forskellig måde. Derfor er der kun begrænset mulighed for at sammenligne de forskellige profilafklaringsmodellers træfsikkerhed.

I det næste kapitel gennemgås resultaterne af den uddybende praksisnære analyse af profileringsværktøjerne i Australien, Irland, Sverige og Tyskland. I analysen går vi i dybden med de tematikker, der er beskrevet i dette kapitel.

4 Analyse af praksis i fire udvalgte lande

Dette kapitel består af fire hovedafsnit, hvor vi beskriver profileringsværktøjerne henholdsvis i Australien, Irland, Sverige og Tyskland (afsnit 4.1-4.4). Den australske JSCI (Jobseeker Classification Instrument) og den irske PEX (Probability of Exit) er databaserede profileringsværktøjer, mens det svenske bedömningsstöd er et dataassisteret værktøj. Den tyske 4-PM-model er sagsbehandlerbaseret, jf. sondringen mellem tre hovedtyper af profileringsværktøjer præsenteret i kapitel 1.

Beskrivelserne af alle fire værktøjer følger den samme struktur med følgende underafsnit:

- kontekst og formål
- indhold og anvendelse
- implementering
- den statistiske model og træfsikkerhed
- (planlagt) indholdsmæssig revision
- sammenlignelighed med/overførbarehed til dansk kontekst.

En detaljeret beskrivelse af de redskaber, som anvendes til at indsamle de oplysninger, der indgår i de fire landes profileringsværktøjer, fremgår af bilag 4. De vigtigste skriftlige dokumenter og kilder, som vi har anvendt i beskrivelsen af profileringsværktøjer i de fire lande findes som bilag 5.

De følgende beskrivelser illustrerer/synliggør ligheder og forskelle mellem de fire lande med hensyn til indhold, anvendelse og implementering af værktøjerne, samt beregning af modellernes træfsikkerhed. Vi foretager en tværgående opsamling og diskussion af de fire profileringsystemer i kapitel 5, hvor vi også samler op på nogle hovedpunkter af relevans for udviklingen af et dansk profileringsværktøj.

4.1 Australien: JSCI (Jobseeker Classification Instrument)

Australien anvender et statistisk profileringsværktøj, som angiver den lediges sandsynlighed for at blive langtidsledig over 12 måneder og inddeler de ledige i fire forskellige kategorier. Profileringsværktøjet anvendes ikke alene til diagnosticering, men derudover også til målretning af indsatsen og allokering af ressourcer.

4.1.1 Politisk kontekst og formål

Kontekst

Profilering blev introduceret i Australien tidligt i 1990'erne. Den australske arbejdsformidling lancerede et tottrins-profileringsystem, som blev taget i brug ved vurdering af risiko for langtidsledighed i 1994. Den nuværende profileringsmetode, Jobseeker Classification Instrument, JSCI, blev udviklet på baggrund af de to instrumenter, Jobseeker Screening Instrument (JSI) og Client Classification Levels Questionnaire (CLL), som udgjorde det første profileringsværktøj.

Udviklingen af JSCI begyndte i 1996, og værktøjet blev taget i brug i februar 1998 samtidig med en grundlæggende reform af det australske beskæftigelsessystem. Reformen tog ud-

gangspunkt i New Public Management-tankegangen, og Australien var det første land, der udliciterede hele beskæftigelsesområdet og åbnede markedet for private udbydere. Indtil 1998 havde den offentlige arbejdsformidling monopol, men den har siden været udsat for konkurrence. Job Services Australia (JSA, indtil 2009 Job Network) står for beskæftigelsesindsatsen i Australien med et stort antal udbydere. JSAs udbydere er en blanding af store, middelstore og små for-profit og non-profit organisationer², som har erfaring med at tilbyde services og støtte til jobsøgende og arbejdsgivere. (OECD 2012, KORAs interview).

Profileringsværktøjet JSCI har siden 1998 haft en grundlæggende rolle for beskæftigelsesindsatsen i Australien. Værktøjet har siden gennemgået flere udviklingsfaser med lancering af lettere reviderede udgaver henholdsvis i 2003, 2006 og 2009. Den nuværende udgave er fra 2009 og omfatter som oprindeligt 18 faktorer.

Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR) er ansvarlig for udvikling, monitorering og IT-support for JSCI samt kontrakter med serviceudbydere. Ministeriet har i forbindelse med udviklingen og senere opdateringer af JSCI inddraget diverse forskningsmiljøer, ekspertvurderinger (review) samt høringer hos centrale interessenter, organisationer og serviceudbydere.

Formål

Hensigten med JSCI er at sikre, at jobsøgende hurtigst muligt modtager beskæftigelsesindsatser, som er optimale i relation til deres behov. Instrumentet skal gøre det muligt at identificere de jobsøgende, som har størst risiko for at blive langtidsledige og dermed give mulighed for at mindske omkostninger relateret til langtidsarbejdsledighed.

JSCI er derudover et vigtigt styringsinstrument i den australske servicemodel, idet værktøjet bruges til at fordele de ledige til forskellige udbydere af programmer. Ud over at JSCI skal sikre den mest intensive indsats for de jobsøgende, som befinder sig længst fra arbejdsmarkedet, skal det også sikre, at beskæftigelsesindsatsen i sin helhed er i overensstemmelse med de ressourcer, der er til rådighed.

På et overordnet plan var hensigten med at introducere JSCI at effektivisere arbejdsmarkedet, øge produktiviteten og bidrage til, at tidligere inaktive grupper blev en del af arbejdsstyrken i stedet for at være passive modtagere af ydelser.

4.1.2 Beskrivelse af profileringsværktøjet – indhold og anvendelse

JSCI er et centralt element i den australske servicemodel på beskæftigelsesområdet, idet JSCI ikke alene er et kategoriseringsinstrument (diagnostik), men også et værktøj, der bruges til målretning af indsatsen (jf. afsnit 'Sagsgang efter kategorisering'). Derudover er de JSCI-baserede profilkategorier relateret til allokering af ressourcer til serviceudbydere.

Konkrete variable

JSCI bygger på en kombination af faktuelle og subjektive variable. Hovedparten af informationerne indsamles ved hjælp af et spørgeskema, som den ledige udfylder ved registreringen som modtager af understøttelse. Ideen ved udvælgelsen af variable har været, at JSCI skulle indeholde det antal variable, som er nødvendigt for at skabe et funktionelt acceptabelt værktøj (betegnes som princippet for et minimum antal variable).

² Jobs Australia, som har medvirket ved KORAs interview, er hovedorganisationen af non-profit-udbydere.

Den statistiske model, som JSCI bygger på, indeholder følgende 18 faktorer (Department of Education, Employment and Workplace Relations 2012):

- Alder og køn
- Arbejdserfaring
- Uddannelsesniveau
- Overførselsindkomsthistorik
- Faglige kvalifikationer
- Engelskkundskaber
- Fødeland
- Bopæl
- Lokale beskæftigelsesmuligheder
- Afstand til arbejdsmarkedet (by vs. land)
- Befolkningsgruppe (aboriginal)
- Adgang til transport
- Kontaktbarhed telefonisk
- Handicap/sygdom
- Boligsituation/fast bopæl
- Civilstatus/forsørger
- Straffeattest
- Personlige faktorer eller karakteristika

12 af disse 18 faktorer bygger på den jobsøgendes svar, mens de øvrige oplysninger stammer fra registre, herunder jobsøgendes alder, køn og fødeland samt variable, som er relateret til beskæftigelsesmulighederne i det område, hvor den jobsøgende bor.

Som minimum skal den jobsøgende svare på 18 spørgsmål, når han/hun udfylder oplysningerne til JSCI. Alt i alt kan JSCI omfatte op til 49 spørgsmål, idet nogle spørgsmål indeholder flere underspørgsmål alt afhængigt af den lediges svar. Uanset dette opereres ved beregning af JSCI med 18 faktorer.

En mere detaljeret beskrivelse af de 18 JSCI-faktorer og de relaterede spørgsmål findes på ministeriets (DEEWR) webside (jf. dokumentet 'Description of JSCI Factors and Points' – jf. bilag 4 – samt PowerPoint-præsentationen "All you ever wanted to know about JSCI and quite rightly were afraid to ask", s. 21-38). Selve JSCI instrumentet, herunder en dybdegående beskrivelse af de enkelte variable, fremgår af bilag 4.

Målgruppe for værktøjet og kategorier af ledige

Profileringsværktøjet benyttes over for alle ledige. De ledige inddeles ved registrering i en af følgende fire kategorier (streams) på baggrund af deres JSCI-score, som indikerer sandsynlighed for langtidsledighed over 12 måneder (jf. tabel 4.1 i afsnit 4.1.4):

- Stream 1: mest jobklare jobsøgende
- Stream 2: jobsøgende med relativt moderate barrierer i forhold til beskæftigelse
- Stream 3: jobsøgende med relativt betydningsfulde barrierer i forhold til beskæftigelse
- Stream 4: jobsøgende med væsentlige barrierer i forhold til beskæftigelse.

Jobsøgende i stream 1 udgør ifølge den seneste JSCI-modellering i 2009 ca. tre femtedele af alle jobsøgende (61 %) og betegnes som 'arbejdsklare'. Som det fremgår af tabel 4.1 (i afsnit 4.1.4), kan andelen variere over en årrække. Jobsøgende i de tre øvrige kategorier udgør henholdsvis ca. 18 % (stream 2), 9 % (stream 3) og 12 % (stream 4) af jobsøgende. Jobsøgende i disse tre kategorier har behov for indsatser i varierende grad. For de ledige, som JSCI placerer i stream 4, skal der foretages en mere uddybende vurdering (jf. afsnit 'Sagsgang efter kategorisering').

Hvem bruger værktøjet, og hvornår i ledighedsprocessen anvendes det?

JSCI foretages af Centrelink, dvs. den statslige myndighed (under Department of Human Services), som er ansvarlig for betalingen af understøttelse til ledige. I praksis udfører medarbejdere fra et call-center en del af indsamlingen af informationer til JSCI fra den enkelte ledige. JSCI gennemføres således sideløbende med, at den ledige bliver registreret som jobsøgende og får adgang til service.

Ved den første kontakt med en sagsbehandler/konsulent hos en serviceudbyder bliver JSCI eventuelt revideret, hvis den ledige fx giver udtryk for flere barrierer end dem, der fremgår af det oprindelige JSCI. Dette kan udløse flytning til anden profilkategori (stream). Derudover er det hensigten, at JSCI gennemføres undervejs i ledighedsperioden, hvis der sker betydelige ændringer i den lediges situation. Efter et år hos en udbyder er det obligatorisk at gennemføre JSCI på ny. Denne 're-streaming' har til formål at allokere det mest hensigtsmæssige niveau af indsats til de ledige, der har behov for det.

Profileringsværktøjets relation til sagsbehandlerens faglige vurdering

Resultatet af JSCI afgør, i hvilken af de fire kategorier (streams) den ledige placeres, og er dermed i høj grad bestemmende for den efterfølgende indsats hos en af Job Services Australias udbydere. Dette gælder primært kategorierne 1-3.

Vurderingselementet spiller en rolle i forhold til JSCI på to forskellige måder, som beskrives i det følgende.

De personer, hvor der i forbindelse med registrering som ledig identificeres en høj JSCI-score, typisk relateret til sammensatte eller komplekse problemer, bliver visiteret til en ekstern udvidet vurdering, Employment Services Assessment (ESAt) – eller Job Capacity Assessment (JCA), hvis vurdering af førtidspension (Disability Support Pension, DSP) er aktuell. Personalet hos Centrelink tager beslutningen om at visitere til ESAt eller JCA. Den udvidede vurdering kan have forskelligt udfald (jf. afsnittet 'Sagsgang efter kategorisering').

Selv om JSCI har placeret den ledige i en bestemt kategori, har sagsbehandleren i løbet af ledighedsperioden mulighed for, med henvisning til nye oplysninger om den ledige, at revidere JSCI. Dette kan føre til en rekategorisering til en anden profilkategori (stream). Hermed er anvendelse af JSCI mere fleksibel end anvendelse af PEX-instrumentet i Irland (beskrevet i afsnit 4.2.2), hvor den ledige bibeholder den samme score i hele ledighedsperioden. Det har ikke været muligt at få oplysning om, hvor ofte en sådan rekategorisering finder sted i Australien.

Resultatets gennemsigthed for sagsbehandler og borger

Personalet hos Centrelink er informeret om, hvilken stream jobsøgeren hører til på baggrund af den pågældendes JSCI-score. I tilfælde af, at JSCI placerer den ledige i stream 4 (eller hvis bestemte svar på JSCI indikerer en høj risiko for langtidsledighed), forudsættes en individuel vurdering af den lediges behov for fremtidig indsats (jf. afsnittet ovenfor). Dermed anvendes detailinformation om den lediges JSCI-profil allerede tidligt i sagsforløbet. Tilsva-

rende bruger personalet JSCI-værktøjet undervejs i sagsforløbet, alt efter behov, for at revidere den lediges kategori. Endvidere er JSCI-profilen koblet med IT-redskaber, som understøtter igangsættelse af indsatser. Hvis den ledige fx har et misbrugsproblem noteret i JSCI, vil redskabet 'Barrier Management Tool' i IT-systemet adressere det som en barriere, som sagsbehandleren skal forholde sig til.

Ifølge KORAs interview bliver den ledige ikke informeret om anvendelsen af JSCI ved registreringen som ledig. De ledige, der har været i systemet længe, eller som har været ledige gentagne gange, kender proceduren. Da JSCI gennemføres på det tidspunkt, hvor de ledige søger om understøttelse, vil de ifølge KORAs interview gøre alt for at blive godkendt til at modtage en ydelse. Derfor vurderes det, at de ledige ofte er reserverede over for at svare på de JSCI-spørgsmål, som handler om personlige forhold og barrierer, såsom lovovertrædelse, misbrug eller psykiske problemer.

Sagsgang efter kategorisering

Tilhørsforhold til en bestemt stream har stor betydning for det efterfølgende forløb i beskæftigelsessystemet samt for indsatser og kontaktintensitet med servicesystemet.

Som det fremgår af afsnit 4.1.4, bliver næsten 90 % af alle ledige klassificeret til kategorierne 1 til 3 via den tildelte JSCI-score.

Hvis der derimod bliver identificeret store eller komplekse barrierer i forbindelse med JSCI-screening, vil der som regel blive gennemført yderligere vurderinger af den ledige, inden denne kan klassificeres i stream 4, eller i en af de tre øvrige kategorier tættere på arbejdsmarkedet (stream 1 til 3). Vurderingen bliver enten foretaget via ESAT, Employment Services Assessment eller JCA, Job Capacity Assessment. Både ESAT og JCA består af en individuel, mere uddybende vurdering af personens arbejdskapacitet. Begge gennemføres af eksterne eksperter, typisk ansigt-til-ansigt, men de kan i visse tilfælde også gennemføres via telefon eller video. De forhold (svar på JSCI), der anvendes til at vurdere behovet for en ESAT-vurdering, fremgår af ministeriets webside.

Der er i princippet to typer ESAT-vurderinger. Den ene bliver udløst af helbredsrelaterede forhold, den anden af ikke-helbredsrelaterede forhold som social udsathed, fx i form af hjemløshed, familievold eller lignende. Den væsentligste forskel mellem ESAT og JCA består af, at alene JCA kan anvendes til at vurdere, om personen opfylder kravene til at få bevilget en førtidspension (DSP, the Disability Support Pension).

Der visiteres ca. 15.000-20.000 personer til ESAT/JCA-vurdering hver måned, hvoraf ca. halvdelen bliver henvist til en mere individualiseret service end de services, Job Services Australias udbydere tilbyder, nemlig til Disability Employment Services (DES). Knap 40 % af ovennævnte 15.000-20.000 personer henvises på baggrund af ESAT/JCA-vurdering til stream 4, godt 10 % til stream 1-3 og ca. én procent til beskyttet beskæftigelse (fx på grund af nedsat kognitiv funktionsevne). Ledige kan dermed kun overgå til stream 4, efter at de har gennemgået vurderinger ud over JSCI.

De ledige, som på baggrund af JSCI bliver klassificeret som hørende til en af de fire streams, tilbydes en indsats hos Job Services Australia (JSA), hvis private og ikke-private udbydere således står for hovedparten af beskæftigelsesindsatserne i Australien.

Udsatte unge under 21 år bliver typisk placeret i stream 4 for at sikre, at de får en intensiv indsats. De bliver desuden på baggrund af JSCI eventuelt henvist til en ESAT-vurdering for at få den bedste mulige vurdering af, hvilken type støtte de har behov for.

4.1.3 Implementering

Implementeringen af JSCI var en del af en politisk beslutning, som betød en gennemgribende omorganisering af beskæftigelsessystemet og udlicitering af hele beskæftigelsesindsatsen. Den oprindelige JSCI-manual Job Seeker Classification Instrument (JSCI) fra 1998 indeholder en beskrivelse af en plan for implementeringen af JSCI, og med Centrelink nævnt som den centrale aktør. Ifølge KORAs interview var de første tre år en indføringsfase til anvendelse af værktøjet.

Hvordan blev værktøjet taget i brug ved frontlinjen?

Profilering ved hjælp af JSCI blev taget i brug i hele Australien i februar 1998 og skulle anvendes over for alle jobsøgende ved registreringen som ledige. Dermed blev anvendelse af JSCI en integreret og obligatorisk del af beskæftigelsesindsatsen.

Drivere og barrierer i forbindelse med implementering

JSCI indgår i den registreringsprocedure, som udløser økonomisk bistand, og er dermed en mere eller mindre naturlig del af sagsforløbet for de ledige. Værktøjet administreres af Centrelink, og der har ikke været nævneværdige problemer med at anvende det i praksis – bortset fra, at de ledige ofte er forbeholdne over for spørgsmål om personlige forhold. Desuden har der været diskussion om, hvorvidt måden at indsamle oplysninger enten i form af personlig eller telefonisk kontakt påvirker svarene (jf. bl.a. Lipp 2005).

For sagsbehandlerne er JSCI det værktøj, de kender, og som bruges af alle. JSCI har jo været anvendt i over femten år, og det var ifølge KORAs interview mest de første tre år med systemet, at der var flest kontroverser – ikke mindst fordi systemet blev taget i brug samtidig med, at hele indsatsen blev udliciteret. I de første år skete der forskellige justeringer af værktøjet.

Senere er det i højere grad blevet implementeringsproblemer i forhold til serviceudbydere, der diskuteres, herunder hvordan kvaliteten af indsatserne kan sikres, og hvordan forskellige klienters behov bliver tilgodeset hos udbyderne. Derudover nævnes det som et problem, at udbyderne kan have et økonomisk incitament til at flytte de ledige til højere streams, idet de udløser et større budget (betegnes som "system gaming", OECD 2012). For at afhjælpe dette problem foretager departementet (DEEWR) hver 18. måned såkaldte 'star ratings', dvs. monitorering af udbydere. Denne procedure anvendes til at identificere dårlige serviceudbydere.

Antallet af klienter pr. sagsbehandler er relativt højt i Australien: I gennemsnit er ratioen højere end 1:100. I interviewene karakteriseres arbejdet som 'low pay work', dvs. arbejde, hvor der typisk ikke stilles særlige kvalifikationskrav til personalet. De ansatte er for det meste relativt unge. Sagsbehandlerne arbejdsituation er præget af, at de forventes at skabe resultater og bidrage med, at egen organisation opnår en god vurdering i 'star ratings' – monitorering af udbyderne.

Udbredelse og anvendelse i dag

JSCI er blevet anvendt til profilering af ledige siden 1998 og værktøjet bruges over for alle ledige. JSCI bruges både over for nyledige og undervejs i ledighedsforløbet til eventuel rekatégorisering til en anden stream og desuden som værktøj til at koble indsatser med de barrierer, der bliver identificeret i den lediges JSCI-profil.

4.1.4 Den statistiske model og træfsikkerhed

JSCI er et databaseret screeningsværktøj, som hovedsageligt bygger på oplysninger fra den ledige, hvilket af vores informanter ses som en fordel og styrke. Derudover har et vigtigt princip ved udviklingen af JSCI været, at serviceudbyderne accepterer værktøjet og stoler på det som et klassificeringsværktøj til vurdering af servicebehovet og som et redskab til gennemførelse af den lediges handleplan.

De væsentligste kilder for dokumentation af JSCI er den oprindelige manual "Job Seeker Classification Instrument (JSCI)" fra 1998, Lipp 2005, OECD-rapporten "Activating Jobseekers – How Australia Does It" fra 2012, samt materiale fra ministeriets website, herunder en PowerPoint-præsentation "All you ever wanted to know about JSCI and quite rightly were afraid to ask". Endvidere indgår Australien som et centralt eksempel i flere internationale review (bl.a. Collewet et al. 2010, Konle-Seidl 2011, Loxha & Morgandi 2014).

Statistisk model bag værktøjet

Den statistiske model bag JSCI er baseret på en logistisk regressionsanalyse. Den nuværende model bygger på en analyse af ca. 900.000 jobsøgende, som pr. 1. juli 2007 var registreret som modtagere af understøttelse. Disse ledige blev fulgt i 12 måneder for at identificere, hvilken betydning forskellige variable i modellen havde for risikoen for langtidsledighed (OECD 2012; KORAs interview). Alle 18 faktorer, der indgår i JSCI, viste i analysen at have statistisk signifikant sammenhæng med de lediges sandsynlighed for at blive langtidsledige (arbejdsløs over 12 måneder). De vægte, som de enkelte kategorier i hver faktor får tildelt, er baseret på de estimater, som den logistiske regressionsanalyse resulterede i. Med udgangspunkt i disse relative vægte bliver der beregnet en individuel JSCI-score for hver person.

Den første af de 18 faktorer er 'alder og køn' (jf. afsnit 'Konkrete variable'), og her udløser de forskellige alderskategorier forskellige vægte for kvinder og mænd (jf. beskrivelse af JSCI i bilag 4). For de øvrige faktorer er vægtene ens for begge køn.

De mest centrale faktorer med hensyn til at afgøre den lediges relative risiko for langtidsledighed er alder og køn, arbejdsløshedsperiodens varighed, lokale beskæftigelsesmuligheder, og befolkningsgruppe (oprindelig befolkning).

JSCI-scoren viser den jobsøgendes placering på JSCI-skalaen, hvor en høj værdi indikerer en høj risiko for langtidsledighed over 12 måneder. JSCI er en totalscore, og kategoriseringen af de ledige i de fire risikogrupper for langtidsledighed (streams) er baseret på grænseværdierne angivet i tabel 4.1. Oversigten viser samtidig, i hvor høj grad fordelingen mellem kategorierne i JSCI-modellen og den faktuelle fordeling hos Job Services Australia er sammenfaldende.

Tabel 4.1 Profilkategoriernes grænseværdier, samt den statistiske og den faktiske fordeling af de ledige

Kategori	JSCI point (score)	Modelleret JSCI, pct. (2009)	Aktuelt udfald, pct. (Job Services Australia, 2011/2012)
Stream 1	<20	61	54
Stream 2	20-28	18	26
Stream 3	>28	9	9
Stream 4	Kræver JCA/ESAt ¹	12	11
		100	100

Note: 1) Kategoriseringen af den ledige i stream 4 kræver, at den ledige har undergået en vurdering via JCA eller ESAT ud over den indledende profilering via JSCI.

Kilde: "All you ever wanted to know about the JSCI and quite rightly were afraid to ask". Materiale modtaget i forbindelse med KORAs interview.

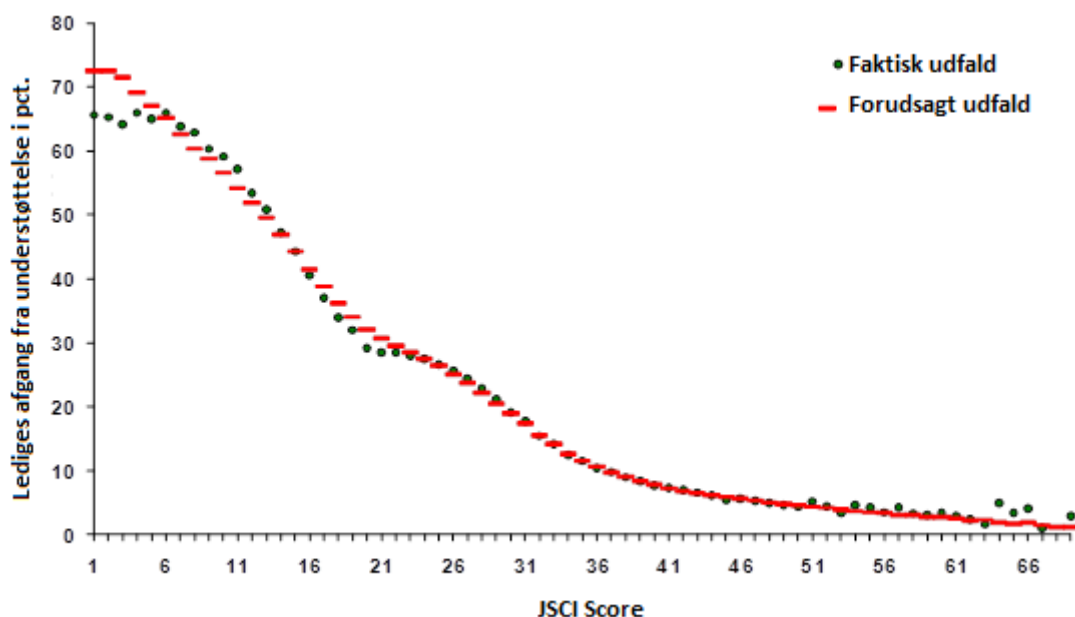
Som nævnt har den ledige mulighed for at vælge svarkategorien 'ønsker ikke at svare' ved nogle JSCI-spørgsmål. Det gælder spørgsmål, som omhandler personlige forhold (fx motivation) eller overtrædelse af lov (straffeattest). Dermed er JSCI-scoren afhængig af individets vilje og evne til at angive de ønskede oplysninger. Ifølge vores interview bliver manglende svar, hvis muligt, estimeret ved hjælp af svarene på andre spørgsmål. Hvis dette ikke er muligt, får en bestemt faktor ingen værdi, hvilket i så fald medfører en vis grad af usikkerhed i JSCI-scoren. Dette vurderer vores informanter hos Jobs Australia imidlertid ikke som et stort problem, idet de fire kategorier beskrives som brede, og derfor vil den ledige angiveligt alligevel i de fleste tilfælde blive placeret i den relevante kategori. Hvis en JSCI-score vil blive anvendt til at bestemme det beløb, der afsættes til indsatsen over for den enkelte ledige, vil en præcis vurdering være mere vigtig.

Evidens for modellens træfsikkerhed

JSCI er et relativt mål, idet det angiver de lediges relative placering i forhold til hinanden.

JSCI-modellens overordnede præcision er analyseret ved at sammenligne den estimerede sandsynlighed med den aktuelle andel af jobsøgende, der i løbet af en 12 måneders observationsperiode ikke længere modtager understøttelse. De to værdier, den estimerede sandsynlighed og den aktuelle andel, ligger meget tæt på hinanden (jf. figur 4.1). Andelen af jobsøgende, som forlader arbejdsløshedsunderstøttelsen inden for 12 måneder, falder i takt med højere JSCI-scoring (DEEWR: Technical Description of the JSCI). På denne baggrund konkluderer vores informanter hos Jobs Australia, at den lediges relative risikoniveau for langtidsledighed er identificeret præcist ved hjælp af JSCI. Det skal dog præciseres, at selv om den statistiske model er god til at identificere, hvor stor en andel af de ledige med en bestemt JSCI-score, der reelt bliver langtidsledige, optræder der en betydelig andel såkaldte falske positive og falske negative (dvs. personer, der ifølge modellen har høj risiko for langtidsledighed, der reelt bliver korttidsledige, og personer, der ifølge modellen har lav risiko for langtidsledighed, der reelt bliver langtidsledige). Eksempelvis vil personer med en JSCI-score på 10 blive kategoriseret i stream 1 (jobklare), da de ifølge modellen har en lav risiko for langtidsledighed. Dog vil ca. 40 pct. af dem blive langtidsledige (figur 4.1) og dermed være falske negative.

Figur 4.1 Overensstemmelse mellem faktisk og forudsagt andel af ledige ved forskellige JSCI-scorer, der ved 12 måneder ikke modtager understøttelse



Kilde: Jobs Australia, opgørelse fra 2011/2012

Note: Figuren viser andelen af ledige, der ved forskellige JSCI-scorer ikke modtager understøttelse ved 12 måneder.

Det skal bemærkes, at figuren ikke viser, om de personer, der ikke længere modtager understøttelse, reelt er kommet i arbejde.

Indholdsmæssig revision og opdatering af den statistiske model

Data som indsamles ved hjælp af JSCI bliver gemt i en database i ministeriet (DEEWR) og kan dermed anvendes til monitorering af værktøjet.

Den mest omfattende udviklingsfase har været i 1996-1998, hvorefter systemet er blevet opdateret i 2003, 2006 og 2009. Ved re-estimeringen af den statistiske model i 2006 blev der brugt data fra perioden 2003-2005, og ved re-estimeringen af modellen i 2009, data fra 2007. Ved re-estimeringer vurderes de enkelte variables signifikans og vægte. Derudover tilføjes eller fjernes variable afhængigt af, om de viser sig at have en signifikant betydning for sandsynligheden for langtidsledighed.

Der er gennemført flere review baseret på mere afgrænsede analyser, ekspertvurderinger og interessentanalyser. Det seneste review blev gennemført i 2012, hvor det blev konkluderet, at der ikke var behov for at ændre faktorerne. En del af reviewet blev gennemført af eksterne konsulenter, som havde mulighed for at benytte ministeriets data (analysen er ikke publiceret). 2012-reviewet har hverken betydet indholdsmæssige justeringer eller justeringer i den statistiske model. Ifølge KORAs interview med Jobs Australia (hovedorganisationen for non-profit udbydere) kunne man have forventet, at den økonomiske recession ville have haft konsekvenser for de jobsøgendes profil i forhold til tidligere og derfor givet anledning til justeringer. Der er desuden undervejs foretaget forskellige (mindre) justeringer fx ved at ændre spørgsmålenes rækkefølge og sproglig formulering. Enkelte faktorer har undervejs været ekskluderet, men er senere blevet inkluderet i JSCI igen.

Den nuværende udgave af JSCI, både hvad angår faktorer og vægte, bygger på dataindsamlingen i 2007 (ca. 900.000 jobsøgende) og indeholder 18 faktorer, som det oprindelige JSCI fra 1998 også gjorde.

Det mest omfattende eksterne review af JSCI er fra Productivity Commission (2002), som pegede på flere uhensigtsmæssigheder i det australske system, inklusive JSCI. Også Lipp (2005) fra ministeriet har i en keynote-tale diskuteret JSCIs egenskaber som profileringsværktøj og generelt de udfordringer, som et kategoriseringsinstrument vil møde. Ifølge KORAs interview med Jobs Australia er der imidlertid alt i alt foretaget meget få ændringer i de år, JSCI har været i anvendelse.

Den fremadrettede udvikling af systemet

Australien vil i de kommende år gennemføre en ny reform på beskæftigelsesområdet, Employment Services 2015-2020. Ifølge KORAs interview vil reformen sandsynligvis ikke komme til at betyde nævneværdige ændringer i selve JSCI-værktøjet. Men fra den 1. juli 2015, hvor reformen udrulles, vil der blive stillet større krav til de jobsøgende for at kunne modtage ydelser. Vores informanter fra den offentlige hovedorganisation Jobs Australia karakteriserer udviklingen som opstramning. Reformen vil desuden betyde nye resultatkrav til serviceudbydere og nye kontraktvilkår. For flere oplysninger om reformen, se

<https://docs.employment.gov.au/documents/employment-services-2015-fact-sheet>.

Adskilt fra ovennævnte reform gennemføres der for tiden et review af det australske velfærdssystem, og ifølge interviewene kan det have konsekvenser for JSCI. Australien vil muligvis hente inspiration fra en 'investment model', som New Zealand praktiserer. Hvor JSCI i Australien fokuserer på at forudsige ledighedsperioder på 12 måneder eller derover, opererer den new zealandske model med begrebet 'likelihood of long-term benefit recipient' (LLBTR). Modellen fokuserer på færre faktorer, men på betydeligt længere ledighedsperiode. Mere information om den new zealandske model findes på: <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/newsroom/media-releases/2012/valuation-report.html>

4.1.5 Sammenlignelighed med /overførbare til danske forhold

Nedenfor samles der i punktform op på de væsentligste forhold ved det australske system, som kan være relevante i udviklingen af et dansk profileringsværktøj.

- Australien er et eksempel på et land, hvor profileringsværktøjet ikke alene anvendes til kategorisering, men også til målretning af indsatsen til dem, der har størst behov. Det kommer til udtryk ved, at profileringsværktøjet kan identificere barrierer hos den enkelte ledige (fx et misbrugsproblem), som værktøjet automatisk vil kræve, at sagsbehandleren forholder sig til. I denne henseende har Danmark lignende intentioner. Beskæftigelsessystemet i Australien og Danmark er imidlertid ikke sammenlignelige, idet det australske system bygger på et stort antal private udbydere.
- Det australske profileringsværktøj består både af faktuelle forhold og forhold af subjektiv karakter. Flere af variablerne i det australske JSCI-værktøj vil ikke være direkte overførbare til de danske forhold, idet de afspejler problematikker i det australske samfund.
- Det australske profileringsværktøj er fuldt ud gennemsigtigt for sagsbehandlerne, og dermed kan sagsbehandlerne bruge informationer i deres arbejde med de ledige.
- Australien gennemfører – ud over re-kalibrering af den statistiske model – reviewprocesser, hvor der indsamles erfaringer fra eksperter og brugere af systemet. Denne type procedure vil være værd at overveje i Danmark. Reviewprocesserne har bl.a. bidraget med, at de enkelte variables relevans er blevet vurderet, og spørgsmålene i værktøjet er blevet præciseret.

4.2 Irland: PEX (Probability of Exit)

PEX, Probability of Exit, er et statistisk databaseret profileringsværktøj, som angiver den lediges sandsynlighed for at blive langtidsledig over 12 måneder. PEX har primært et diagnostisk sigte, men er i nogen grad også rettet mod målretning af indsatsen og ressourceallokering, jf. terminologien præsenteret i kapitel 1.

4.2.1 Politisk kontekst og formål

Kontekst

Udvikling og implementering af profileringsværktøjet har været en del af en gennemgribende effektivisering af det irske beskæftigelsessystem. Baggrunden for reformen var den høje arbejdsløshed, som fulgte recessionen og især stigning i langtidsarbejdsløshed, som var en af de højeste blandt EU-landene. Indtil den økonomiske nedgangstid var indsatsen over for arbejdsløse minimal og ineffektiv: Arbejdsløse blev, uafhængigt af langtidsarbejdsløshedsrisiko, først kontaktet efter seks måneders ledighed. Der var ikke politisk fokus på området, idet beskæftigelsen var høj.

Udviklingen af profileringsværktøjet har derfor været en del af et større reformprogram, som bl.a. handlede om reorganisering af servicemodellen til et enstrengt system, kaldet INTREO. Den tidligere irske servicemodell bestod af to parallelle organisationer, en kommunal og en statslig.

Blandt de centrale politiske tiltag, som har banet vejen for udviklingen og implementeringen af profileringen, har været:

- National Employment Action Plan (NEAP), 2004
- The Social Welfare Pensions Act, 2009
- Pathways to Work (PTW) 2012-2015 (den irske regerings handlingsprogram mod langtidsledighed).

Udviklingen af det irske profileringsystem – PEX (Probability of Exit) – begyndte oprindeligt i 1999 i Galway-regionen i den vestlige del af landet, og modellen blev efterfølgende afprøvet i en anden region (Waterford i den sydøstlige del af landet) i samarbejde med forskningsinstituttet ESRI (The Economic and Social Research Institute i Dublin) og DSP, Department of Social Protection. Derefter blev modellen videreudviklet og testet på landsplan, og den nuværende statistiske model er baseret på denne dataindsamling, som blev gennemført i september-december 2006. The Social Welfare Pension Act fra 2009 gjorde det muligt at indsamle og anvende profildata til at kategorisere nytilmeldte ledige med hensyn til prioritering og målretning af intervention. PEX-modellen for profilering af klienter blev efterfølgende introduceret til formålet og er blevet taget i brug i hele landet i 4. kvartal 2013.

Tre centrale aktører har bidraget ved udviklingen af den irske profileringsmetode og model: Galway regional office (på vestkysten af Irland), forskningsinstituttet ESRI og DSP (Department of Social Protection, tidligere Department of Social and Family Affairs). Galway-regionen ved ledelse af Barry Kennedy og forskerteamet på ESRI (O'Connell, McGuinness m.fl.) har samarbejdet tæt gennem flere år og udgør de bærende kræfter ved udviklingen og monitoreringen af den irske profileringsmodel.

Formål

På et overordnet plan har hensigten med profileringen været at kalibrere indsatsen efter arbejdsløshedsrisiko og at anvende offentlige ressourcer mest omkostningseffektivt. Profileringsværktøjet skulle bruges til at identificere de ledige, som har størst risiko for langtidsarbejdsløshed og på denne baggrund differentiere indsatsen således, at indsatsen er relateret til den lediges arbejdsløshedsrisiko. Ledige med størst behov for hjælp vil få tilbudt en intensiveret og tidlig indsats.

Dermed har det primære formål med profilering været kategorisering af arbejdsløse (diagnostik, jf. Loxha & Morgandi 2014) for at kunne prioritere indsatsen og allokere ressourcerne.

Der er ifølge interviewene intentioner om at videreudvikle systemet således, at det omfatter yderligere målretning af indsatsen, dvs. udvikle indsatsprogrammer, som er relateret til hver af de tre risikokategorier (jf. terminologien præsenteret i kapitel 1 Baggrund og formål).

4.2.2 Beskrivelse af profileringsværktøjet – indhold og anvendelse

Konkrete variable (herunder sammensætning af faktuelle og subjektive variable)

Profileringsværktøjet bygger primært på faktuelle oplysninger, som indhentes fra den enkelte arbejdsløse ved registreringen som ledig, og desuden enkelte oplysninger fra administrative registre, såsom bopælsområde. Profileringsværktøjet består i hovedtræk af individuelle og familierelaterede karakteristika, 'human capital'-variable (uddannelse), ledigheds- og forsørgelsehistorik og karakteristika vedrørende regionalt arbejdsmarked. Enkelte spørgsmål er dog af mere subjektiv karakter, såsom selvvurderet helbred og mobilitet.

Der indgår i alt 24 variable i PEX-modellen (O'Connell et al. 2009; KORAs interview).

- Køn
- Alder
- Helbred (selvvurderet)
- Civilstatus
- Børn (angivelse af, om den ledige har børn)
- Ægtefælles indkomst
- Uddannelsesniveau
- Læreplads
- Læse-/regneproblemer
- Engelskfærdigheder (selvvurderet)
- Ledighedshistorik (tid siden sidste ansættelse)
- Midlertidige ansættelser (om den ledige løbende har haft midlertidige ansættelser)
- Jobmobilitet (villighed til at flytte for at få nyt job)
- Beskæftigelsehistorik (varighed af ansættelse)
- Overførselsindkomst inden for de seneste 5 år
- Overførselsindkomst i mere end 12 måneder
- Deltagelse i lokalt beskæftigelsesprogram inden for de seneste 5 år
- Deltagelse i lokalt beskæftigelsesprogram inden for de seneste 12 måneder
- Type af overførselsindkomst (forsikret ledig eller ikke-forsikret ledig)
- Antallet af tidligere overførselsindkomstsforløb

- Bopæl (by eller landdistrikt)
- Egne transportmuligheder (om den ledige har et transportmiddel)
- Nærhed til offentlig transport
- Region (hvilken geografisk region kommer den ledige fra).

Oplysningerne indsamles p.t. ved hjælp af to forskellige skemaer, "Application form for Jobseeker's Allowance or Benefit" og "Jobseeker's Claim Part B", som den jobsøgende udfylder ved tilmelding som ledig (skemaerne findes i bilag 4). De oplysninger, som i dag indgår i ansøgningsskemaerne, blev i modeludviklingsfasen indsamlet ved hjælp af et til formålet udviklet spørgeskema. I øjeblikket indtastes oplysningerne fra de to skemaer manuelt i profileringsystemet, som på baggrund af de indtastede oplysninger beregner en totalscore for hver person. Fremover vil der blive anvendt ét skema, som indeholder alle de ønskede oplysninger, og Irland er derudover i gang med at udvikle et IT-system, så oplysningerne kan blive indsamlet online.

Målgruppe for værktøjet og kategorier af ledige

Målgruppen for profilering er alle nyledige. Profileringen foretages rutinemæssigt samtidig med, at personen tilmelder sig som ledig og søger understøttelse.

På baggrund af profileringen placeres den ledige i en af følgende tre kategorier ("bands"):

- Højrisikogruppe: ledige med høj sandsynlighed for arbejdsløshed over 12 mdr. – i den irske PEX-terminologi "low profile band people" eller "low PEX people"
- Middelrisikogruppe: Ledige med 'middel' sandsynlighed for arbejdsløshed over 12 mdr.
- Lavrisikogruppe: Ledige med lav sandsynlighed for arbejdsløshed over 12 mdr. – i den irske PEX-terminologi "high profile band people" eller "high PEX people".

Ifølge KORAs interview placeres ca. en femtedel af de ledige i højrisikogruppen henholdsvis i lavrisikogruppen, og ca. 60 % placeres i middelrisikogruppen.

Tilhørsforhold til en bestemt kategori har stor betydning for den arbejdsløses efterfølgende forløb i systemet og kontakthypigheden med sagsbehandler og kan i korte træk beskrives på følgende måde:

- Lavrisikogruppen: arbejdsløse i denne kategori forventes at klare sig selv/finde arbejde uden særlig indsats, og derfor gives der ingen indsats i de første 6 måneder
- Middelrisikogruppen: arbejdsløse i denne kategori møder/er i kontakt med sagsbehandler hver 3. måned
- Højrisikogruppen: arbejdsløse i denne kategori møder/er i kontakt med sagsbehandleren umiddelbart efter tilmeldingen (inden for 14 dage) og efterfølgende hver 2. måned og har derudover mulighed for kontakt med et særligt team, der tilbyder støtte undervejs ('activation support team'). Der udvikles en individuel handleplan (personal progression plan), som beskriver de trin, der skal lede til, at den pågældende kommer ind på arbejdsmarkedet. Det højest prioriterede mål er at få et arbejde.

Hvem bruger værktøjet, og hvornår i ledighedsprocessen anvendes det?

Profilering bliver foretaget på det tidspunkt, hvor personen tilmelder sig som ledig og søger understøttelse (makes a claim). Registreringen finder sted enten på et INTREO-center eller på et lokalt Social Welfare Office. Det er administrativt kontorpersonele (clerks), som har kontakten til den arbejdsløse ved registreringen. Det vil sige, at de sagsbehandlere (case

officers), som gennemfører selve indsatsen, ikke har kontakt med den arbejdsløse i den fase, hvor profilering foretages.

Profileringsværktøjets relation til sagsbehandlerens faglige vurdering

De arbejdsløse kategoriseres i en af de tre risikogrupper udelukkende på baggrund af profileringsresultatet. Det er således ikke muligt for en sagsbehandler at ændre den kategorisering, profileringsmodellen resulterer i. Den arbejdsløse forbliver i den samme kategori hele ledighedsperioden, dvs. så længe han/hun er uden arbejde, uanset mulige ændringer i den pågældendes situation. Sagsbehandleren har således ikke mulighed for at re-kategorisere undervejs i ledighedsperioden, heller ikke på baggrund af eventuelle oplysninger, som ikke indgår i profileringsværktøjet (evt. andre helbredsoplysninger, misbrug o.l.). Den ledige bibeholder scoren hele perioden ud. Kun i det tilfælde, at den samme person, efter en periode i arbejde, bliver arbejdsløs på ny, foretages en ny profilering, som kan føre til en anden kategorisering end tidligere.

Resultatets gennemsigthed for sagsbehandler og borger

Som beskrevet ovenfor foretages profilering tidligt i forløbet og af andet personale end sagsbehandlerne.

Profileringen sker i baggrunden, og den arbejdsløse informeres ikke om, at den foretages. Den pågældende kommer kun til at kende sin PEX-score, hvis han eller hun spørger direkte til den, og det gør kun de færreste – måske bortset fra personer, der har været ledige og er blevet profileret gentagne gange.

Det er således ikke indbygget i det irske profileringssystem, at sagsbehandlerne forventes at – eller kan – forholde sig til profileringsresultatet. For det første har de ingen indflydelse på kategorierne. For det andet har de indtil videre ikke kunnet anvende detailinformationerne fra profilering i arbejdet med deres klienter, idet de kun får kendskab til den lediges totalscore og ikke til de point, der er tildelt hvert enkelt variabel.³ Som i andre profileringssystemer indgår de enkelte variable med forskellige vægte, men sagsbehandleren kan ikke i øjeblikket se, hvad den enkelte lediges score er et resultat af. Derfor skal sagsbehandleren så at sige begynde fra scratch, når han/hun møder klienten for første gang. Dette er ifølge interviewene en mangel og vil blive korrigeret i det nye reviderede system, som planlægges at blive taget i brug i løbet af 2015.

Sagsgang efter kategorisering

Den lediges sagsgang består af følgende faser:

- Tilmelding som arbejdsløs (Intreo eller Social Welfare Office): Profilering er baseret på de oplysninger, som den jobsøgende er forpligtet til at give (skemaer "Application form for Jobseeker's Allowance or Benefit" og "Jobseeker's Claim Part B"). Hver person får tildelt en individuel risikoscore, som placerer den pågældende i en af de tre interventionskategorier. I denne fase er jobsøgende i kontakt med kontorpersonale.
- Gruppeinformationsmøde på Intreo office, som alle nyledige, uafhængigt af ledighedsrisikoen, er forpligtet til at deltage i (der er sanktioner for fravær) umiddelbart efter tilmeldingen. Informationsmødet handler bl.a. om rettigheder og forpligtelser. Gruppeinformationsmødet arrangeres i to udgaver: et for høj- og middelrisikogruppen samlet og et andet for lavrisikogruppen. Det er case officers, som står for gruppeinformationsmøderne samt den efterfølgende indsats.

³ Sagsbehandleren kan se klientens svar på de enkelte spørgsmål, som indgår i de to skemaer, som udfyldes ved tilmelding som ledig.

- Individuelt forløb hos Intreo-sagsbehandler med forskellig kontakthypighed og opfølgning (monitorering) af klientens fremskridt afhængig af, hvilken af de tre kategorier den pågældende hører til (jf. afsnittet "Målgruppe for værktøjet og kategorier af ledige").

4.2.3 Implementering

Klientprofilering blev gjort mulig ved Social Welfare Pensions Act fra 2009. Profileringen blev efterfølgende udrullet i flere faser i 2010-2013 samtidig med omorganisering af den irske servicemodel på beskæftigelsesområdet til et enstrengt system. På denne måde er profileringen taget i brug gennem en centralt styret top-down-implementeringsproces.

Hvordan blev værktøjet taget i brug ved frontlinjen?

Set i relation til sagsbehandlere har implementeringen, ifølge KORAs interview, hverken været et større tema eller stridspunkt, fordi sagsbehandlerne først møder deres klienter, efter at disse er blevet profileret og kategoriseret i de tre forskellige risikogrupper. Sagsbehandlerne er frakoblet selve gennemførelsen af profileringen: Når sagsbehandleren møder klienten, er selektionsprocessen allerede gennemført. Dermed er sagsbehandlerens opgave at fokusere på selve tilrettelæggelsen af indsatsen, hvilket ifølge de interviewede – både repræsentanter for departementet og praktikere – er en fordel. Der er ifølge interviewene generel tilfredshed blandt sagsbehandlerne med dette, og lanceringen af profileringssystemet i sig selv ændrede ikke deres arbejde. Inden profileringssystemet blev indført, var sagsbehandlerens kontakt med de ledige meget mere sporadisk end i dag.

Drivere og barrierer i forbindelse med implementering

Anvendelsen af profileringen har givet udfordringer med hensyn til tilrettelæggelse af indsatsen, idet indsatsen i den nye servicemodel skal gives både tidligere og mere intensivt end før i tiden, hvor den ledige først kom i kontakt med det daværende beskæftigelsessystem efter seks måneders ledighed. Der har været to store udfordringer relateret til profileringen: 1) behov for at ansætte flere sagsbehandlere for at kunne tilbyde en mere intensiv og skræddersyet indsats og 2) behov for at opnå en ny orientering hos personalet. Derudover har indførelse af et enstrengt system betydet, at der har været parallelle computersystemer. Ifølge interviewene har dette været en større udfordring end fusionering af to tidligere organisationer med forskellige kulturer. Et nyt fælles IT-system er planlagt implementeret i 2015.

Antallet af klienter pr. sagsbehandler er fortsat højt på trods af, at der er blevet oprettet flere stillinger. Ifølge Pathways to Work 2012-2015 har nyansættelser i 2013 betydet, at sagsbehandler/klient-ratio er blevet reduceret fra 1:800 til 1:500, hvilket anses for højt med henvisning til internationale standarder, hvor 1:100-150 regnes for normen. Med hensyn til personalets uddannelse og orientering har de fleste ifølge interviewene erfaring med vejledning med fokus på at gøre den arbejdsløse arbejdsmarkedsparat, mens fokus i det nuværende system er at få den arbejdsløse i arbejde.

Sagsbehandlerne i Irland har en kortere uddannelse end i Danmark, og der er lavere kvalifikationskrav til jobbet. Beskæftigelsesområdet er ifølge KORAs interview ikke præget af stor personaleomsætning.

Udbredelse og anvendelse i dag

Profileringen omfatter alle nyledige. Den er en integreret og indbygget del af sagsgangen, idet profileringen gennemføres rutinemæssigt ved registreringen som ledig. I slutningen af 2014 findes der i alt 125 beskæftigelseskontorer (63 department offices og 62 branch offices) i Irland, hvor borgere kan registrere sig som ledige og modtage samtaler med sagsbehandlerne.

re. Dermed er gennemførelse af et enstrengt system, såkaldt one-stop-shop-princip, som skulle understøtte anvendelse af profileringen, fuldt gennemført.

Endvidere har Irland i 2013 udviklet en særlig profileringsmodel for personer, som er langtidsløse (har været arbejdsløse over et år). Denne model – Labour Market Disadvantage (LMD, McGuinness, Kelly & Walsh 2014) – er enklere og baseret på færre karakteristika end PEX og desuden alene på karakteristika, som allerede findes i administrative data. LMD-profilering blev udviklet for at supplere PEX, og den blev anvendt for første gang i 2013. De ledige, som ikke havde en PEX-score, fik en LMD-profil i 2013.

I fremtiden vil PEX blive anvendt som hidtil over for alle nyledige, mens LMD tænkes at blive anvendt lejlighedsvis for screening af især langtidsløse. Langtidsløse udgør fortsat en relativ stor andel af ledige.

4.2.4 Den statistiske model og træfsikkerhed

Som nævnt er profileringsmodellen et resultat af flere års udviklingsarbejde, som først begyndte i mindre skala – først i én region med efterfølgende afprøvning i en anden region. Efter de første modelafprøvninger blev der gennemført en landsdækkende dataindsamling i perioden september-december 2006, dels baseret på administrative data, dels på informationer indsamlet ved hjælp af et spørgeskema rettet mod alle nye arbejdssøgende i denne periode (O'Connell, McGuinness, Kelly & Walsh 2009). Udviklingen i beskæftigelsessituationen for denne population blev fulgt i 18 måneder med det formål at identificere personer, der var i risiko for at blive langtidsløse. PEX-modellen bygger på denne dataindsamling og er dokumenteret i ESRI-rapporten fra 2009 (O'Connell, McGuinness, Kelly & Walsh 2009) samt i to senere publikationer (O'Connell et al. 2010 og 2012).

Statistisk model bag værktøjet

Det irske profileringsværktøj repræsenterer en *statistisk* profilering, hvor den lediges indsatskategori er baseret på dennes sandsynlighed for at blive langtidsløs. Sandsynligheden er beregnet ved hjælp af en binær probit-model, som tager udgangspunkt i en række karakteristika om det pågældende individ (24 variable i alt, jf. afsnittet "Konkrete variable"). Disse karakteristika har forskellige vægte i modellen. Ifølge O'Connell et al. (2012) er arbejdsløshedshistorik, alder, antal børn, uddannelsesniveau, problemer med at læse/regne, bopæls beliggenhed (by eller landdistrikt), transportmuligheder, seneste tilknytning til arbejdsmarkedet, ægtefællens indkomst og geografisk region blandt de faktorer, som stærkest påvirker sandsynligheden for at blive langtidsløs i 12 mdr. eller derover⁴. I KORAs interview blev alder, uddannelse, tidligere jobberfaring og arbejdsløshedshistorik samt køn påpeget som de allervigtigste variable i modellen.

Da fokus ved udviklingen af profileringsmodellen var på at kunne forudsige risikoen for at blive langtidsløs, blev den afhængige variabel defineret som risiko for at være arbejdsløs mere end 52 uger. Dermed var der tale om en binær udfaldsvariabel (med værdier 0 og 1) og en probit-model (regressionsmodel) blev anvendt. Ifølge O'Connell et al. (2009) har denne tilgang den fordel, at den giver en sandsynlighedsscore, som er let at håndtere og fortolke i praksis.

Profileringsmodellen blev beregnet separat for mænd og kvinder, idet det havde vist sig, at der er betydelige forskelle mellem de to køn i de variable, som profileringsmodellen er baseret på. Derfor findes der en særlig PEX-model for henholdsvis kvinder og mænd.

⁴ Variablene er ikke oplyst i prioriteret rækkefølge.

Ud over en 12-måneders profileringsmodel blev der i udviklingsfasen også beregnet modeller for henholdsvis seks måneders arbejdsløshedsrisiko og 15 måneders arbejdsløshedsrisiko, men de er ikke taget i anvendelse, idet de ikke viste større afvigelser fra 12-månedersmodellen.

PEX-modellen, som er udformet på baggrund af ovennævnte landsdækkende analyse (O'Connell et al. 2009), kan antage skalaværdier fra 1 til 100, hvor lave værdier betyder høj risiko og høje værdier lav risiko for langtidsledighed. Der er fastsat administrativt følgende scorer, der anvendes til at fordele de ledige på de tre risikokategorier på baggrund af deres PEX score:

- 1-39 – personer med høj risiko for langtidsledighed
- 40-79 – personer med middlerisiko for langtidsledighed
- 80-100 – personer med lav risiko for langtidsledighed.

Denne inddeling i tre grupper placerer ca. 20 % af de ledige i de to ydregrupper og ca. 60 % i midtergruppen. Ledige i højrisikogruppen repræsenterer sandsynlighed for at være ledige over 12 mdr. Ledige i midtergruppen og i lavrisikogruppen forventes ifølge vores informanter i ministeriet at være ledige henholdsvis 3-12 mdr. og under 3 mdr. Tidsangivelsen for de to sidstnævnte har ifølge vores informanter imidlertid ikke statistisk begrundelse; de er alene beskrivende.

Den population, som PEX-modellen (12-måneders profileringsmodellen) bygger på, omfatter 30.762 personer. Alle, der i løbet af 13 uger i september-december 2006 tilmeldte sig som ledige og søgte understøttelse, blev inkluderet i materialet og skulle udfylde spørgeskemaer, som var specifikt udviklet med det formål at kunne føre til en relevant profileringsmetode. 61 % af populationen var ikke længere registreret som ledige ved 12 måneders opfølgning, mens 39 % fortsat var ledige. O'Connell et al. (2010) konkluderer på baggrund af en bortfaldsanalyse, at data og profileringsmodellen er repræsentativ for ansøgere af understøttelse på landsplan.

Forskerne bag den statistiske model, som anvendes i forbindelse med profileringen af de ledige, har forsøgsvist lavet en statistisk model, som udelukkende skal beregne sandsynligheden for langtidsledigheden blandt unge under 25 år (Kelly, McGuinness & O'Connell 2011). Resultatet af analysen viser dog, at en statistisk model, som bygger på en snævert afgrænset population, har svært ved at forudsige de lediges sandsynlighed for langtidsledighed. Det skyldes, at gruppen af unge er en relativt homogen gruppe, som derfor kun varierer begrænset på den afhængige såvel som de uafhængige variable. Derfor vil det være svært at finde variable, der har en signifikant betydning for de unges langtidsledighed, ligesom modellen kun vil have begrænset forklaringskraft. I forbindelse med interviewene med KORA giver forskerne derfor udtryk for, at man bør estimere den statistiske model på baggrund af hele populationen af ledige.

Evidens for modellens træfsikkerhed

O'Connell et al. (2012) beskriver, i hvilket omfang 12-månedersmodellen korrekt forudså de personer, der henholdsvis forlod arbejdsløsheden eller fortsat var arbejdsløse. Forskerne præsenterer modellens effektivitet ved fire forskellige cut-off-punkter, ved først at opdele materialet i to grupper (dvs. henholdsvis langtidsledige og ikke-langtidsledige) ved sandsynlighed på 0,5 (50% cut-off) og ved efterfølgende at sætte cut-off-grænsen for langtidsledighed højere og højere (hhv. ved 60%, 70% og 80%). Cut-off-punktet henviser til, hvor stor en sandsynlighed for langtidsledighed den ledige skal have, når træfsikkerheden testes. Konsekvensen ved at sætte grænsen højere er, at populationen samtidig afgrænses betydeligt

(fra 30.762 personer til 6.304 ved 80 % cut-off). Som tabel 4.2 viser, stiger modellens prognostiske værdi betydeligt ved at sætte cut-off-grænsen for langtidsledighed højere: ved et 0,8-cut-off-punkt er modellens præcision 83 % for mænd og 85 % for kvinder. Et højt cut-off-punkt vil mindske risikoen for fejlagtigt at placere personer, som ikke bliver langtidsledige (såkaldte falske positive), men man vil samtidig miste flere, som faktisk skulle blive langtidsledige (såkaldte falske negative, jf. også Sverige, afsnit 4.3.4).

Tabel 4.2 Træfsikkerhed ved forskellige cut-off-punkter

	50 % cut-off	60 % cut-off	70 % cut-off	80 % cut-off
Mænd				
Korrekt forudsagt	12.282	9.739	6.488	2.870
Total	17.738	13.121	8.191	3.355
Procent	69,2	74,2	79,2	82,8
Kvinder				
Korrekt forudsagt	9.088	7.299	5.062	2.516
Total	13.024	9.668	6.239	2.949
Procent	69,8	75,5	81,1	85,3

Kilde: O'Connell et. al. 2009 og 2010.

Note: Cut-off-punkterne indikerer her, ved hvilke sandsynligheder populationen er opdelt i to grupper: langtidsledige henholdsvis ikke-langtidsledige.

Det skal bemærkes, at træfsikkerheden er beregnet på grundlag af det samme materiale, som udgør datagrundlaget for modellen. Ifølge O'Connell et al. (2009 og 2010) blev beskæftigelsessituationen fulgt op for den samme population de efterfølgende 18 måneder. Det er derfor usikkert, hvor godt værktøjet fungerer for en gruppe ledige, som ikke udgør beregningsgrundlaget for den statistiske model.

Ifølge KORAs interview monitorerer ministeriet (DSP, Department for Social Protection) profileringsmodellen på grundlag af det materiale, som indsamles gennem løbende profilering af nyledige. Der er tale om internt materiale, som ikke er offentliggjort, og som ikke har været tilgængeligt.

Indholdsmæssig revision og opdatering af den statistiske model

Der er hverken blevet foretaget indholdsmæssige ændringer i PEX-værktøjet eller den statistiske model, som definerer, hvilke vægte de enkelte variable har. De cut-off-scoringer, der anvendes til at inddele ledige i tre kategorier, er heller ikke blevet justeret.

O'Connell et al. (2012) har sammenlignet arbejdsløshedsforekomsten henholdsvis i 2006 og 2011 via et arbejdskraftsurvey og stiller spørgsmålet, om den statistiske profileringsmodel fortsat er effektiv. Selv om der er nogle forskelle mellem 2011-populationen sammenlignet med 2006, som kunne betyde behov for justeringer og re-kalibrering af PEX, konkluderer forskerne, at placeringen af individer i forhold til risikofordelingen vil være stabil, hvilket alt andet lige er det væsentligste krav til et profileringsværktøj.

Den fremadrettede udvikling af systemet

Der er ifølge interviewene med repræsentanter for departementet følgende udviklingsinitiativer:

- Fra juli 2015 vil sagsbehandlerne få mere information om den enkelte lediges profil og vil kunne bruge denne information i samtalen (vil kunne se detailinformation vedrørende profilen inden mødet med den ledige).

- Der vil komme et andet IT-system i brug, hvorved registreringen bliver enklere, og hvor det bliver muligt for den ledige at registrere online.
- Der vil blive udviklet 'indsatsprogrammer' relateret til kategorisering/segmentering af klienter.
- Det overvejes, om LMD-modellen (Labour Market Disadvantage), som er baseret på færre karakteristika end PEX-modellen og karakteristika, som allerede findes i administrative data, med fordel kan anvendes bl.a. til at monitorere ledige, som er i systemet i lang tid.

4.2.5 Sammenlignelighed med /overførbare til danske forhold

Nedenfor samles der i punktform op på de væsentligste forhold ved det irske system, som kan være relevante i udviklingen af et dansk profileringsværktøj.

- I Irland anvendes profileringsværktøjet primært til den indledende diagnosticering af den ledige. Profilerne er dog også bestemmende for, hvornår indsatsen over for den ledige igangsættes, og hvor mange ressourcer der anvendes. På den måde er det irske system et eksempel på, hvordan profileringen aktivt anvendes i beskæftigelsesindsatsen. Det irske beskæftigelsessystem adskiller sig dog fra det danske ved, at der ikke har fundet profilafklaring sted tidligere, hvorfor sagsbehandlerne aldrig har prøvet andet end statistisk profilering.
- Det irske system er ugenomsigtigt både for sagsbehandleren (indtil videre) og for den ledige. Det betyder, at sagsbehandleren ikke kan anvende informationerne fra profileringen i det videre arbejde med den ledige, og derfor må indsamle oplysningerne på ny.
- Sagsbehandlerne, som står for indsatsen, har ingen indflydelse på den lediges profil, og det er ikke muligt at re-kategorisere den ledige undervejs i ledighedsperioden, selv om der sker store ændringer i den lediges situation. På denne måde er systemet meget lidt reflektivt.
- Hovedparten af informationerne til det irske værktøj indhentes fra den ledige ved tilmelding. Der anvendes skemaer, der ikke er konstrueret til at blive anvendt til indsamling af data til profilering.

4.3 Sverige: Bedömningsstödo

Bedömningsstödet er et statistisk profileringsværktøj, der angiver den lediges sandsynlighed for at blive langtidsledig og på den baggrund inddeler den ledige i en af fire risikokategorier for langtidsledighed. Bedömningsstödet er profileringsværktøj med et diagnostisk sigte jf. terminologien præsenteret i kapitel 1 Baggrund og formål.

4.3.1 Politisk kontekst og formål

Kontekst

Bedömningsstödet blev udviklet, da Arbejdsformidlingen i Sverige i budgettet for 2012 fik bevilget særlige midler til at igangsætte tidlig indsats over for personer i risikozonen for langtidsarbejdsløshed. Der skulle udvælges personer med risiko for langtidsledighed til job- og udviklingsgarantien, hvilket skulle vedrøre ca. 10 % af de nyilmeldte ledige. Ved denne udvælgelse skulle Arbejdsformidlingen ifølge den svenske regering anvende en profileringsmodel. I den sammenhæng udformede Arbejdsformidlingen bedömningsstödet, og værktøjet blev taget i anvendelse i januar 2012.

Bedömningsstödet, som skulle tages i anvendelse med kort varsel ved årsskiftet 2011-2012, tager udgangspunkt i et mere omfattende profileringsværktøj, som IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering i Uppsala, havde udviklet. IFAU havde, i samarbejde med Arbejdsformidlingen, udviklet profileringsmodeller siden 2006, og afprøvet dem på forsøgsbasis i 2007 i Gävleborgs amt og i 2010 i to lokalområder. Afprøvningen indfriede forventninger til profilering, men modellen var ikke færdigudviklet, så den kunne tages i anvendelse (bl.a. manglede systemstøtte og bestemte juridiske spørgsmål skulle afklares). Derfor blev der i løbet af fire måneder i efteråret 2011 udviklet et enklere værktøj, bedömningsstödet (Dahlén 2012), som kunne anvendes til at identificere personer til job- og udviklingsgarantien. Af den grund betegner Dahlén (2012) profileringsystemet 'ett förenklat bedömningsstöd'.

De centrale aktører i forbindelse med udviklingen af bedömningsstödet har ud over det svenske arbejdsministerium været forsknings- og utvärderingsenheden på Arbetsförmedlingens analyseafdeling (Dahlén 2012 og 2014) og IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering i Uppsala (Assadi 2014, Assadi & Lundin 2014). Derudover har der i hele udviklingsperioden været projektgrupper, som har haft medlemmer fra de lokale arbejdsformidlinger.

Formål

Hensigten med at udvikle bedömningsstödet var at få et redskab, som kan bruges til at identificere de personer, der risikerer at blive langtidsledige i en situation, hvor der blev allokeret særlige ressourcer for at tilbyde denne gruppe en tidlig og intensiveret indsats (ca. 30.000 personer på landsplan). Bedömningsstödet skulle være metoden til at lette udvælgelsen, således at udvælgelsen blev udført på samme måde og dermed så ensartet som muligt i hele landet.

Profileringsmodellen skulle fra 1.1.2012 medføre, at arbejdsformidlingens praksis over for ledige med højest risiko for at blive langtidsledige blev intensiveret. Dermed var hensigten at forebygge langtidsledighed.

Anvendelse af bedömningsstödet beskrives som en del af arbejdsformidlingens nye arbejdsform, som blev indført i 2012 med henblik på at øge effektivitet, retssikkerhed og ensartet-

hed i sagsbehandlingen (Arbetsmarknadsrapport 2013). Indførelse af bedömningsstödet skulle betyde, at indskrivningen af jobsøgende finder sted ud fra ensartede rutiner.

Set i et større perspektiv har udviklingen af et profileringsværktøj i Sverige også været motiveret af ønsket om at reformere arbejdsformidlingen således, at dens rolle i større udstrækning bliver at foretage den indledende vurdering af de jobsøgendes behov samt at følge op på de udførende aktørers formidlingsarbejde, mens selve indsatsen vil blive udført af andre aktører. (Sveriges riksdag (2012): Motion 2012/13: A389)

4.3.2 Beskrivelse af profileringsværktøjet – indhold og anvendelse

Konkrete variable (herunder sammensætning af faktuelle og subjektive variable)

Bedömningsstödet består af i alt 12 variable, heriblandt personlige karakteristika, individuelle forudsætninger for arbejdsmarkedet både generelt og inden for egen profession. Der er tale om faktuelle oplysninger, som i beskrivelser af bedömningsstödet betegnes som faktuelle data (Assadi 2014), dvs. at der ikke indgår informationer, som tager udgangspunkt i de lediges vurderinger. De 12 variable blev udvalgt på baggrund af IFAU's analyser, som havde vist, hvilke variable der typisk samvarierer med langtidsarbejdsledighed, og derfor kan forventes at være vigtige for at identificere langtidsledighed (Dahlén 2012).

De 12 variable er følgende (svarkategorierne på de enkelte variable fremgår af bilag 4):

- Alder
- Funktionsnedsættelse
- Fødeland
- Uddannelsesniveau
- Arbejdsledighedsforsikring (påanmeld arbetslöshedskassa)
- Tidligere arbejdsledigheds (tid) (tidigare arbetslöshedstid)
- Seneste arbejdsledighed (senast arbetslös)
- Tilmeldingsmåned
- Arbejdsledighedsprocent i kommunen
- Søgt arbejdsområde (sökt yrke)
- Erfaring inden for søgt arbejdsområde
- Uddannelse inden for søgt arbejdsområde.

Oplysningerne indsamles i forbindelse med den lediges første kontakt med en sagsbehandler i arbejdsformidlingen. Sagsbehandleren interviewer den ledige og indtaster oplysningerne i systemet, hvorefter systemet umiddelbart viser resultatet, dvs. den kategori bedömningsstödet placerer den pågældende i.

Der er endvidere udviklet særlige tillægsspørgsmål til *unge ledige* i alderen 16-24 år (bl.a. Assadi & Lundin 2014). De indgår ikke som en integreret del af den statistiske model, og de skal derfor ses som et vigtigt supplement til bedömningsstödet for at kunne vurdere, om en ung person har behov for en tidlig indsats. Hittidige analyser viser imidlertid, at sagsbehandlere kun i meget begrænset grad kender disse spørgsmål eller bruger dem (Assadi 2014, Assadi & Lundin 2014).

Målgruppe for værktøjet og kategorier af ledige

Målgruppen for anvendelse af bedømningsstødet er alle ledige, såvel forsikrede som ikke-forsikrede. Arbejdsformidlingen står i Sverige for indsatsen for begge grupper. Bedømningsstødet opdeler den ledige i en af de følgende fire grupper, som angiver den lediges afstand fra arbejdsmarkedet (Arbetsmarknadsrapport 2013, Assadi 2014):

- Gruppe 1: bør have meget gode muligheder for at komme i beskæftigelse
- Gruppe 2: bør have gode muligheder for at komme i beskæftigelse
- Gruppe 3: støtte bør overvejes for at øge muligheden for beskæftigelse
- Gruppe 4: har behov for støtte for at øge muligheden for beskæftigelse.

Beskrivelserne af de fire grupper ovenfor relaterer sig til den lediges mulighed for at komme i beskæftigelse, men i realiteten er de baseret på en statistisk model, der beregner den lediges sandsynlighed for at blive langtidsledig. Som det fremgår af afsnit 4.3.4, inddeler de nuværende grænseværdier for de fire kategorier 51 % af de ledige i gruppe 1, 34 % af de ledige i gruppe 2, 13 % af de ledige i gruppe 3 og 2 % af de ledige i gruppe 4.

Tilhørsforhold til kategori 4, højrisikogruppen, har betydning for den lediges sagsgang og den indsats, der igangsættes (jf. afsnit Sagsgang efter kategorisering).

Hvem bruger værktøjet, og hvornår i ledighedsprocessen anvendes det?

Hensigten er, at sagsbehandleren bruger bedømningsstødet ved den første kontakt med den ledige. Det er ligeledes hensigten, at ikke alene alle nye klienter bliver profileret, men også gengangere, dvs. personer, der bliver ledige efter en periode i arbejde.

I udviklings- og afprøvningsfasen blev oplysningerne indhentet fra registre, mens proceduren siden indførelsen af bedømningsstødet i 2012 er, at sagsbehandleren indhenter oplysningerne ved at interviewe den ledige.

Profileringsværktøjets relation til sagsbehandlerens faglige vurdering

Bedømningsstødet er ment som et hjælpemiddel, der foreslår, hvilken af de fire kategorier den pågældende ledige hører til. Værktøjet giver en indledende kategorisering af den ledige, men sagsbehandleren kan til enhver tid ændre kategorien (Assadi 2014, Dahlén 2014). Sagsbehandleren har således den endelige beslutningskompetence til at afgøre, hvilken af de fire grupper den ledige hører til, herunder fx foretage den endelige udvælgelse af ledige til tidlig indsats. Dette begrundes med, at bestemte individuelle egenskaber ikke indgår i eller fanges af bedømningsstødet. Derfor skal det altid være sagsbehandlerens faglige helhedsvurdering, som er udgangspunktet for planlægningen af det videre forløb (Arbetsmarknadsrapport 2013).

Dahlén vurderer (KORAs interview) på baggrund af sine analyser af modellens træfsikkerhed, at de to ydergrupper, dvs. ledige, der har behov for særlig indsats (gruppe 4), og ledige, som stort set kan klare sig uden indsats (gruppe 1), er forholdsvis velafgrænsede. Modellen vil være mest præcis i disse tilfælde. Derfor vil sagsbehandlerens vurdering have mest betydning i forhold til de to midterkategorier 2 og 3, hvor profileringsmodellen er mere upræcis (jf. Dahlén 2012: figur 3, samt KORAs interview).

Dahlén (2014) har i et ikke-offentliggjort oplæg sammenlignet bedømningsstødets resultat med sagsbehandlerens vurdering. Resultaterne tyder på, at i de tilfælde, hvor disse to vurderinger afveg fra hinanden, havde bedømningsstødet større træfsikkerhed med hensyn til at forudsige, om den jobsøgende blev langvarig arbejdsløs eller ikke gjorde det.

Resultatets gennemsigthed for sagsbehandler og borger

Profileringen sker ved tilmelding i en samtale mellem sagsbehandleren og den ledige, hvor sagsbehandleren gennemgår de 12 spørgsmål, der udgør profileringsværktøjet. Systemet angiver resultatet af bedømningsstødet umiddelbart efter de 12 oplysninger er indtastet ved at vise, i hvilken af de fire kategorier den pågældende ledige tilhører – fx kategorien "bør have gode muligheder for at komme i beskæftigelse" eller "har behov for støtte for at øge muligheden for beskæftigelse".

Selv om bedømningsstødet anvendes i en samtalsituation, er det alene sagsbehandleren, der kan se resultatet, dvs. i hvilken kategori systemet placerer den ledige. Ud over totalscoren og kategorien har sagsbehandleren adgang til hele den lediges profil, og hun kan dermed se, hvordan totalscoren er sammensat. Denne viden kan sagsbehandleren bruge for at re-kategorisere den ledige.

Det er kun sagsbehandlerens endelige klassificering, der fremgår af den lediges sagsoplysninger, og det fremgår ikke, om den afviger fra den kategorisering, som bedømningsstødet har resulteret i. Det fremgår heller ikke af sagsdokumenterne, om sagsbehandleren har gennemført bedømningsstødet. I princippet er det et krav, men det har ingen konsekvenser, hvis ikke sagsbehandleren benytter værktøjet, ligesom der ikke er kontrol med, om en tidlig indsats er baseret på bedømningsstødet eller sagsbehandlerens egen vurdering. Det er administrativt muligt at se, om en bestemt ledig fik en tidlig indsats, men det er ikke muligt at se, om dette var baseret på profilering eller sagsbehandlerens egen kategorisering. Den lediges profil og profileringsresultat bliver ikke gemt i systemet; begrundelsen herfor er ifølge interviewet, at det vil forudsætte et tilsagn fra den ledige.

Den ledige bliver hverken oplyst om, at der foretages en profilering eller om profileringens resultat. Dette har været et bevidst valg, fordi det ifølge udviklerne af modellen ikke vil være til gavn for den ledige. Begrundelsen er, at kendskab til egen risikokategori ville kunne blive en selvforudsigende profeti og kunne påvirke den ledige negativt i det tilfælde, at den pågældende hører til kategorien med højest risiko for langtidsarbejdsløshed. Det vil være stigmatiserende og vil opleves som nedslående. Ifølge interviewene er det mere relevant og konstruktivt at bruge resultaterne til at tale med den ledige om, hvad der skal foretages, for at den pågældende kan komme i arbejde.

Sagsgang efter kategorisering

Alle jobsøgende skal ved indskrivning have en fremadrettet handlingsplan, som sagsbehandleren skal oprette i dialog med den ledige. Planen skal indeholde og fokusere på aktiviteter, som leder til arbejde eller uddannelse og støtte den lediges strategi til at søge arbejde. (Arbetsmarknadsrapport 2013).

For de ledige, som *ikke* har behov for en tidlig indsats, skal handlingsplanen oprettes ved det første besøg (Arbetsmarknadsrapport 2013).

For de jobsøgende, som har behov for en tidlig indsats, skal en tilsvarende handlingsplan oprettes inden for fem dage fra første kontakt, da det kræver flere ressourcer at analysere mulighederne for disse ledige. Som tidlige indsatser beskrives bl.a. tætte kontakter med arbejdsformidlere, coachende samtaler, vejledning, udredende samtaler, arbejdspraktik, arbejdsmarkedsuddannelse, forberedende indsatser og rehabiliterende indsatser i (Sibbmark 2012 og 2013, Arbetsmarknadsrapport 2013, Assadi 2014). Ifølge Assadi (2014) findes der ikke en formel tidsgrænse for, hvornår en indsats er tidlig, andet end at den skal gives inden den jobsøgende indtræder i job- og udviklingsgarantien, som vedrører ledige, der har været uden arbejde i længere tid, og senest efter 450 dages ledighed (Assadi 2014).

Anvendelse af bedömningsstödet er således ikke relateret til bestemte interventioner, dvs. ikke rettet mod målretning af indsatser i Loxha & Morgandis (2014) terminologi. Det er sagsbehandleren, der bestemmer, hvilke tiltag der skal iværksættes efter udvælgelse til tidlig indsats (Assadi 2014; KORAs interview).

4.3.3 Implementering

Implementeringen af bedömningsstödet skete i forbindelse med den svenske regerings beslutning om at prioritere indsatsen for langtidsledige. Ledelsen fra arbejdsformidlingens lokalkontorer fik som opgave at stå for implementeringen og skulle i praksis beslutte, hvordan implementeringen blev udformet. Ifølge interviewene havde man i forbindelse med implementeringen af Jobbarometer kendskab til de danske erfaringer og sagsbehandlerne modstand, herunder frygten for at erstatte eller nedgradere den faglige vurdering. Men samtidig skulle værktøjet færdigudvikles og tages i brug under tidspres, og derfor blev implementeringen forhastet og mangelfuld.

Hvordan blev værktøjet taget i brug ved frontlinjen?

Bedömningsstödet blev taget i brug med meget kort varsel efter regeringen i efteråret 2011 havde besluttet, at der skulle tilbydes en tidlig indsats for ca. 30.000 personer, som havde høj risiko for at blive langtidsledige. Sagsbehandlerne i de lokale arbejdsformidlinger skulle fra 1.1.2012 anvende profileringen til at udvælge enkeltindivider til målgruppen for tidlig indsats. Der blev ikke oprettet bestemte indsatser/programmer, som skulle tilbydes disse klienter; sagsbehandlerne var ansvarlige for at tilrettelægge indsatsen.

I det første år (2012) blev bedömningsstödet brugt meget lidt – sagsbehandlerne kunne ikke se formålet med at bruge værktøjet. Derfor blev der året efter gjort et forsøg på at give mere information til sagsbehandlerne, og dette vurderes at have resulteret i en lidt højere anvendelse. Anvendelse af systemet vurderes ikke at være blevet markant anderledes siden 2012.

Ud over manglende anvendelse viser erfaringerne fra Sverige desuden, at sagsbehandlerne anvender værktøjet uensartet. Det er ikke teknisk muligt at undlade at udfylde alle 12 spørgsmål, men ifølge evalueringen sker det, at sagsbehandleren selv tager stilling til spørgsmål uden at stille dem til den ledige. Ca. 60 % af arbejdsformidlerne i en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse (Assadi & Lundin 2014) angiver, at de har gjort dette oftere end blot en enkelt gang. Som årsag nævnes, at nogle spørgsmål opleves overflødige eller ubehagelige at stille. Som eksempler på sidstnævnte nævnes fødeland og funktionsnedsættelse.

Drivere og barrierer i forbindelse med implementering

Implementeringsprocessen beskrives som forhastet og mangelfuld (Assadi 2014, Assadi og Lundin 2014, KORAs interview). I første omgang blev ledere af alle lokale arbejdsformidlinger inviteret til et møde, hvor de blev informeret om det nye initiativ om tidlig indsats over for udvalgte ledige og om bedömningsstödet som metoden til at udvælge dem. Lederne havde til opgave at videregive denne information til ansatte i lokalkontorerne. Samtidig blev der uddelt materiale om, hvordan bedömningsstödet anvendes. Dette skete under tidspres. Ifølge KORAs interview befandt sagsbehandlerne sig i den situation, at de skulle bruge et værktøj, som de næsten ikke kendte, og hvor de næppe vidste, hvorfor de skulle bruge værktøjet. Den senere evaluering (Assadi & Lundin 2014) har vist, at de lokale chefer ofte er mere positivt stemt over for værktøjet end sagsbehandlerne.

Et problematisk punkt ved implementeringen har ifølge KORAs interview været, at den information, der blev givet til sagsbehandlerne, primært vedrørte, hvordan værktøjet skulle admi-

nistreres, og hvordan resultaterne skulle fortolkes i de forskellige tilfælde. Derimod blev det overset, at forudsætningen for, at systemet skulle bruges, var, at sagsbehandlerne kendte hensigten med værktøjet, og at de kunne se anvendelsen som en fordel i deres arbejde i stedet for at opfatte værktøjet som en ekstra opgave eller som en slags kontrol eller mistillid.

Endvidere har sagsbehandlerne arbejdsituationen spillet ind: Det vil tage mere tid at give en tidlig indsats end at lade være, og derfor er der ikke et reelt incitament til at bruge værktøjet. Derudover opleves anvendelse af bedømningsstødet som dobbeltarbejde: Sagsbehandlerne forventes at udpege til risikogruppen, personer, som de allerede ved, hører til denne gruppe. Det vil sige, at profileringen i disse tilfælde ikke synes at give ekstra information og opleves derfor ikke som meningsfuld.

Der har ikke været tilbudt kurser om bedømningsstødet til alle medarbejdere. Der har været uddannelsessejancer, hvor kun udvalgte medarbejdere har haft mulighed for at deltage, og nye medarbejdere har fået information i forbindelse med deres introduktionsperiode. Vejledningen har været tilgængelig på arbejdsformidlingens intranet (VIS). Endelig nævnes det ved interviewene, at retningslinjerne er blevet ændret flere gange.

Udbredelse og anvendelse i dag

Arbejdsformidlingerne med i alt ca. 300 lokalkontorer på landsplan er potentielle brugere af systemet.

Det vides ikke præcist, i hvilket omfang bedømningsstødet bruges i dag, og der er meget varierende vurderinger af dets anvendelse. I en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse fra 2014 angiver ca. 70 % af arbejdsformidlerne, at de "altid eller næsten altid" anvender værktøjet ved registrering af arbejdsløse (Assadi & Lundin 2014). Samtidig viser detailanalyserne i undersøgelsen bl.a., at medarbejderne ikke altid stiller spørgsmålene til den ledige, men i stedet indhenter oplysningerne på anden måde, hvilket udgør en potentiel risiko for, at svaret er misvisende (jf. afsnit "Hvordan blev værktøjet taget i brug ved frontlinjen?"). Ved KORAs interview (november 2014) er vurderingen, at profileringsværktøjet bruges af ca. 30-40 % af sagsbehandlerne samtidig med et betydeligt udsving mellem lokalkontorerne. Ifølge Assadi & Lundin (2014) er der desuden variation mellem ansatte internt i kontorerne. Vurderingen er, at anvendelse i udbredt grad er afhængig af ledelsens holdning og bevågenhed. Nyansatte sagsbehandlere er mere positive end dem, der har været ansat længe, evt. fordi de nyansatte ikke kender andet, og fordi de er mere usikre på deres egne vurderinger. Der findes ikke oplysninger om, hvorvidt sagsbehandlerne i højere grad undlader at bruge bedømningsstødet i relation til lav- og højrisikogruppen, end i relation til de to midtergrupper.

Ifølge Assadi (2014) er de unge (16-24-årige) den gruppe, hvor personalet er allermest skeptisk over for bedømningsstødet, eller hvor værktøjet anvendes allermindst. 60 % af sagsbehandlerne kender ikke til tillægsspørgsmålene til unge, og det vurderes, at de kun anvendes i 30 % af de tilfælde, hvor de er relevante (Assadi & Lundin 2014).

4.3.4 Den statistiske model og træfsikkerhed

Som nævnt indledningsvis er bedømningsstødet baseret på flere års udviklingsarbejde, hvor forskningsinstituttet IFAU i samarbejde med den svenske arbejdsformidling har været den centrale aktør. Den statistiske model er baseret (blevet estimeret) på et materiale som omfatter ca. 285.000 personer indskrevet som arbejdsløse i løbet af 2010. Både forsikrede og ikke-forsikrede ledige indgår i materialet.

På baggrund af IFAU's udviklingsarbejde og modelafprøvningen blev de 12 mest centrale variable udvalgt til det nuværende bedömningsstöd, som således er en 'light' udgave af det værktøj, som IFAU havde udviklet siden 2006. I den forbindelse blev også en anden statistisk model valgt (logistisk regression i stedet for varighedsanalyse). Dokumentation af bedömningsstödet findes i et upubliceret arbejdspapir fra 2012 (Dahlén 2012).

Statistisk model bag værktøjet

Som beskrevet, er bedömningsstödet baseret på en statistisk model, men som et profileringsværktøj repræsenterer det en *dataassisteret* profilering (jf. terminologien præsenteret i kapitel 1 Baggrund og formål), idet værktøjet kun er vejledende med hensyn til, hvilken kategori den ledige tilskrives.

Den statistiske model bag bedömningsstödet er en logistisk regressionsmodel. Målvariablen er binær, dvs. har to udfald – i bedömningsstödet enten ja eller nej – idet modellen beregner sandsynligheden for, om personen forventes at passere seks måneders indskrivning i arbejdsformidlingen enten som arbejdsløs eller i aktiveringsprogram. I bedömningsstödet er grænsen for langtidsledighed sat ved seks måneder, hvilket er forskelligt fra den australske JSCI-model og den irske PEX-model, hvor grænsen er ved 12 måneder.

De 12 variable har forskellige vægte i modellen. Ifølge Dahlén (2012: tabel 6 og 7) er variablene alder, uddannelse, funktionsnedsættelse og arbejdserfaring de variable, som er de stærkeste prædiktorer for langtidsledighed over seks måneder.

Bedömningsstödet giver på baggrund af de 12 variable hvert individ en totalscore. Høje værdier indikerer større risiko for langtidsledighed, mens lave værdier indikerer mindre risiko. Kategoriseringen i de fire risikogrupper for langtidsledighed er baseret på følgende grænseværdier (og sandsynligheder for at blive arbejdsløshed over 6 måneder):

- Gruppe 1 med lavest risiko: < 12 (sandsynlighed 0-0.4)
- Gruppe 2 med næstlavest risiko: 12-69 (sandsynlighed 0.4-0.6)
- Gruppe 3 med næsthøjst risiko: 69-167 (sandsynlighed 0.6-0.8)
- Gruppe 4 med højst risiko: >167 (sandsynlighed 0.8-1.0).

Grænseværdierne er aftalebaserede, dvs. de kan ændres afhængig af, hvad profileringen skal bruges til. Ovennævnte inddeling i fire grupper placerer 51 % af de ledige i gruppe 1, 34 % af de ledige i gruppe 2, 13 % af de ledige i gruppe 3 og 2 % af de ledige i gruppe 4. For at nå mængden på ca. 25.000-30.000 personer med størst risiko for langtidsledighed over seks måneder bør grænseværdien for tidlig indsats ifølge Dahlén (2012) sættes ved sandsynlighed 0.648. Grænseværdierne kan således bruges som styringsparametre, fx i forhold til udvælgelse af en bestemt andel af ledige henholdsvis i højrisikogruppen og lavrisikogruppen.

Evidens for modellens træfsikkerhed

Beregningerne vedrørende den statistiske models træfsikkerhed bygger på et materiale, som omfatter ca. 285.000 personer indskrevet som arbejdsløse i løbet af 2010. Situationen for disse personer blev fulgt, således at det var muligt at sammenligne prognosen og det faktiske udfald seks måneder senere. Ifølge Dahlén (2012) er modellens specificitet og sensitivitet bedst ved cut-off-point 0.4.

Tabel 4.3 viser den statistiske models træfsikkerhed ved cut-off-punkt 0,4.

Tabel 4.3 Antal og andel af hhv. rigtigt og fejlagtigt placerede personer ved cut-off-point 0.4

	Udfald		
		Mere end 6 måneder	Mindre end 6 måneder
Prognose	Mere end 6 måneder	63.2 % (7.711)	38.6 % (62.853)
	Mindre end 6 måneder	36.8 % (45.075)	61.4 % (100.027)

Note: N=215.666

Kilde: Dahlén 2012

Dahlén (2012, samt KORAs interview) argumenterer for, at man ved et højt cut-off-niveau vil mindske risikoen for fejlagtigt at placere personer, som ikke bliver langtidsledige, men man vil samtidig miste flere, som faktisk skulle blive langtidsarbejdsløse (jf. tilsvarende overvejelser i Australien, afsnit 4.1.4, og i Irland, afsnit 4.2.4). Derfor vil det bedste niveau være cirka ved den gennemsnitlige risiko for at blive langtidsarbejdsløs og i den svenske model ved ca. 40 %, når der anvendes seks måneder som kriterium for langtidsledighed.

Endvidere viser Dahléns analyse (2012), at risikobedømmelse ved bedömningsstödet og andelen af langtidsledige (og arbejdsløshedens længde) i de forskellige risikokategorier har en stærk sammenhæng. Dette fremgår af tabel 4.4.

Tabel 4.4 Andel af langtidsledige og gennemsnitlig arbejdsløshedslængde ved forskellige risikoscorer i bedömningsstödet

Risikobedømmelse (score) ved bedömningsstöd	Andel med tid > 182 dage, pct.	Gennemsnitlig tid (arbejdsløshedens længde, dage)
0,0 – 0,2	17,1	123
0,2 – 0,4	31,2	167
0,4 – 0,6	48,8	226
0,6 – 0,8	68,5	306
0,8 – 1,0	81,3	376

Note: Note: 'gennemsnitlig' tid omfatter både afsluttede og censurerede tider.

Kilde: Dahlén 2012.

Ifølge foreløbige analyser er der evidens for, at bedömningsstödet er lidt bedre til at forudsige, om en person bliver langtidsledig end sagsbehandlerne (Dahlén 2014). En væsentlig fordel ved at anvende profilering er ifølge Dahlén (2014), at kategorisering af de arbejdsløse foretages efter ensartede principper/kriterier i hele landet. Dermed vil det statistiske profileringsværktøj resultere i en mere systematisk kategorisering af de ledige, end den som sagsbehandlerne foretager. Sagsbehandlerne i et lokalkontor møder kun et bestemt segment af arbejdsløse og har derfor ingen mulighed for at sammenholde deres egne klienter med andres klienter. Dette er ifølge Dahlén muligvis ikke blevet kommunikeret tilstrækkeligt tydeligt for sagsbehandlerne. Derfor er sagsbehandlerne ikke overbeviste om, at et profileringsværktøj er bedre end deres egen vurdering.

Samtidig viser analysen af træfsikkerhed, at modellen er noget usikker for midtergrupperne 2 og 3 (Dahlén 2012: figur 3), og derfor vil sagsbehandlerens vurdering især være vigtig i disse tilfælde.

Et yderligere aspekt vedrørende profileringsværktøjets træfsikkerhed er datakvalitet. Assadi (2014) og Assadi & Lundin (2014) rejser på baggrund af to analyser af sagsbehandlerens relation til anvendelse af værktøjet spørgsmålet, om de grundoplysninger, som sagsbehand-

lerne indtaster, er indsamlet korrekt og efter høj standard. Både Assadi & Lundin og vores informanter i centraladministrationen nævner som en vigtig forudsætning for hensigtsmæssig anvendelse at værktøjet, at sagsbehandlerne oplever det som meningsfuld i deres arbejde.

Indholdsmæssig revision og opdatering af den statistiske model

Der er ikke foretaget ændringer i variablerne siden bedömningsstödet blev taget i anvendelse i januar 2012. Modellen er ikke blevet rekalkuleret, men det vil være ganske enkelt at gøre. Opdatering vil eventuelt betyde små ændringer i de vægte, som de enkelte variabler er tildelt, men ifølge hidtidige erfaringer henholdsvis fra modelafprøvning og fra anvendelse i praksis sker der ifølge KORAs interview med Dahlén ikke store ændringer fra år til år. På individniveau vil placeringen på risikoskalaen være nogenlunde den samme uanset mindre ændringer i vægte.

Det er ikke muligt at foretage løbende evalueringer af anvendelsen af bedömningsstödet, idet hverken den lediges totalscore eller placering på de enkelte variable gemmes i systemet.

Når bedömningsstödet udfyldes i dag, hentes ingen information fra registre, men i princippet findes samtlige informationer i registre. Derfor kunne bedömningsstödet i princippet udfyldes automatisk på baggrund af registeroplysninger, men intentionen ved anvendelse af bedömningsstödet har været at involvere sagsbehandlerne.

Det svenske system er i øjeblikket alene et kategoriseringsinstrument, idet det angiver den lediges afstand i forhold til arbejdsmarkedet. Ifølge KORAs interview vil det være hensigtsmæssigt at kombinere profilering med interventioner/programmer, og der er gjort foreløbige analyser desangående.

Den fremadrettede udvikling af systemet

Som nævnt blev bedömningsstödet endelig udviklet under tidspres, hvor nogle af ideerne bag det mere detaljerede profileringssystem, som IFAU oprindeligt var ved at udvikle, ikke kunne realiseres. Delvis på baggrund af IFAUs udviklingsarbejde og delvis på baggrund af de hidtil indhøstede erfaringer ved bedömningsstödet, er der overvejelser om forskellige muligheder for revision:

- Nye spørgsmål, fx om sproglige færdigheder, motivation, netværk o.l., dvs. inddragelse af flere variable, der bygger på den lediges vurderinger
- Højere grad 'targeting'-orientering, således at kategorisering vil have betydning for den efterfølgende intervention for de fire risikogrupper
- Skal indsamlingen af oplysninger evt. ligge hos sagsbehandleren eller den ledige ved selvregistrering.

Ifølge Dahlén (januar 2015) har en ny udgave af bedömningsstödet indeholdende ovennævnte nye typer variable været afprøvet på et pilotkontor, men resultaterne af denne afprøvning er endnu ikke rapporteret. Endvidere er der i Arbejdsformidlingens analyseafdeling igangsat planlægningen af et større udviklingsarbejde vedrørende bedömningsstödet.

4.3.5 Sammenlignelighed med/overførbarhed til danske forhold

Nedenfor samles der i punktform op på de væsentligste forhold ved det svenske system, som kan være relevante i udviklingen af et dansk profileringsværktøj.

- Planer om at udbygge bedömningsstödet med flere subjektive variable er i overensstemmelse med intentionerne ved udviklingen af et profileringsinstrument i Danmark, dvs. ud over faktuelle oplysninger at inkludere vurderinger fra den ledige.
- Det svenske profileringsværktøj er gennemsigtig for sagsbehandler, både hvad angår totalscore og de enkelte variable, men den er ikke gennemsigtig for den ledige. Den ledige informeres ikke om profileringen.
- Der kan forventes samme type modstand/skepsis hos sagsbehandlere i Danmark som i Sverige (jf. erfaringer med jobbarometer) og derfor mangelfuld anvendelse af instrumentet. Derfor er det et helt centralt aspekt ved indførelsen af et profileringsværktøj, at sagsbehandlerne er informeret om, hvorfor værktøjet er vigtigt, og at anvendelse af værktøjet opleves som meningsfuldt.
- Det er vigtigt at være opmærksom på datakvaliteten af den indsamlede data. Dvs. at instrumentet anvendes systematisk over for alle ledige, og at indsamlingen af oplysningerne sker ensartet.

4.4 Tyskland

Profilafklaringen i Tyskland adskiller sig fra profilafklaringen i de tre øvrige lande ved, at der ikke anvendes et statistisk profileringsværktøj. Profilafklaringen foretages alene på baggrund af sagsbehandlerens vurdering af den ledige, dog skal sagsbehandleren belyse en række temaer under samtalen, som skal guide til den rette kategorisering af den ledige.

4.4.1 Politisk kontekst og formål

Kontekst

Udviklingen og implementeringen af det tyske profileringsværktøj startede i forbindelse med en række arbejdsmarkedsreformer i perioden 2003-2005, de såkaldte Hartz I-IV reformer. Reformerne blev indført, da Tyskland gennem et årti havde oplevet en høj arbejdsløshedsrate blandt langtidsledige (Konle-Seidl & Schewe 2008). Et af målene med reformerne var, at der skulle ske en hurtigere og bedre reintegration af de ledige på arbejdsmarkedet. Samtidig var hensigten, at en større andel af de inaktive grupper, såsom flygtninge/indvandrere og kvinder på passiv forsørgelse, skulle i beskæftigelse.

Reformerne medførte bl.a. et øget krav om at ledige skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet, samt en forenkling af understøttelsessystemet, som blev reduceret fra tre til to grupper af ledige, bestående af henholdsvis forsikrede ledige og ikke-forsikrede ledige. Derudover blev den føderale arbejdsmarkedsmyndighed omorganiseret. Det medførte bl.a. oprettelsen af et enstrengt system.

Efter reformen fik den føderale arbejdsmarkedsmyndighed, Bundesagentur für Arbeit (BA), ansvaret for indsatsen over for de forsikrede ledige, mens indsatsen over for de ikke-forsikrede ledige skulle varetages af de lokale beskæftigelsesmyndigheder og Bundesagentur für Arbeit i fællesskab⁵ (Hoerning 2014).

Formål

Et centralt element i ovennævnte reformproces var udviklingen og implementeringen af et profileringsværktøj. Værktøjet skulle medvirke til at klassificere de ledige i henhold til deres muligheder for at komme i beskæftigelse, så den rette reintegrationsindsats kunne iværksættes. (Konle-Seidl & Schewe 2008, KORAs interview)

I 2004 blev udviklingen af profilafklaringssystemet "Handlungsprogrammen" sat i værk. Systemet omfattede i begyndelsen et statistisk profileringsværktøj, som sagsbehandlerne kunne anvende som et støttende redskab i profilafklaringen af de ledige. Det statistiske værktøj blev dog kun afprøvet på forsøgebasis, og blev udfaset, inden det blev implementeret fuldt ud⁶. Herefter har profilafklaringen udelukkende været foretaget ud fra sagsbehandlerens vurdering.

I 2009 blev "Handlungsprogrammen" erstattet af "4-fasemodellen for lediges reintegration på arbejdsmarkedet", den såkaldte 4-PM. 4-PM er en udbygning af "Handlungsprogrammen" og blev indført, da Bundesagentur für Arbeit ønskede et system, hvor der foruden profilafklaring også var fokus på udvikling af de indsatser, der skulle føre til reintegration af de ledige på arbejdsmarkedet. Derudover blev antallet af ledighedskategorier udvidet fra fire til seks profiltyper, for at opnå en større nuance i profilkategorierne. (KORAs interview).

⁵ Der er fortsat 110 lokale beskæftigelsescentre, som ikke samarbejder med Bundesagentur für Arbeit (KORAs interview).

⁶ Det har ikke været muligt at afgøre de nærmere omstændigheder, der ledte til udfasningen af den statistiske profilafklaring.

4.4.2 Beskrivelse af profileringsværktøjet – indhold og anvendelse

4-PM-modellen består, som navnet antyder, af fire faser, hvoraf fase 1 fokuserer på profilafklaringen af den ledige, dvs. diagnosticering. I fase 2 opstilles overordnede outcomemål for den lediges reintegration på arbejdsmarkedet, mens der i fase 3 defineres, hvilke overordnede strategier der skal anvendes, for at målet kan opnås. I fase 4 udarbejdes den konkrete handleplan for den ledige. Indholdet af de enkelte faser er nærmere beskrevet i afsnittet 'Sagsgang efter kategorisering'.

Konkrete variable

Profilafklaring af den ledige bygger udelukkende på sagsbehandlerens kvalitative vurderinger, som tager udgangspunkt i en checkliste jf. punkterne opstillet nedenfor. Dermed tager profilafklaringen afsæt i en (systematisk) afdækning af en række spørgsmål/temaer. Denne afdækning består af to dele: en vurdering af den lediges styrker og en vurdering af den lediges udviklingspotentialer/barrierer (Bundesagentur für Arbeit 2010).

Den lediges styrker vurderes i forhold til det arbejdsområde, som den ledige ønsker beskæftigelse indenfor. Vurderingen af styrkerne bygger eksempelvis på den lediges erhvervs erfaring og uddannelse.

Herefter vurderes den lediges udviklingspotentialer. I realiteten er udviklingspotentialer udtryk for områder, hvor den ledige har barrierer, som skal håndteres for at opnå en vellykket reintegration inden for det ønskede arbejdsområde.

Der er 14 udviklingspotentialer/barrierer, som sagsbehandleren skal forholde sig til under samtalen med den ledige. De 14 udviklingspotentialer/barrierer udgør tilsammen fire grupper af udviklingspotentialer/barrierer (Bundesagentur für Arbeit 2010; og bilag 4):

Kvalifikationer:

- Skolemæssige kvalifikationer
- Faglige kvalifikationer
- Erhvervsmæssige kvalifikationer
- Sprogkendskab

Kapaciteter

- Intellektuelt potentiale
- Sundhedsmæssigt potentiale
- Social attitude og arbejdsadfærd

Motivation

- Initiativ/arbejdsområde attitude
- Villighed til læring og uddannelse

Generel situation/rammevilkår

- Personlig situation
- Geografisk mobilitet
- Boligmæssig situation
- Familiemæssig situation
- Finansiell situation

Hvis sagsbehandleren i forbindelse med samtalen med den ledige afdækker en eller flere udviklingspotentialer/barrierer, skal dette "krydses af" og beskrives i det elektroniske journalsystem VerBIS.

På baggrund af de konkrete udviklingspotentialer, der er identificeret, foretager sagsbehandleren den egentlige kategorisering af den ledige. Tabel 4.5 viser, hvordan de enkelte udviklingspotentialer relaterer sig til de seks profilkategorier.

Tabel 4.5 Relation mellem valg af profilkategori og den lediges udviklingspotentialer

		4-PM profilkategori					
		Markedsprofil	Aktiveringsprofil	Opkvalificeringsprofil	Udviklingsprofil	Stabiliseringsprofil	Understøttende profil
Udviklingspotentialer/barrierer	Kvalifikation			X	X		
	Kapaciteter			X	X	X	
	Motivation		X				
	Generel situation/rammevilkår			X	X		X
		Simple profilkategorier			Komplekse profilkategorier		
Integrationsprognose		Reintegration inden for 6 måneder	Reintegration inden for 6 måneder	Reintegration inden for 12 måneder	Reintegration vil tage mere end 12 måneder	Introduktion til beskæftigelse inden for 12 måneder	Introduktion til beskæftigelse vil tage mere end 12 måneder

Note: Figuren viser, hvilke kriterier der skal være opfyldt, før den ledige kan placeres i en bestemt profilkategori.

Kilde: Bundesagentur für Arbeit.

Som det fremgår af tabel 4.5, kan den ledige kategoriseres som tilhørende markedsprofil, hvis den pågældende umiddelbart ikke har nogle udviklingsbehov/barrierer i forhold til arbejdsmarkedet, og hvis beskæftigelse forventes at være mulig inden for seks måneder.

Aktiveringsprofilen anvendes over for ledige, som primært har behov for udvikling med hensyn til deres *motivation*, og hvor beskæftigelse vurderes mulig inden for seks måneder.

En ledig kan kategoriseres som tilhørende opkvalificeringsprofil, hvis personen mangler støtte med hensyn til enten *kvalifikation*, *kapaciteter* eller *rammevilkår* og derudover vurderes at kunne komme i beskæftigelse inden for 12 måneder.

Udviklingsprofilen anvendes over for ledige, som mangler støtte i forbindelse med *kvalifikation*, *kapaciteter* eller *rammevilkår*, og samtidig har minimum et yderligere område, som kræver udvikling.

Stabiliseringsprofilen anvendes over for ledige, som behøver støtte inden for området "*kapaciteter*" og samtidig har behov for støtte inden for mindst to yderligere områder.

Den understøttende profil anvendes over for ledige, som behøver støtte inden for området "Rammevilkår" og samtidig har behov for støtte inden for mindst to yderligere områder.

Hvilken profilkategori, der vælges, er dog i sidste ende op til sagsbehandleren, og bygger på en konkret vurdering af, hvilke udviklingspotentialer/barrierer, der er mest presserende at få håndteret. Sagsbehandleren kan således foretage en anden kategorisering af den ledige, end afdækningen af udviklingspotentialerne umiddelbart giver anledning til (Benchmarking 2014: Bundesagentur für Arbeit 2010).

Målgruppe for værktøjet og kategorier af ledige

4-PM anvendes over for alle ledige, hvis ledighedsforløb håndteres helt eller delvist af Bundesagentur für Arbeit, dvs. alle de forsikrede ledige, samt den del af de ikke-forsikrede ledige, der håndteres i et samarbejde mellem Bundesagentur für Arbeit og de regionale beskæftigelsesforvaltninger i de lokale jobcentre (Hoerning 2014).

Som omtalt resulterer profilafklaringen i den første fase af 4-PM i, at den ledige kategoriseres i én af seks profilkategorier. De lediges fordeling på de seks kategorier fremgår af tabel 4.6.

Tabel 4.6 De lediges fordeling på de seks profilkategorier i 4-PM

	Profilkategori	Andel pct.
Simple profiltyper	Markedsprofil	7
	Aktiveringsprofil	3
	Opkvalificeringsprofil	23
Komplekse profiltyper	Udviklingsprofil	34
	Stabiliseringsprofil	18
	Understøttende profil	15
I alt		100

Note: N= 2.995.872. Foruden de ledige i de seks profilkategorier, er der 1.105.185 personer, som *ikke* er profilafklaret. Det omfatter personer: 1) der endnu ikke er kategoriseret, 2) som ikke behøver kategorisering (fx personer, hvis ledighed med stor sandsynlighed afsluttes inden for to måneder), 3) der er i beskæftigelse, men som er berettiget til delvis understøttelse og 4) med manglende angivelse af kategori. Opgørelserne vedrører ledige i hele Tyskland i december 2014.

Kilde: Bundesagentur für Arbeit.

Som det fremgår af tabel 4.6 bliver ca. en tredjedel af de ledige kategoriseret i en af de tre simple profiltyper tættest på arbejdsmarkedet, mens de resterende to tredjedele kategoriseres i en af de tre komplekse profiltyper. Den mindst brugte kategori er aktiveringsprofilen, som relaterer sig til de borgere, der har behov for mindre støtte for at komme i beskæftigelse. Den mest anvendte profiltipe er udviklingsprofilen, som er den af de komplekse profiltyper, der umiddelbart er tættest på arbejdsmarkedet⁷.

De enkelte profilkategorier er ikke i sig selv bestemmende for, hvor meget støtte den ledige kan modtage, da det i sidste ende er sagsbehandleren, der afgør, hvilke tiltag der er nødvendige for at få den ledige i beskæftigelse (KORAs interview). Dog vil profilkategorierne være udtryk for områder, hvor den ledige har behov for støtte, og dermed også for, hvor meget hjælp den ledige som udgangspunkt skal have:

- Markedsprofil: Ingen beskæftigelsesstøtte de første 3 måneder
- Aktiveringsprofil: Stor samtalehyppighed
- Opkvalificeringsprofil: I højere grad brug af beskæftigelsesrettede tilbud

⁷ Der er dog nogen variation i brugen af profilkategorier, når der skelnes mellem forsikrede og ikke-forsikrede ledige (ikke vist i tabellen). Således er de forsikrede ledige overrepræsenteret i gruppen af simple profiler (64 % af de forsikrede ledige vs. 20 % af de ikke-forsikrede ledige).

- **Udviklingsprofil:** Tæt kontakt til sagsbehandleren; sagsbehandleren har færre ledige i sin opgaveportefølje, og der kan iværksættes særlige beskæftigelsesrettede tilbud
- **Stabiliseringsprofil:** Lav kontaktintensitet, da beskæftigelsesrettede tiltag kun i ringe grad forventes at gavne gruppen
- **Understøttende profil:** Tæt kontakt til sagsbehandleren, sagsbehandleren har færre ledige i sin opgaveportefølje og der kan iværksættes særlige beskæftigelsesrettede tilbud.

Profilkategorierne har dermed også en vis betydning for sagsbehandler/ledig-ratioen. I almindelighed er sagsbehandler/ledig-ratioen 1:130 og 1:200 for henholdsvis de forsikrede ledige og de ikke-forsikrede ledige. En undtagelse er sagsbehandler/ledig-ratioen for ledige, der er placeret som udviklingsprofilen eller den understøttende profil. For disse ledige er sagsbehandler/ledig-ratioen ca. 1:65 uafhængigt af, om den ledige er forsikret eller ikke forsikret (KORAs interview, Benchmarking 2014).

Hvem bruger værktøjet, og hvornår i ledighedsprocessen anvendes det?

Profilaflæring af den ledige bliver som udgangspunkt foretaget i forbindelse med den første kontaktsamtale mellem sagsbehandleren og den ledige. Samtalen finder typisk sted ca. 10 dage efter, at den ledige har registreret sig som ledig og tager mellem 30 og 45 minutter. I særligt komplekse sager kan det være nødvendigt at vente med den endelige profilaflæring til anden kontaktsamtale. I den forbindelse kan sagsbehandleren sende den ledige til yderligere afklaring hos eksempelvis en psykolog⁸ (Bundesagentur für Arbeit 2010, KORAs interview).

Profilaflæringen foretages via det elektroniske journalsystem VerBis, hvor sagsbehandleren skal registrere oplysningerne vedrørende den lediges styrker og udviklingspotentialer/barrierer (jf. afsnittet "Konkrete variable").

Profileringsværktøjets relation til sagsbehandlerens faglige vurdering

Det er, som omtalt, sagsbehandleren, der afgør den lediges profilkategori. Sagsbehandleren skal som udgangspunkt vælge den profilkategori, som skemaet i tabel 4.5 lægger op til, men kan i sidste ende inddrage andre hensyn. Dermed er det ikke de enkelte udviklingspotentialer/barrierer i sig selv, der afgør, hvilken profilkategori, den ledige får, men hvorvidt det er nødvendigt at iværksætte foranstaltninger, der kan forbedre den lediges muligheder på området (Bundesagentur für Arbeit 2010). Hvis sagsbehandleren vælger en anden profilkategori end den, der umiddelbart fremstår som den korrekte, skal sagsbehandleren dog begrunde sit valg. Sagsbehandleren har mulighed for løbende at omklassificere den ledige i en anden kategori (KORAs interview).

Kategoriseringen af den ledige bygger ikke på den lediges sandsynlighed for langtidsledighed i en statistisk forstand, men derimod på sagsbehandlerens vurdering af den lediges muligheder på arbejdsmarkedet foretaget på baggrund af profileringsværktøjet i 4-PM. Angivelsen af tidsperspektiverne for de forskellige profilkategoriernes reintegration på arbejdsmarkedet i tabel 4.5 er alene beskrivende, dvs. ikke statistisk begrundet.

Resultatets gennemsigthed for sagsbehandler og borger

Den ledige oplyses ikke om, hvilken profilkategori denne tildeles. Derimod er det hensigten, at sagsbehandleren og den ledige skal drøfte de styrker og svagheder, der afdækkes under

⁸ I dette tilfælde kan der gøres brug af KodiaK, der er en service, der tester de lediges adfærd i et arbejdsrelateret miljø (KodiaK 1), intellektuelle evne/læringsevne (KodiaK 2), motivation (KodiaK 3) og/eller sociale og kommunikative evner (KodiaK 4). Ifølge vores interview anvendes KodiaK kun i begrænset omfang (Bundesagentur für Arbeit 2011).

samtalen, herunder hvad der skal gøres, for at den ledige kan overkomme eventuelle problemer (KORAs interview). Vores informanter har oplyst os om, at det ikke er hensigtsmæssigt at informere de ledige om, hvilke profilkategori de tildes. Der er således frygt for, at profilkategorierne kan virke stigmatiserende og starte spekulation hos den ledige om, hvorvidt denne tilbydes den rette indsats.

Sagsgang efter kategorisering

Som omtalt er arbejdet med at få den ledige integreret på arbejdsmarkedet struktureret efter 4-PM-modellen. De fire faser gennemføres almindeligvis ved den første samtale mellem den ledige og sagsbehandleren.

Indholdet af 4-PM-modellen er illustreret i Figur 4.2 og gennemgås i det følgende (Hoerning 2014, Koch 2014, Bundesagentur für Arbeit 2010).

Figur 4.2 De 4 faser i arbejdet med at reintegrere den ledige på arbejdsmarkedet iht. 4-PM



Kilde: Hoerning 2014; Koch 2014

Som beskrevet i det foregående foregår selve profilafklaringen af den ledige i første fase af 4-PM.

I anden fase bestemmes det overordnede beskæftigelsesmål for den ledige. Målet skal altid være relateret til arbejdsmarkedet, men skal tage hensyn til den profilkategori, som den ledige har fået tildelt, herunder den lediges styrker og udviklingspotentialer/barrierer. Der er fire prædefinerede mål:

- Job på det ordinære arbejdsmarked
- Beskyttet beskæftigelse
- Opkvalificering/uddannelse
- Stabilisering af personen i eksisterende beskæftigelse.

I fase 3 udvælges de strategier, der skal iværksættes, før den lediges beskæftigelsesmål kan opnås. Strategierne skal afhjælpe de udviklingspotentialer/barrierer, der blev identificeret i forbindelse med profilafklaringen i fase 1. Hvis der er identificeret mere end et udviklingspotentiale/en barriere, skal disse rangordnes, således at det mest presserende problem håndteres først. Der er udviklet en række prædefinerede strategier, som skal håndtere de enkelte udviklingspotentialer/barrierer. Eksempelvis er den prædefinerede strategi "Gennemfør sprogundervisning" udviklet til at håndtere ledige med et udviklingspotentiale/barriere inden for området "sprogkvalifikationer". Sagsbehandleren og den ledige skal udvælge strategierne i fællesskab.

I fase 4 konkretiseres de strategier, der blev udvalgt i fase 3. Sagsbehandleren og den ledige bestemmer således, hvilke konkrete tiltag der skal iværksættes, for at strategien kan blive implementeret. Slutteligt udarbejdes der en konkret aftale, der beskriver den lediges og sagsbehandlerens forpligtelser i det videre forløb. Aftalen underskrives og er bindende for den ledige. I det omfang den ledige ikke lever op til kravene i aftalen, kan denne sanktioneres via en reduktion af understøttelsen.

Alle fire faser gennemgås under det første møde mellem sagsbehandleren og den ledige. Faserne er ikke skarpt adskilte, og den ledige vil derfor ikke nødvendigvis opleve, at der er tale om fire på hinanden følgende faser.

I de efterfølgende møder samles der op på implementeringen af den lediges jobplan. På møderne foretages der eventuelt revideringer i relation til alle fire faser, dvs. i profiltypen, beskæftigelsesmålene, strategierne og/eller den lediges konkrete implementeringsplan.

4.4.3 Implementering

Hvordan blev værktøjet taget i brug ved frontlinjen?

I forbindelse med indfasningen af 4-PM gennemførte HR-afdelingen i Bundesagentur für Arbeit et opkvalificeringskursus for alle sagsbehandlere af ca. en uges varighed. I den forbindelse blev sagsbehandlere instrueret i brugen og tankerne bag 4-PM (KORAs interview). Ifølge interviewene har nogle sagsbehandlere dog oplevet implementeringsprocessen som noget kaotisk og ikke helt følt sig klædt på til at benytte 4-PM i begyndelsen. Denne usikkerhed over for systemet er dog aftaget, efterhånden som det blev taget i brug.

Alle nye sagsbehandlere gennemgår et kursus i brugen af systemet.

Drivere og barrierer i forbindelse med implementering

Der er gennemført en række interne evalueringer af 4-PM, som bl.a. har haft til formål at afdække sagsbehandlernes holdninger til systemet. KORA er ikke i besiddelse af disse evalueringer, men vores informanter beskriver, at de erfarne sagsbehandlere er mere kritiske over for systemet end de nyansatte. De erfarne sagsbehandlere er af den opfattelse, at de har tilstrækkelig erfaring med gruppen af ledige til at kunne foretage en korrekt profilering uden støtte fra 4-PM (KORAs interview, Konle-Seidl 2011).

Tilsvarende mener specielt sagsbehandlere med en uddannelsesbaggrund som rådgiver, at systemet er for statisk og ufleksibelt, idet systemet ikke i tilstrækkelig grad tillader, at sagsbehandleren kan inddrage yderligere elementer, som de mener, kan være relevante i forbindelse med profilafklaringen (KORAs interview; Konle-Seidl 2011).

Endelig har der været kritik over for det omfattende dokumentationskrav i forbindelse med 4-PM. Ifølge vores interviewpersoner mener flere sagsbehandlere, at registreringskravene tager for meget tid væk fra de ledige. De oplever derfor en konflikt mellem enten på den ene side at notere informationer løbende under samtalen eller på den anden side at vente til efter samtalen (KORAs interview, Konle-Seidl 2011).

Udbredelse/anvendelse i dag

4-PM blev implementeret i 2009 og har siden været i anvendelse i hele landet. Dog har 110 lokale beskæftigelsesmyndigheder valgt at håndtere de ikke-forsikrede ledige uden indblanding fra Bundesagentur für Arbeit. Det vides ikke, i hvilket omfang disse 110 enheder benytter 4-PM (KORAs interview).

4-PM er udviklet af den føderale beskæftigelsesmyndighed, Bundesagentur für Arbeits hovedkontor. I udviklingsarbejdet indgik enhederne for både de forsikrede og de ikke-forsikrede ledige. Disse aktører afholder fortsat periodiske møder, med henblik på at varetage den administrative vedligeholdelse af systemet. Dette har dog ikke ført til større ændringer af systemet.

Der afholdes månedlige møder, hvor input fra de lokale beskæftigelseskontorer, lovgivningen og forskningsresultater tages i betragtning. Der er kun foretaget mindre ændringer siden implementeringen af systemet i 2009 (KORAs interview).

4.4.4 Databaserede værktøjer

Som omtalt anvendes der ikke statistisk profilering i forbindelse med proafklaringen af de ledige. Dette står i kontrast til en del præsentationer i artikler og tidligere review af det tyske profileringssystem, som beskriver anvendelsen af statistisk profilering af ledige (se fx Konle-Seidl & Schewe 2008, O'Connell et al. 2009, 2010 og 2012, Collewet et al. 2010). Vores besøg i Berlin, samt vores interview med centralt placerede embedsmænd i Bundesagentur für Arbeit har dog gjort det klart, at statistisk profilering kun har været anvendt lokalt på forsøgsbasis, men er ikke blevet taget endeligt i brug.

Der anvendes dog to redskaber, som har visse ligheder med statistisk profilering, som vi beskriver i det følgende: BAC-tool og TrEffeR. Det er dog vigtigt at understrege, at der ikke er tale om statistisk profilering i den forstand, at den ledige kategoriseres på baggrund af en statistisk model, der inddrager personlige oplysninger om den ledige.

BAC-tool

Sagsbehandleren har mulighed for at anvende redskabet "Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen", (BAC-Tool), i forbindelse med vurderingen af den lediges beskæftigelseschancer. Værktøjet tilgås via det elektroniske journaliseringssystem, VerBIS, hvor også profileringen af den ledige foregår (Bundesagentur für Arbeit 2010, KORAs interview).

Redskabet angiver, hvor gode muligheder den ledige har for at komme i beskæftigelse inden for den profession, som den ledige ønsker. Beregningen foretages alene på baggrund af informationer vedrørende den lediges ønskede beskæftigelsesområde, dennes villighed til at flytte/køre efter arbejde, samt oplysninger vedrørende omfanget af ledige stillinger inden for det ønskede beskæftigelsesområde.

Der anvendes med andre ord ikke personrelaterede informationer om den ledige, såsom ledighedshistorik, uddannelse eller andre baggrundsvariable. Beregningen er dermed udtryk for, om der er tilgængelige jobåbninger inden for en branche, som har den lediges interesse, og som samtidig er inden for en geografisk radius, som den ledige er villig til at bevæge sig. Der er ikke tale om en reel sandsynlighedsberegning.

TrEffeR

TrEffeR (**T**reatment **E**ffect and **P**rediction) er et ledelsesinformationsredskab, der anvendes til at evaluere forskellige beskæftigelsesrettede tiltag. Redskabet gør det muligt at beregne, om de lediges beskæftigelsesmuligheder er blevet bedre, efter de har deltaget i et givent beskæftigelsesrettet tilbud (Bundesagentur für Arbeit 2014). Systemet gør det muligt at sammenholde effekten af de enkelte beskæftigelsesrettede tilbud for forskellige grupper af ledige. Dermed kan det afgøres, hvilke tilbudstyper, der virker over for hvilke ledighedsgrupper, og hvornår i ledighedsforløbet tilbuddet er mest hensigtsmæssigt.

TrEffeR rapporterer effekten af de enkelte beskæftigelsesrettede tiltag via en række forskellige outcomevariable. Eksempelvis kan TrEffeR beregne, om ledigheden er størst i en gruppe af ledige, der har deltaget i et bestemt beskæftigelsesrettet tilbud sammenholdt med en tilsvarende gruppe, som ikke har deltaget i tilbuddet. TrEffeR benytter propensity score matching for at udelukke betydningen af tredjevariable. Dermed vil eventuelle forskelle mellem grupperne med stor sandsynlighed kunne tilskrives det iværksatte beskæftigelsesrettede tilbud.

Det var oprindeligt meningen, at TrEffeR skulle udvikles til at være et værktøj, der kunne målrette indsatsen over for den ledige, ved at fordele de ledige til forskellige beskæftigelsesrettede tilbud på baggrund af en statistisk profilering. Systemet er ikke blevet udviklet så langt.

I dag er formålet, at ledere i de lokale beskæftigelsesforvaltninger kan anvende TrEffeR til at udvælge de beskæftigelsesrettede tiltag, som skal indgå i den lokale tilbudsvifte. Vores interview har dog givet os den opfattelse, at systemet ikke anvendes i særlig stor udstrækning.

4.4.5 Sammenlignelighed med /overførbare til danske forhold

Nedenfor samles der i punktform op på de væsentligste forhold ved det tyske system, som kan være relevante i udviklingen af et dansk profileringsværktøj.

Den tyske profilafklaring tager udgangspunkt i den lediges styrker. Først herefter skal sagsbehandleren overveje, hvilke barrierer der skal håndteres, før beskæftigelse er en mulighed. Dog vil valget af profilkategori i særdeleshed bygge på de barrierer, som den ledige står overfor.

Den ledige oplyses ikke om den valgte profilkategori i forbindelse med profilafklaringen med den begrundelse, at man ikke ønsker at stigmatisere. Derimod er den lediges styrker og udviklingspotentialer/barrierer en naturlig del af samtalen mellem den ledige og sagsbehandleren.

Sagsbehandlerne oplever i nogen grad den tyske 4-PM-model som uflexibel og ressourcekrævende i deres daglige klientarbejde. Dette er en modstand, som man også må forvente blandt sagsbehandlerne i Danmark ved indførelsen af et statistisk profileringsinstrument i særdeleshed fra de sagsbehandlere, der har stor viden om den pågældende målgruppe og mangeårig erfaring.

Der afholdes periodiske møder med henblik på at varetage den administrative vedligeholdelse af systemet.

5 Tværgående opsamling og konklusion

I dette kapitel foretager vi en tværgående opsamling af de fire profileringsværktøjer, som vi har beskrevet i kapitel 4. Vi vil med udgangspunkt i den politiske kontekst og formålene med profilværktøjerne diskutere og perspektivere indhold og anvendelse, udvikling og implementering, samt de statistiske modeller bag profileringsværktøjerne. Afslutningsvis samler vi op på de vigtigste konklusioner, der kan drages af de fire landes erfaringer i relation til udviklingen af et dansk værktøj.

5.1 Politisk kontekst og formål

Politiske reformer med henblik på at effektivisere beskæftigelsesindsatsen har været drivkraften bag indførelse af profileringsværktøjerne. Dette har været særdeles markant i Australien, Irland og Tyskland, hvor profileringen har været et led af et mere omfattende sporskifte på beskæftigelsesområdet. Reformerne har i Irland og Tyskland betydet omorganisering af beskæftigelsesindsatsen til et enstrenget system, et såkaldt one-stop-shop-system, som omfatter både forsikrede og ikke-forsikrede ledige. I Australien blev hele beskæftigelsesområdet konkurrenceudsat og udliciteret allerede 1998.

Den primære intention for indførelse af profilafklaring har i alle fire lande været at forebygge langtidsledighed. I Australien, Irland og Tyskland har ønsket om at integrere tidligere inaktive grupper på arbejdsmarkedet også været et væsentligt motiv. Interesse for at udvikle profileringsværktøjer har eksisteret i længere tid, men den økonomiske recession med stigende arbejdsledighed har gjort, at værktøjerne er taget i anvendelse.

5.2 Indhold og anvendelse

Typer og omfang af anvendte variable

De fire landes profileringsværktøjer har forskelligt omfang af variable varierende fra relativt få – Sverige med 12 variable – til relativt mange som Irland og Australien med henholdsvis 24 og 18 variable. En del af de oplysninger, der indgår i profileringsværktøjet, er faktuelle oplysninger (fx demografiske oplysninger og arbejdshistorik). Det der i størst grad adskiller landenes profileringsværktøjer fra hinanden er, hvorvidt de inddrager oplysninger af mere subjektiv karakter. I Australien og Irland inddrages oplysninger vedrørende selvvurderet helbred, mens det svenske værktøj alene bygger på oplysninger, som også findes i registre. Det tyske profileringsværktøj adskiller sig ved, at variablene har en kvantitativ såvel som en kvalitativ dimension. Det kommer til udtryk ved, at det ikke alene er registreringen af eksempelvis den lediges boligproblem, men i højere grad sagsbehandlerens kvalitative vurdering af boligproblemets omfang, der er af betydning ved profilafklaring.

Der er forskellige holdninger blandt informanterne fra de fire lande med hensyn til, hvilken type data et profileringsværktøj ideelt set skal bygge på. I Australien anses en kombination mellem faktuelle og subjektive oplysninger for vigtig, og det australske værktøj har siden 1998 været baseret på en kombination af disse to typer af informationer. I Irland lyder argumentationen hos forskerne bag profileringsmetoden (arbejdsmarkedsøkonomer på ESRI, the Economic and Social Research Institute), at der strengt taget kun vil være behov for 4-5 variable, og alene vedrørende faktuelle forhold, hvis værktøjet skal anvendes til at identificere personer med høj risiko for langtidsledighed. I Sverige er bedömningsstödet et forenklet

værktøj set i forhold til det oprindelige udviklingsarbejde med et profileringsværktøj, og det ses som ønskeværdigt i fremtiden at supplere værktøjet med flere variable, både faktuelle (fx sprogkunderskaber) og subjektive (fx motivation), og generelt at lægge mere vægt på den lediges vurderinger. For tiden består det svenske værktøj alene af oplysninger, som i princippet kan hentes fra registre. I Tyskland anvendes udelukkende variable af mere subjektiv karakter. Det skyldes, at man anser informationer vedrørende subjektive forhold, såsom de lediges motivation og personlige problemer, som centrale for, at den ledige skal kunne komme i beskæftigelse.

Et argument mod at inkludere subjektive variable i profileringsværktøjet er, at de er afhængige af, hvordan den ledige forstår spørgsmålet, og om han/hun er indstillet på at give et oprigtigt svar, givet de implikationer et bestemt svar kan have. Det kan fx handle om sensitive emner som misbrug, familieforhold, eller helbred, som kan udgøre store barrierer for at bestride et arbejde. På den anden side er der ikke erfaringer fra de fire lande, der taler imod at inkludere 'bløde', subjektive oplysninger fra den ledige. Faktisk indgår subjektive variable i profilering i Australien, Irland og Tyskland, og Sverige er i gang med at udbygge bedømningsstødet med subjektive variable. Hertil kan tilføjes, som det også fremgår af det næste afsnit, at også faktuelle oplysninger, uafhængigt af om de indhentes ved interview med den ledige eller fra registre, kan indeholde fejl.

Indsamling af data vedrørende den ledige

Der er to grundlæggende fremgangsmåder med hensyn til, hvordan oplysningerne til profilering indsamles i de fire lande. Australien og Irland repræsenterer en fremgangsmåde, hvor faktuelle såvel som oplysninger af mere subjektiv karakter indsamles af administrativt personale ved registreringen som ledig. Dette kan ske ved personlig henvendelse eller telefonisk (i Australien) eller ved, at den ledige udfylder ansøgningskemaerne (i Irland). I Sverige og Tyskland indsamler den sagsbehandler, som står for den efterfølgende kontakt og indsats, oplysningerne ved den første samtale med den ledige.

Begge indsamlingsmetoder indeholder kilder til fejl, men dette har fået meget lidt opmærksomhed i forbindelse med diskussionen om de statistiske modellers træfsikkerhed, selv om datakvaliteten har stor betydning for profileringsresultatet. I Australien har der været rejst diskussion om spørgsmålsformuleringer i forbindelse med review hos udbydere og interessenter, og det har ført til omformulering af nogle spørgsmål. Et andet aspekt, som har været diskuteret, er lediges svar ved henholdsvis personligt interview og indsamling af oplysninger via telefon, samt interviewerens eventuelle tendens til at påvirke svarene i en bestemt retning. I Australien har man gjort det muligt for de ledige at springe over spørgsmål af mere personlig eller følelsesmæssig karakter, når profileringen foretages ved registreringen – dog med mulighed for at supplere svarene ved første kontakt med sagsbehandleren. I Sverige hvor det er sagsbehandleren, der indsamler oplysninger i en samtale, har en undersøgelse vist, at sagsbehandleren i flere tilfælde undlod at spørge den ledige og i stedet selv svarede på spørgsmålene (Assadi & Lundin 2014). I Irland foretages profilafklaringen på baggrund af oplysninger indsamlet via registreringskemaer, som er udviklet til andet formål end profilering. Dette kan være problematisk, da nogle spørgsmål ikke er særligt velformulerede og skalaerne ikke altid velovervejede. Sidstnævnte kan være en forklaring på, at fx selv vurderet helbred ikke bliver en særlig relevant prædikator i den irske model, mens helbredsrelaterede variable synes at have større relevans i de tre øvrige profileringsværktøjer. Endelig er det i Tyskland op til den enkelte sagsbehandler at vurdere, hvordan de prædefinerede spørgsmål til den ledige skal tolkes, herunder i hvilket omfang det er nødvendigt at komme igennem dem alle.

Profileringsværktøjets fokus på ressourcer og barrierer

De statistiske profileringsmodeller bag det australske JSCI, det irske PEX og det svenske bedömningsstöd retter ikke opmærksomheden mod ressourcer, men derimod mod problematiske forhold. Baggrunden herfor er, at modellerne bag alle tre værktøjer er konstrueret med henblik på at forudsige risikoen for langtidsledighed. Derfor er modellernes velegnethed blevet vurderet i relation til at kunne identificere de vigtigste risikofaktorer for at blive langtidsledig. De ledige, der bliver placeret i kategorien 'mangel på høj risiko', repræsenterer i disse modeller de stærkeste ledige, som typisk ikke forventes at have behov for en særlig indsats. I de profileringsystemer, hvor sagsbehandleren har adgang til hele den lediges profil (Australien og Sverige), har hun mulighed for at se, i hvilke enkeltfaktorer den ledige scorer positivt (fx uddannelse eller arbejdserfaring). På denne måde er det muligt til en vis grad at identificere styrker. I den tyske 4-PM-model er den lediges styrker det første aspekt, som sagsbehandleren skal forholde sig til. Dette er dog noget modstridende i forhold til den efterfølgende præsentation af beslutningsgrundlaget for de seks profiler, hvor barrierer eller områder med udviklingsbehov er afgørende for, hvilken gruppe den ledige placeres i.

Kategorier af ledige

De ledige opdeles på baggrund af profilering i x antal kategorier – i Australien og i Sverige i fire kategorier, i Irland i tre kategorier og i Tyskland i seks kategorier (jf. tabel 5.1 nedenfor). Det er politisk bestemt og således aftalebaseret, hvor mange kategorier profileringsværktøjet opdeler de ledige i, og hvordan kategorierne defineres. Der er dermed stor forskel mellem de fire lande fx med hensyn til, hvor stor en andel der placeres henholdsvis i lavrisikokategorien og i midterkategorierne. I Australien placeres ca. tre femtedele og i Sverige ca. halvdelen af de ledige i den bedste kategori, mens andelen i Irland er en femtedel. I Tyskland er ca. 33 % i en af de tre profiltyper nærmest arbejdsmarkedet (simple profiler). Omvendt er midterkategorien stor i Irland (tre femtedele af alle) og relativ stor i Sverige (47 %, hvis de to midterste kategorier ses under ét), mens den er betydeligt mindre i Australien (27 %, hvis de to midterkategorier ses under ét). I Tyskland befinder 67 % af de ledige sig i en af de tre kategorier, der er længst væk fra arbejdsmarkedet (komplekse profiler).

Tabel 5.1 Antallet af profilkategorier i de fire lande

Land	Antal profilkategorier	Underkategorier	Andel af ledige i underkategorierne, pct.														
Australien	4 streams	Stream 1 Stream 2 Stream 3 Stream 4	61 18 9 12														
Irland	3 bands ¹	High-band (PEX) people Middelkategori Low-band (PEX) people	20 60 20														
Sverige	4 kategorier	Lavest risiko (0-0.4) Næstlavest risiko (0.4-0.6) Næsthøjest risiko (0.6-0.8) Højest risiko (0.8-1.0)	51 34 13 2														
Tyskland	6 kategorier	<table border="0"> <tr> <td>Markedsprofil</td> <td rowspan="3">} Simple profiler</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>Aktiveringsprofil</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>Opkvalificeringsprofil</td> <td>23</td> </tr> <tr> <td>Udviklingsprofil</td> <td rowspan="3">} Komplekse profiler</td> <td>34</td> </tr> <tr> <td>Stabiliseringsprofil</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>Understøttende profil</td> <td>15</td> </tr> </table>	Markedsprofil	} Simple profiler	7	Aktiveringsprofil	3	Opkvalificeringsprofil	23	Udviklingsprofil	} Komplekse profiler	34	Stabiliseringsprofil	18	Understøttende profil	15	
Markedsprofil	} Simple profiler	7															
Aktiveringsprofil		3															
Opkvalificeringsprofil		23															
Udviklingsprofil	} Komplekse profiler	34															
Stabiliseringsprofil		18															
Understøttende profil		15															

Note: 1) I Irland betyder en høj profileringsscore lav risiko for langtidsledighed.

Kategori og indsats

På ovennævnte grundlag er profilkategorierne fra de fire lande ikke sammenlignelige. De skal ses som beskæftigelsespolitiske værktøjer i de pågældende lande. Inddeling i kategorierne har betydning for, hvordan indsatser for bestemte typer ledige tilrettelægges. Et eksempel herpå er Sverige, hvor bedömningsstødet oprindeligt blev taget i anvendelse som et værktøj til at identificere de ca. 10 % ledige, som havde højest risiko for at blive ledige over seks måneder, og som derfor skulle tilbydes en tidlig indsats. Værktøjet skulle sikre, at vurderingen af risikoen sker ensartet i hele landet.

Kun i Australien anvendes profilering direkte til målretning af indsatsen og ressourceallokering. I Australien kan profileringsresultatet desuden udløse visitering til en mere uddybende vurdering af den lediges arbejdsevne (JCA, Job Capacity Assessment, jf. afsnit 4.1.2). I Irland anvendes profilafklaringen til at afgøre, hvornår det første møde mellem sagsbehandler og ledig skal finde sted, og hvor intensiv en indsats der tilbydes, men ikke direkte til at vælge hvilke indsatser der skal iværksættes. Intentionen er imidlertid at udvikle profileringen hen mod en tættere kobling med indsatserne. I Sverige vælges indsatserne af sagsbehandlerne, selv om det ifølge vores informanter i det svenske embedssystem vil være en fordel, at profileringen kobles med indsatsprogrammer. I Tyskland er profilkategorierne i nogen grad koblet sammen med typen af indsatser, der kan iværksættes. Det er dog alene op til sagsbehandleren at vurdere, om og hvilken indsats der kan iværksættes.

Bortset fra Australien anvendes profilafklaringen kun i meget begrænset omfang til at afgøre, hvilke indsatser der skal iværksættes, og til ressourceallokering. Både Irland og Sverige giver udtryk for, at de ønsker at udvikle statistiske profilafklaringsmodeller, der i højere grad kan bruges til målretning af indsatser.

Profileringsværktøjets relation til sagsbehandlerens faglige vurdering

I Australien og Irland har sagsbehandlerne ingen (Irland) eller begrænset (Australien) indflydelse på selve profileringsproceduren og afgørelsen af, i hvilken kategori den ledige hører til. I de to andre systemer – Sverige og Tyskland – har sagsbehandlerne derimod stor indflydelse på, i hvilken kategori den ledige placeres.

Sagsbehandlerne har forskellig mulighed for at bruge de informationer, som profileringsværktøjet indeholder om den ledige. Sagsbehandlerne i Irland kender ikke den lediges totalscore, og de er derfor distanceret fra anvendelsen af de informationer, som profilen indeholder om den ledige. Sagsbehandlerne, der står for indsatserne, kan således ikke drage nytte af de oplysninger, som allerede eksisterer om den ledige; de skal begynde fra scratch. I Australien kender sagsbehandlerne sammensætningen af den lediges profil og har dermed mulighed for at se, hvilke forhold der fx er problematiske. I Sverige er den lediges profil helt gennemsigtig for sagsbehandlere, og disse har dermed i princippet mulighed for at bruge informationerne i deres videre arbejde med den ledige. I Tyskland produceres informationer under interviewet mellem sagsbehandleren og den ledige. Sagsbehandleren har derfor fuldt ud kendskab til, hvilke forhold der påvirker profilkategorien, idet den afgøres på baggrund af sagsbehandlerens vurdering.

Indførelse af profilafklaringen har haft betydning for sagsbehandlerens arbejde på forskellig måde og i varierende grad. I Sverige har indflydelsen ikke været særlig markant, fordi sagsbehandlerne har haft stor frihed med hensyn til, om og hvordan de bruger bedömningsstødet i deres kontakt med de ledige. I Tyskland har sagsbehandlerne i princippet stor autonomi, men de er samtidig forpligtet til at bruge 4-PM-systemet (med de fire faser, hvoraf den første er profilering), hver gang de er i kontakt med den ledige. Systemet er relativt detaljeret, men det er op til den enkelte sagsbehandler, hvor grundigt hun gennemfører dokumentationen. I

Australien og i Irland kommer sagsbehandlerne først i kontakt med de ledige efter profileringen er foretaget.

Sagsbehandlerne relation til profileringsværktøjet er således forskellig henholdsvis i Australien og Irland sammenlignet med Sverige og Tyskland, selv om profilering i alle fire lande bruges tidligt i ledighedsforløbet og over for alle nyledige. Endvidere er det forskelligt, om det er muligt at re-kategorisere den ledige under et ledighedsforløb. Praksis i Irland er i denne henseende forskelligt fra de tre andre lande, idet den ledige bibeholder den samme kategori hele ledighedsperioden ud. Modsat til Irland har sagsbehandlerne/udbyderne i Australien mulighed for at bruge profileringsværktøjet undervejs i ledighedsperioden og foreslå overførsel til en anden kategori, hvis de kan dokumentere betydelige ændringer eller nye forhold i den lediges situation. I Sverige og i Tyskland kan re-kategorisering finde sted løbende, hvilket ifølge vores informanter anses for relevant med henblik på at følge den lediges progression og med henblik på tilrettelæggelsen af indsatsen.

Gennemsigtighed for borgeren

Det er kendetegnende for alle fire lande, at den ledige hverken informeres om anvendelsen af profileringsværktøjet eller om, hvilken kategori den pågældende placeres i. Profileringsværktøjet bruges således ikke som et åbent dialogværktøj i samtalen. Der er bred enstemmighed blandt vores informanter om, at viden om profileringen og egen kategori vil påvirke den ledige negativt i de tilfælde, hvor profileringen placerer den ledige i de kategorier, der ligger længst fra arbejdsmarkedet. Det vil være demotiverende og stigmatiserende med hensyn til bestræbelser på reintegration på arbejdsmarkedet og dermed blive en selvopfyldende profeti.

Ifølge vores interview har gennemsigtighed for borgeren ikke været et diskussionsemne, og ingen af vores informanter fremstiller argumenter, som taler for fuld åbenhed omkring profileringsresultatet. I stedet fremhæver vores informanter vigtigheden af at rette blikket mod det positive, herunder at tilbyde den ledige relevante indsatser. Som nævnt har den lediges profilkategori, dvs. tilhørsforhold til en bestemt risikokategori, betydning for den efterfølgende kontaktintensitet med beskæftigelsessystemet og for mulige indsatsformer.

I denne sammenhæng skal det nævnes, at oplysninger om det australske profileringsystem er offentligt tilgængelige, idet profileringsværktøjet og vægtningen af de forskellige svarkategorier kan indhentes fra ministeriets webside.⁹ Dette er ikke tilfældet i de øvrige tre lande.

5.3 Udvikling og implementering

Aktører involveret i udviklingen af profileringsværktøjet

Udviklingen af profileringsværktøjer og den efterfølgende implementering har været top-down-styret i alle fire lande (igangsat af relevante ministerier). Frontlinjen, som skal anvende værktøjerne i praksis, har ikke direkte været involveret i udviklingen af værktøjerne. Praksisfeltet har højst været præsenteret på ledelsesniveau i de nationale arbejdsgrupper i udviklingsfasen som fx i Australien, Irland og Sverige. De lokale aktører i frontlinjen er blevet introduceret for metoderne samtidig med, at de skulle tages i anvendelse. Som nævnt indledningsvist er dette ofte sket som en del af en større reform, der har betydet store ændringer i frontlinjens arbejde, herunder sammenlægning af parallelle systemer til et enstrengt beskæftigelsessystem. Endvidere er profileringen taget i anvendelse, uden at der er sket nødvendige ændringer fx i IT-understøttelse; dette har været tilfældet i Irland.

⁹ (<https://employment.gov.au/components-and-results-job-seeker-classification-instrument>)

I Irland og i Sverige er modeludviklingen blevet foretaget af forskningsinstitutioner (hhv. ESRI, the Economic and Social Research Institute og IFAU, Insitutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering), hvorefter det videre arbejde med udformning af det konkrete værktøj er foregået i ministerierne. I Australien og i Tyskland har de respektive ministerier været ansvarlige for begge faser, dog har man i Australien konsulteret forskellige analyseinstitutter.

Sagsbehandlerens holdning til profilafklaringen

I de lande, hvor profileringsværktøjet skal understøtte sagsbehandlerne faglige vurdering af de lediges forhold og forudsætninger for beskæftigelse (Sverige og Tyskland), bliver værktøjet ofte opfattet som ressourcekrævende og tungt at arbejde med. I Sverige giver sagsbehandlerne udtryk for, at det statistiske profileringsværktøj bedömningsstödet kun sjældent foretager en anden kategorisering af den ledige end sagsbehandlerne. I Tyskland giver sagsbehandlerne udtryk for, at det omfattende dokumentationskrav i forbindelse med profilafklaring og de efterfølgende faser i 4-PM-modellen tager uforholdsmæssigt meget tid fra samtalerne med de ledige.

I Australien og Irland, hvor profilafklaringen udelukkende foretages på baggrund af den statistiske model, er der ikke samme type modstand fra sagsbehandlerne. En forklaring herpå kan være, at profilafklaringen er frakoblet sagsbehandlerne arbejde, som dermed ikke oplever det autonomitab, som sagsbehandleren særligt i Sverige kan opleve i forbindelse med introduktionen af det statistiske værktøj. Dermed opstår der ikke i samme grad en konflikt mellem sagsbehandlerne faglige vurdering af den ledige og profilafklaringssystemets kategorisering. Endvidere nævnes det som en fordel, at sagsbehandlerne dermed kan fokusere på selve indsatsen. Dette kan dog ses som en sandhed med modifikationer i den forstand, at hovedparten af de ledige ikke tilbydes særlig meget støtte (jf. tabel 5.1), og at ratioen mellem sagsbehandler og ledig i Irland er meget høj, 1:500, på trods af, at der i forbindelse med reformen er ansat flere medarbejdere. Her er det værd at bemærke, at antallet af ledige pr. sagsbehandler i Australien, Irland og Tyskland er betydeligt højere end i Danmark – dette til trods for intentioner om at intensivere indsatsen for de ledige med størst behov. Profileringen med inddeling af ledige i forskellige kategorier har ikke ført til større specialisering i sagsbehandlerens arbejde i de tre lande, der anvender statistisk profilering.

Forskelle på sagsbehandlerne holdning til indførelse af profilering på den ene side i Sverige og på den anden side i Australien og Irland kan begrundes med, at sagsbehandlerne i de tre lande har forskellig uddannelsesmæssig baggrund, fagligt kvalifikationsniveau og autonomi. Arbejdet i henholdsvis Australien og Irland karakteriseres ved vores interview som 'low-pay work', med betydeligt lavere kvalifikationskrav til jobbet end i Sverige. I Australien er de ansatte for det meste relativt unge, og sagsbehandlerne arbejdssituation er præget af, at de forventes at skabe resultater og bidrage med, at egen organisation opnår en god vurdering (star rating) ved monitoreringen af udbyderne.

5.4 Den statistiske model

De statistiske modellers opbygning

I de tre lande, der anvender en statistisk model i profilafklaringen af de ledige, benyttes der enten en logit- eller en probit-model til at beregne sandsynligheden for, at personen bliver langtidsledig. I begge modeller opereres med et dikotomt udfald: langtidsledig henholdsvis ikke-langtidsledig. For hver af de uafhængige variable (forklarende variable, fx alder, uddannelsesniveau mv.) beregnes der en vægt, som indikerer, i hvilken grad den pågældende variabel påvirker den lediges sandsynlighed for langtidsledighed.

Omregningen fra de statistiske modeller til de konkrete profileringsværktøjer er ikke fuldt ud gennemsigtig i de tre lande. Mest konkret er sammenhængen beskrevet for det svenske bedömningsstöd (jf. Dahlén 2012), hvor beskrivelsen af værktøjet indeholder konkrete eksempler på klientprofiler og en beskrivelse af, hvordan de skal fortolkes. Det fremgår dog også af de øvrige to landes værktøjer, hvor stor en betydning de enkelte variable har for beregningen af den lediges profilscore (i form af de vægte, som regressionsanalyserne resulterer i). For Australien beskrives desuden, hvilke værdier (point) de enkelte svarkategorier tildeles i beregningen af en JSCI-totalscore (jf. bilag 4). For Irland har tilsvarende oplysninger ikke været tilgængelige.

De statistiske beregninger, der ligger bag profileringsværktøjerne, er i alle tre lande foretaget på baggrund af hele populationen af ledige over en bestemt tidsperiode (jf. O'Connell et al. 2009, Dahlén 2012, OECD 2012). Dette giver det mest pålidelige grundlag for at forudsige risikoen for langtidsledighed for ledige med forskellige karakteristika. Irland har dog valgt at beregne modeller særligt for mænd og kvinder, hvilket i Irland har betydet lidt forskellige vægte for de enkelte variable. Begrundelsen herfor er store forskelle mellem de to køn med hensyn til arbejdsdeltagelse og forudsætninger for at komme i arbejde. (I Australien udgør alder og køn én faktor, og man har valgt at tildele forskellige vægte for alderskategorierne for hhv. mænd og kvinder.)

I vores interview med forskerne, der havde udviklet det irske profilafklaringsystem, blev vi gjort opmærksom på, at det vil være problematisk at udarbejde et profileringsværktøj, der udelukkende bygger på en snævert afgrænset gruppe af ledige, fx unge eller ledige med helbredsproblemer. Det skyldes, at sådanne subgrupper ofte vil være meget homogene på centrale variable, med lidt variation på den afhængige såvel som de uafhængige variable. Konsekvensen bliver, at det er svært at finde variable, der har en signifikant betydning for udfaldet for den undersøgte gruppe, fx langtidsledighed. Derudover vil en sådan model have en meget lille forklaringskraft.

Den statistiske model resulterer ikke i bestemte profilkategorier. De profilkategorier, som er angivet i tabel 5.1, er defineret politisk-administrativt og har dermed ikke en direkte statistisk begrundelse.

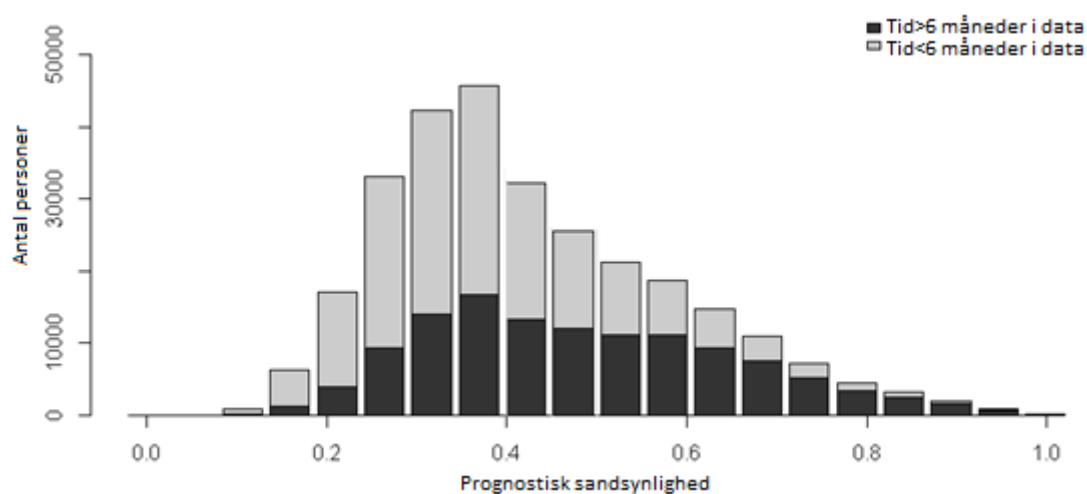
Modellernes træfsikkerhed

Profileringsværktøjernes træfsikkerhed i forbindelse med at forudsige risikoen for langtidsledighed angives i de tre lande på forskellig måde. Derfor er oplysningerne om modellernes træfsikkerhed ikke direkte sammenlignelige med hinanden. Det har ikke været muligt ved vores dataindsamling at få adgang til data, som vil muliggøre sammenligningen på et ensartet grundlag.

Overordnet set gælder det, at modellernes træfsikkerhed med hensyn til at forudsige risikoen for langtidsledighed bliver desto bedre, jo højere cut-off-punktet for langtidsledighed sættes. Ved et cut-off-punkt på 80 (dvs. hvor modellens træfsikkerhed kun vurderes for ledige, der minimum har 80 % sandsynlighed for at blive langtidsledige) placerer modellerne i Sverige og Irland korrekt udfald for mellem 81 og 83 % af tilfældene. Det har ikke været muligt at få en tilsvarende oplysning om træfsikkerheden for den australske model. Træfsikkerheden falder, hvis cut-off-punktet sættes ned, som illustreret i beskrivelsen af det irske profileringsværktøj (jf. tabel 4.2 i afsnit 4.2.4). Dermed er modellerne og profileringsværktøjerne mest usikre for gruppen af ledige med 'middelrisiko' for langtidsledighed. Da middelrisikogruppen udgør størstedelen af populationen, vil modellerne være forbundet med usikkerhed over for en betydelig del af de ledige.

Søjlediagrammet i Figur 5.1 (gengivet fra beskrivelsen fra den svenske profileringsmodel; Dahlén 2012) illustrerer, hvordan profileringsværktøjets præcision er relateret til cut-off-punkterne. Hvis der alene ses på den delpopulation, som modellen placerer mellem 0.8 og 1.0, er modellens forudsigtelse meget præcis: de allerfleste bliver langtidsledige. Tilsvarende bliver kun få ledige langtidsledige, hvis de har en lav risiko herfor ifølge modellen (jf. delpopulation mellem 0.0.-0.2 sandsynlighed for at blive langtidsledig). Diagrammet illustrerer endvidere, at modellen og dermed profileringsværktøjet er mest usikker for midtergrupperne, hvor størstedelen af populationen befinder sig i (jf. også afsnit 4.3.4).

Figur 5.1 Det faktiske antal af hhv. korttids- og langtidsledige ved forskellige prognostiske værdier for langtidsledighed



Kilde: Dahlén 2012.

Ikke overraskende er modellernes træfsikkerhed bedst for personer, som har de karakteristika, som er relateret til høj sandsynlighed for langtidsledighed. Man vil altså med relativt stor sandsynlighed kunne forudsige, hvilke personer der er i højrisikogruppen for at blive langtidsledige. Derimod vil modellernes præcision (prædiktive værdi) være mere usikker med hensyn til personer med moderat sandsynlighed for langtidsledighed. Ifølge vores interview med de forskere, der har været involveret i udviklingen af modellerne, kan man ikke forvente, at træfsikkerheden bliver meget bedre end den, som man finder i disse lande. Det skyldes, at der altid vil være en række uforklarede forhold, som påvirker de lediges relation til arbejdsmarkedet, og som det ikke er muligt at opfange.

Indholdsmæssig revision af modellerne

Af de tre lande har kun Australien foretaget mindre revisioner og genberegninger af den statistiske model, som ligger til grund for profileringsværktøjet, bl.a. baseret på en ny dataindsamling. Den seneste dataindsamling i Australien er fra 2007. Den irske model bygger på dataindsamlingen i 2006 og den svenske på dataindsamlingen i 2010. Hverken i Australien, Irland eller i Sverige er der procedurer, som skal sikre, at den statistiske model opdateres løbende med nye data. I Australien og i Irland foretager ministeriet en monitorering på baggrund af de data, der løbende indsamles fra de ledige. I Sverige er dette ikke muligt, idet resultaterne af profilering ikke gemmes i en database.

Det er et udbredt ønske blandt vores informanter – især forskere og analytikere, der har været involveret i udviklingen af værktøjerne – at der blev foretaget systematiske dataindsam-

linger baseret på et udtræk af populationen af ledige. Dette vil give mulighed for at rekalkulere modellen og eventuelt korrigerer de vægte, enkelte variable bliver tildelt. Samtidig vurderer de forskere, vi har været i kontakt med, at modellerne fortsat afspejler de lediges risiko for langtidsledighed – på trods af, at der i alle de tre lande med statistisk profilering er gået nogle år siden seneste dataindsamling. Begrundelsen herfor er, at værktøjerne anvendes til at placere de ledige i relation til hinanden og i relativt brede kategorier. Derfor vil mindre ændringer i den lediges risikoscore typisk ikke betyde ændring i tilhørsforhold til en bestemt kategori. Dette har bl.a. O’Connell et al. (2012) konkluderet ved at sammenligne populationen af arbejdsløse i 2006 og 2011 og analysere, om den statistiske profileringsmodel fortsat er effektiv.

5.5 Opmærksomhedspunkter

I det følgende præsenterer vi på baggrund af de fire landes profileringsværktøjer punkter, som vi vurderer, er relevant at overveje i forbindelse med at udvikle et dansk profileringsværktøj.

Sammensætningen af variable

Erfaringerne fra Australien, Irland og Sverige viser, at der er bestemte variable i de underliggende modeller, som viser sig at være særligt stærke prædiktorer for langtidsledighed. Variable vedrørende faktuelle forhold viser sig at være helt centrale med hensyn til at forudsige, at en person bliver langtidsledig. Der er forskellige holdninger og hensyn, som taler henholdsvis for og imod at inkludere subjektive og holdningsmæssige variable i modellerne. Hvis der alene fokuseres på at forudsige risiko for langtidsledighed, vil et begrænset antal faktuelle variable være tilstrækkeligt til at identificere ledige i højrisikokategorien. Hvis der derimod også lægges vægt på at anvende profilering mere nuanceret i forhold til at målrette og tilrettelægge indsatsen, vil variable om subjektive forhold give en merværdi. Subjektive spørgsmål virker legitimerende og udgør vigtige pejlemærker for den videre samtale med sagsbehandlerne i det omfang, sagsbehandlerne har adgang til de lediges detaljerede profiler.

Udgangspunktet for at udvikle statistiske profileringsmodeller og -værktøjer har i alle tre lande været diagnostik, med fokus på de stærkeste prædiktorer for at identificere den subpopulation, som bliver langtidsledige. Hvis profileringsværktøjet derimod skal sigte mod at afspejle den lediges muligheder for at indtræde på arbejdsmarkedet eller understøtte den fremadrettede indsats, så er de mere subjektive variable særdeles relevante. Erfaringerne især fra Australien og Sverige understøtter dette. Diskussionen om den mest relevante sammensætning af variable kan i sidste ende relateres til en diskussion om, hvad der er formålet med profileringen.

Indsamling af oplysninger

Grundlæggende kan informationerne, der indgår i profilafklaringen af de ledige, indsamles på tre måder: ved at den ledige udfylder et spørge-/registreringsskema (manuelt eller online), ved at sagsbehandleren registrerer oplysninger via et interview med den ledige (personligt eller telefonisk), eller ved at indhente data fra registre. Ved de to førstnævnte fremgangsmåder skal man være opmærksom på, at visse typer spørgsmål kan resultere i manglende eller upræcise informationer. Dette vil typisk gøre sig gældende i forbindelse med spørgsmål, som handler om sensitive emner, men heller ikke spørgsmål af mere faktuel karakter er uden fejlkilder. Det viser eksempelvis erfaringerne fra Sverige, hvor sagsbehandlerne i nogle tilfælde undlader at stille de spørgsmål, der indgår i profileringsværktøjet. Det kan således være både den ledige og sagsbehandlerne, der er kilde til fejl eller upræcise oplysninger.

Sagsbehandlerens rolle i profilafklaringen

Manglende rolleklarhed mellem sagsbehandlerne og anvendelsen af profileringsværktøjet har indflydelse på, hvordan sagsbehandlerne tager imod og anvender værktøjet. Hvis ikke profileringsværktøjet har et skarpt defineret formål, vil sagsbehandlerne i sagens natur være usikre på, hvad redskabet skal bidrage med. Man kan derfor overveje, om redskabet skal have en selvstændig rolle i profilafklaringsforløbet.

Ved indførelsen af et statistisk baseret profileringsværktøj er det forventeligt at opleve skepsis og modstand fra sagsbehandlerne – i særdeleshed fra de sagsbehandlere, der har stor viden om den pågældende målgruppe og mangeårig erfaring. Skepsis mod et statistisk profileringsværktøj er forskellig eksempelvis i Sverige og i Irland, og en væsentlig forklaring herpå kan ifølge vores interview være relateret til forskelle i kravene til sagsbehandlerens uddannelse og kvalifikationer i de to lande.

Det må forventes, at mistillid og oplevelse af kontrol og manglende respekt for faglighed typisk vil føre til, at en del sagsbehandlere ikke vil tage profileringsværktøjet i brug, medmindre de bliver pålagt at gøre det. Derfor er det en forudsætning, at sagsbehandlerne kan se mening i, hvorfor værktøjet skal anvendes, og at redskabet reelt virker understøttende i deres arbejde. Her er det ligeledes helt centralt, at redskabet ikke opleves som en byrde og/eller giver anledning til dobbelt registrering, og at arbejdet understøttes af et velfungerende og brugervenligt IT-system.

Sagsbehandlerens adgang til resultatet af profilafklaringen

Hvis sagsbehandlerne skal have mulighed for at anvende profileringsværktøjet aktivt i indsatsen over for den ledige, er det nødvendigt, at de har adgang til resultatet af profilafklaringen, herunder den lediges score og betydningen af de enkelte variable for den lediges kategorisering. Ved at give sagsbehandleren indblik i betydningen af de enkelte variable for kategoriseringen, får sagsbehandleren et udgangspunkt for det videre arbejde med den ledige. Det vil eksempelvis være muligt at se, hvilke barrierer der særligt måtte være relevante at arbejde med. Får sagsbehandleren ikke adgang til disse informationer, er der større risiko for, at værktøjet blot bliver opfattet som en ekstra byrde.

Profilafklaringens gennemsigtighed for borgerne

Ved anvendelse af et profileringsværktøj er det væsentligt at gøre sig nøje overvejelser over, hvordan de ledige informeres om profileringen, og hvad hensigten er med at informere de ledige om deres profilkategori, herunder de faktorer, der har haft betydning for den tildelte kategori. Hvis den ledige informeres om de væsentligste barrierer og/eller om den tildelte profilkategori, kan det skabe unødigt bekymring, hvis ikke dette følges op af en handleplan, som tager hånd om de problemer, den ledige måtte have.

I ingen af de fire lande, der indgår i analysen, er der åbenhed om brugen af profileringsværktøjerne. Det kommer til udtryk ved, at de ledige ikke har kendskab til anvendelsen af profileringsværktøjet, og at de ikke får kendskab til, i hvilken profilkategori de placeres. Den lediges ret til at blive informeret om, hvad de indsamlede oplysninger bruges til, er ikke et spørgsmål, som optager vores informanter i de fire undersøgte lande. De kommer ikke med argumenter som kunne tale for, at de ledige skulle informeres fuldt ud om profileringen, herunder deres eget resultat, og at information og inddragelse vil kunne gøres på en måde, der vil skabe større ejerskab hos borgeren.

Valg af antallet af profilkategorier

I valget af antallet af profilkategorier og fastsættelsen af cut-off-punkter er det væsentligt at tage udgangspunkt i, hvilke hensyn der ønskes prioriteret. Der kan således indgå hensyn til kapaciteten i beskæftigelsessystemet. Eksempelvis kan der være ressourcemæssige begrundelser for, hvor mange eller hvor stor en andel ledige der ønskes i hver profilkategori. Omvendt kan det være et særligt hensyn, at der opnås høj træfsikkerhed eksempelvis i forbindelse med profilkategorien for de mest udsatte grupper, og derfor sættes cut-off-grænsen relativt højt. Gennemgangen af de udvalgte landes profilværktøjer har ikke givet anledning til at identificere et optimalt antal profilkategorier, herunder den nærmere fastsættelse af cut-off-punkterne for hver kategori. I sidste ende må antallet af kategorier og cut-off-punkterne bero på en politisk/administrativ beslutning.

Den statistiske models træfsikkerhed

Den statistiske models træfsikkerhed afhænger af det cut-off-punkt, der vælges. Hvis man udelukkende fokuserer på at identificere de ledige, der har 80 % eller derover sandsynlighed for at blive langtidsledige, vil træfsikkerheden ved hjælp af et profileringsværktøj være bedre, end hvis man fokuserer på en bredere gruppe af ledige fx ved at sætte cut-off-punktet lavere. Dette illustreres konkret ved analyser af det irske profileringsværktøj, hvor modellens træfsikkerhed præsenteres ved forskellige cut-off-punkter. Således er modellerne og profileringsværktøjerne mest usikre for gruppen af ledige med 'middelrisiko' for langtidsledighed. Da middelrisikogruppen udgør størstedelen af populationen, vil modellerne være forbundet med usikkerhed over for en betydelig del af de ledige. For middelrisikogrupperne vil sagsbehandlerne faglige vurdering typisk give merværdi i relation til databaseret profilering.

En anden pointe med hensyn til den statistiske models træfsikkerhed er, at det er mere afgørende for træfsikkerheden, at de relevante variable inkluderes, end præcist hvilken statistisk model der anvendes (bl.a. O'Connell et al. 2012; KORAs interview om den svenske model).

Implementering af profileringsværktøjet

Det er væsentligt nøje at overveje, hvordan den konkrete implementering af et statistisk profileringsværktøj skal foregå. Hvis implementeringen gennemføres som top-down-styret, er det sandsynligt, at sagsbehandlerne oplever værktøjet som ugenomtænkt og uvedkommende eller som en pligt, der besværliggør frem for gavner arbejdet med de ledige. Det er vigtigt at overveje, hvordan sagsbehandlerne inddrages i forbindelse med udviklingen af de konkrete arbejdsgange. Implementeringssucces synes at være tæt relateret til, om sagsbehandlerne kan se værktøjet som meningsfuldt. I den forbindelse nævner vores informanter vigtigheden af, at profilering ikke alene bruges til diagnostik, men kobles og tænkes sammen med udvælgelse af indsatser.

Litteratur

Arbetsförmedlingen: *Arbetsmarknadsrapport 2013*.

Assadi, A. (2014): *En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?* Uppsala: IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2014:1.

Assadi, A. & Lundin, M. (2014): *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande? bedömningsstödet?* Uppsala: IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2014:14.

Australian Department of Employment (2013): Development of JSCI and a Technical Description. ADF, Australia.

Australian Government (2012): Good Practice in Job Services Australia. Department of Education, Employment and Workplace Relations. March 2012. 38 p.

Australian Government (2012): Job Seeker Classification Instrument – Factors and Points. Version 1.1. Department of Education, Employment and Workplace Relations. D06-22481686. Effective Date 1 July 2012.

Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations: All you ever wanted to know about the JSCI and quite rightly were afraid to ask. PowerPoint-presentation, 61. p.

Australian Government, Department of Employment: Components and results of the Job Seeker Classification Instrument. 4 p.

Australian Government, Department of Human Services: Preliminary claim for Newstart Allowance/Youth Allowance/Parenting Payment. Centrelink. 3 p.

Australian Government, Department of Human Services: Employment Separation Certificate. Centrelink. 2 p.

Benchmarking 2014: "Benchmarking on: Profiling system of job seekers, Contact center (or call center) Interaction processes with clients". (Internt document modtaget fra Bundesagentur für Arbeit).

Bimrose, J., S.A. Barnes, A. Brown, C. Hasluck And H. Behle (2007): Skills Diagnostics and Screening Tools: A Literature Review. Department for Work and Pensions, Research Report No. 459, Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick.

Black et al (2003b). *Is the Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System*. American Economic Association

Black, Dan A., Smith, Jeffrey A., Plesca, Miana, Shannon, Suzanne (2003a). *Profiling UI Claimants to Allocate Reemployment Services: Evidence and Recommendations for States*. http://www.doleta.gov/reports/papers/Updated_ETA_03-03.pdf

Bundesagentur für Arbeit (2010): The Employee-focused Integration Concept of the Bundesagentur für Arbeit (Books II and III Social Code) - Guiding concept for placement services including for people with disabilities (excl. rehabilitation). (Internt arbejdsdokument).

Bundesagentur für Arbeit (2011): Profiling systems for effective labour market integration. PowerPoint-præsentation afholdet i forbindelse med Conference on Profiling Systems for Effective Labour Market Integration.

Bundesagentur für Arbeit (2014) BA-Wirkungsanalyse TrEffeR - zur Bestimmung der Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Stand Dezember 2014 (Internt arbejdsdokument)

Collewet M., Gravesteijn, J. & de Koning, J. (2010): Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past 20 years. Rotterdam: SEOR: Erasmus School of Economics. Working Paper 2010: 1.

Dahlén, F.J. (2012): *Ett förenklat bedömningsstöd*. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Forsknings- och Utvärderingsenheten 2012-04-24. Arbetsmaterial. 18 s.

Dahlén, F.J. (2014): *Precision i bedömningsstödet*. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Forsknings- och Utvärderingsenheten 2014-03-20. Arbetsmaterial. 16 s. (uppubliceret)

Dahlén, F.D. (udateret): *Variabler i bedömningsstödet*. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Forsknings- och Utvärderingsenheten. 3 s. (uppubliceret)

Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (1998): Job Seeker Classification Instrument (JSCI).

Department of Social and Family Affairs Ireland: Development of a Customer Profiling model to assist in case management and activation. A case of the Department of Social and Family Affairs.

Domenico, G.D. & Spattini, S. (Eds.) (2008): New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and what Market for Private Stakeholders? Chapter 3: The Use of Statistical Profiling for Targeting Employment Services: The International Experience. Chris Hasluck, p. 39-56.

Finn, D. (2011): Job Services Australia: Design and Implementation Lessons for the British Context. UK Department of Work and Pensions Research Report No. 752. Centre for Economic and Social Inclusion on behalf of the Department for Work and Pensions, London.

Henman, P. (2004): Targeted! Population Segmentation, Electronic Surveillance and Governing the Unemployed in Australia. *International Sociology* 19(2): 173-191.

Hoerning, U. (2014): Current Challenges in the Joint Delivery of Labor Market Services and Social Assistance in Germany: Institutions, Services and Programs. Western Balkans Activation and Smart Safety Nets Conference, Vienna, 4 March, 2014.

Intreo: Application form for Jobseeker's Allowance or Benefit. Intreo Centre/Social Welfare Office. UP 1. Edition: June 2014.

Jobseeker's Claim Part B. Social Welfare Services JCP B. Edition: December 2010.

- Kelly, E., McGuinness, S. & O'Connell, P.J. (2011): Transitions to Long-Term Unemployment Risk Among Young People: Evidence from Ireland. ESRI Working Paper No. 394, July 2011. 26 pages.
- Kennedy, B. (2014): Pathways to Work – Ireland. Coordination and Integration of Institutions. The World Bank: Social Protection Unit Europe and Central Asia Region. Vienna, March 4, 2014. PowerPoint-präsentation.
- Koch, Susanne (2014): The Profiling Approach of 4-Phases Model. Bundesagentur für Arbeit. International Seminar om Advanced Profiling Models 24. Juni 2014.
- Konle-Seidl, R. (2011): Profiling systems for effective labour market integration. Use of profiling for resource allocation, action planning and matching. PES to PES Dialogue Conference 2011.
- Konle-Seidl, R. (2011): Use of profiling for resource allocation, action planning and matching. Presentation at "PES to PES Dialogue Conference", Brussels, 11-12 May 2011.
- Konle-Seidl, R. & Schewe, T. (2008): The Operational Use of Evaluation Results in the Restructured German Public Employment Services. In: Domenico, G.D. & Spattini, S. (Eds.) (2008): New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and what Market for Private Stakeholders?
- Layte, R. & O'Connell, P. (2005): Profiling the Unemployed: An Analysis of the Galway and Waterford Live-Register Surveys. The Economic and Social Review Institute. Policy Research Series, Number 55, June 2005. 88 pages.
- Lipp, R. (2005): Job Seeker Profiling. The Australian Experience. Keynote at EU-Profiling seminar. Nürnberg, 12-14th January 2005.
- Loxha, A. (2014): Advanced profiling of unemployed in public employment services. A critical review of OECD experiences and applications for Western Balkans. The World Bank: Social Protection Unit Europe and Central Asia Region. Vienna, March 4, 2014.
- Loxha, A. & Morgandi, M. (2014): Profiling the Unemployed. A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies. World Bank Group: Social Protection & Labour. Discussion Paper 1424.
- Marston, G & McDonald, C. (2006): The political tensions and street-level dimensions of employment services in Australia. Road to where? Politics and Practice of Welfare to Work Conference. 17-18 July, Brisbane. 17 p.
- Marston, G., Larsen, J.E. & McDonald, C. (2005): The Active Subjects of Welfare Reform: a Street-Level Comparison of Employment Services in Australia and Denmark. *Social Work & Society* 2005(3)2:141-157.
- Matty, S., Hart, A., Pinto, D. & Williamson, J. (2012): Developing the evidence base for predicting likelihood of long-term unemployment: the DWP Job Seekers Classification Instrument (JSCI).
- McDonald, C. & Marston, G. (2006): Room to move? Professional discretion at the frontline of welfare-to-work. *Australian Journal of Social Issues* 2006(41)2: 171-182.

McDonald, C., Marston, G. & Buckley, A. (2003): Risk Technology in Australia: The Role of the Job Seeker Classification Instrument in Employment Services. *Critical Social Policy* 2003 (23)4: 498-525.

McGuinness, S., Kelly, E. & Walsh, J.R. (2014): Predicting the Probability of Long-Term Unemployment in Ireland Using Administrative Data. Dublin: ESRI Survey and Statistical Report Series Number 51. June 2014.

Moisala, J., Suoniemi, I. & Uusitalo, R. (2006): Työttömien tilastollinen profilointi. Työministeriö. Työpölyttinen tutkimus 316. [Statistical profiling of long-term unemployment. Ministry of Labour: Studies in Labour Policy. Helsinki 2006] 84 sider.

O'Connell, P.J., McGuinness, S. & Kelly, E. (2010): A Statistical Profiling Model of Long-Term Unemployment Risk in Ireland. ESRI Working Paper No. 345, May 2010. 32 pages.

O'Connell, P.J., McGuinness, S. & Kelly, E. (2012): The Transition from Short- to Long-Term Unemployment: A Statistical Profiling Model for Ireland. *The Economic and Social Review* 2012:43(1): 135-164.

O'Connell, P.J., McGuinness, S., Kelly, E. & Walsh, J. (2009): National profiling of the unemployed in Ireland. The Economic and Social Research Institute. Research Series number 10, July 2009. 63 pages.

OECD (2012): *Activating Jobseekers – How Australia Does It?* 248 pages.

- Executive Summary, p. 13-14.
- Summary and recommendations, p. 15-34.
- Chapter 3: Job brokerage and activation strategies in Australia. p. 101-146.

Pathways to Work 2013. 50 Point Plan to Tackle Long-term Unemployment. 37 s.

Pathways to Work 2015. Intreo. 39 p. <http://www.welfare.ie/en/downloads/pathways-to-work-2015.pdf>

Productivity Commission (2002): *Independent Review of the Job Network*. Report No. 21, AusInfo, Canberra.

Rantakaulio, M. (2011): Profiling as a tool of PES customer service. What have we learnt? PES to PES Dialogue Conference, Brussels, May 11-12, 2011.

Riipinen, Toni (2011). *Risk profiling of long-term unemployment in Finland*. Dialogue Conference – Brussels. 11-12.5.2011

Rosholm, M., Staghøj, J. Svarer, M. & Hammer, B. (2006): A Danish Profiling System. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 2006(144): 209-229.

Rudolph, Helmut & Konle-Seidl, Regina (2005). *Profiling for Better Services*. Report on the European Profiling Seminar Nuremberg, January 12-14, 2005, Supported by EU Commission (DG Empl) VP/2004/007. Report by Helmut Rudolph and Regina Konle-Seidl Institute for Employment Research, Nuremberg.

Sibbmark, K. (2012): *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2011*. Rapport 2012:23. Uppsala: IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Sibbmark, K. (2013): *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2012*. Rapport 2013:22. Uppsala: IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Slotsholm (2013): Deskresearch. Notat 15. maj 2013.

STAR (2014): Notat om viden og evidens for anvendelse af Profilafklaringsværktøj til bestemmelse af risiko for langtidsledighed.

STAR (2014): Notat 'Principper for arbejdet med profilafklaring'.

Sveriges riksdag (2012): Motion 2012/13: A389.

UWV (2011). *Work Resumption Predictors - Summary of a survey of unemployed in Noord-Holland*.

Viinikainen, J. (2012): Personality and Labour Market Outcomes. Jyväskylä Studies in Business and Economics 113. University of Jyväskylä . Academic Dissertation. Chapter 5: Profiling the unemployed: Results from register data. P. 116-139.

Bilag 1 Søgeord ved systematisk litteratursøgning

I nedenstående tabel præsenteres de søgeord og søgestreng, som er anvendt i forbindelse med den indledende litteratursøgning efter profileringsværktøjer. Af tabellen fremgår desuden antallet af relevante publikationer, som søgningen resulterede i.

Søgeord/søgestreng	Antal fund
EconLit	
• #1 SU.EXACT("Unemployment") AND profiling*	16 fund gennemset via abstract, heraf 10 valgt til videre gennemsyn
• #2 SU.EXACT("Unemployment") AND Client segment*	1 fund, ikke relevant
• #3 Job seeker profiling*	1 fund, til videre gennemsyn
Sociological Abstracts	
• #1 SU.EXACT("Unemployment") AND profiling*	3 fund, til videre gennemsyn
• #2 SU.EXACT("Unemployment") AND Client segment*	0 fund
• #3 #3 Job seeker profiling*	3 fund, ingen valgt
PsyclInfo	
• #1 (Exp "Profiles (Measurement)"/OR Profiling.all fields) AND (Exp Employment Status/ or exp Unemployment/ or exp Reemployment/)	68 fund gennemset, 5 valgt til videre gennemsyn
• #2 (Exp Employment Status/ or exp Unemployment/ or exp Reemployment/) AND (Exp Psychometrics/)	63 fund, gennemset, 3 valgt
Libris (Sverige)	
• Profileringsværktøj*	0 fund
• Profilering* och Arbet*	2 fund, begge valgt
• Bedömningsstöd*	6 fund, ikke relevante
• Profil* och Arbetsförmedling*	0 fund
• Profil* och Arbetslösa*	1 fund, haves
BibSys (Norge)	
• Profilering? og Arbeid?	6 fund, ikke relevante
• Profilering? og Verktøy?	0 fund
• Profil? og Arbeidsledig?	2 fund, ikke relevante
• Profil? og Arbeidsløs?	0 fund
• Kartlegging? og Arbeidsløs?	5 fund, ikke relevante
• Kartlegging? og Arbeidsløs?	4 fund, ikke relevante

Søgeord/søgestreng	Antal fund
Evalueringsportalen.no (Norge)	
• Profilerings* + Verktøy*	9 fund gennemset, ikke relevante
• Profileringsverktøy*	0 fund
• Kartleggingsverktøy* + Arbeidsledig*	5 fund, 1 valgt til gennemsyn
DanBib (Danmark)	
• #1 ((Profil? AND Unemploy?) OR (Profil? AND Arbejdsløs?))	111 fund gennemset (via abstract/indholdsoversigt), 8 dokumenter i fuldttekst til videre gennemsyn, 1 bog bestilt (med relevant kapitel)
• #2 ((Client? AND Segment?) OR (Klient? AND Segment?)) AND (Unemploy? OR Arbejdsløs?)	0 fund
• #3 ((Client? AND Segment?) OR (Klient? AND Segment?)) AND (Activation? OR Aktivering?)	0 fund
• #4 ((Job seeker? AND Profil?) OR (Jobsøgende? AND Profil?))	6 fund, ingen valgt
Kirjastot.fi (Finland)	
• (tilastollinen) profilointi + pitkäaikaistyötön	
• asiakassegmentointi	
• työtön + palveluprosessi	
Google¹	
• Profilerings(sværktøj) el. profilerings(sinstrument) + Arbejdsledig/Arbejdsløs/Arbejdssøgende	
• Profiling + Unemployed, Client segmentation + Unemployed, Job seeker instrument	
• Profilerings(sverktyg) + Arbetsledig/Arbetslös/Arbetssökande, Bedömningsstöd +arbetsledig/arbetslös/arbetssökande	
• Profilerings(sverktøy) el. Kartlegging(sverktøy) + Arbejdsledig/Arbejdsløs/Arbejdssøgende	

Note: 1) I forbindelse med Googlesøgningen er de første 2-3 sider gennemset for hvert søgeord/søgestreng. Eventuelle relevante artikler og beskrivelser er sendt til videre gennemsyn.

Bilag 2 Bruttoliste over lande med profileringsværktøjer

Tabellen nedenfor viser de 25 lande, der blev identificeret til at have profileringsværktøj. Af tabellen fremgår desuden, i hvilke tidligere review, profileringsværktøjerne er indgået.

Bruttoliste af lande ifølge KORAs søgning	European Profiling Seminar 2005 ¹	Collewet et al. 2010 ²	PES to PES: Thematic Synthesis Paper 2011 ³	World Bank (OECD) Loxha (2014) ⁴	Slotsholm 2013 ⁵	STAR 2014 ⁶	KORA oktober 2014 ⁷
Australien	X	X		X	X	X	
"Balkan"							-
Belgien	X		X				
Canada				X		(X)	
Danmark	X	X	X	X			
Finland			X	X	X	(X)	
Frankrig	X	X			X	X	
Holland	X	X	X	X	X	X	
Irland				X	X	X	
Luxembourg							-
New Zealand						(X)	
Norge	X						-
Rusland							-
Schweiz	X	X		X			
Slovakiet							-
Slovenien			X	X			
Storbritannien	X						
Sverige	X			X	X	X	
Sydkorea				X		(X)	
Tjekkiet							-
Tyrkiet							-
Tyskland	X	X	X	X	X	X	
Ungarn	X						-
USA		X			X	X	
Østrig	X			X			
I ALT 25 lande	12	7	6	12	8	7(11)	17

Noter: Rækker markeret med rødt angiver, at landets profileringsværktøj umiddelbart blev sorteret fra review (jf. afsnit 2.1.2).

Kildehenvisninger til tabellen:

- 1 Profiling for Better Services. Report on the European Profiling Seminar Nuremberg, January 12-14, 2005, Supported by EU Commission (DG Empl) VP/2004/007. Report by Helmut Rudolph and Regina Konle-Seidl Institute for Employment Research, Nuremberg.
- 2 Collewet M., Gravesteijn, J. & de Koning, J. (2010): Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past 20 years. Rotterdam: SEOR: Erasmus School of Economics. Working Paper 2010:1.

- 3 PES to PES Dialogue Conference 2011: Profiling systems for effective labour market integration. Thematic Synthesis Paper
<http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=en&mode=advancedSubmit&advSearchKey=pesprofilingintegration&orderBy=docOrder>
- 4 Loxha, A. & Morgandi, M. (2014): Profiling the Unemployed. A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies. World Bank Group: Social Protection & Labour. Discussion Paper 1424.
- 5 Slotsholm (2013): Deskresearch. Notat5 15. maj 2013.
- 6 STAR (2014): Notat om viden og evidens for anvendelse af Profileringsværktøj til bestemmelse af risiko for langtidsledighed.
- 7 KORAs 1. grovsortering af lande med henblik på udvælgelse af lande til review. "Balkan", Luxembourg, Norge, Rusland, Slovakiet Tjekkiet, Tyrkiet og Ungarn er ikke relevante på grund af meget sporadisk materiale / ikke-tilgængeligt materiale ("Balkan", Rusland, Tyrkiet og Ungarn) eller at landet ikke har udviklet en egentlig profilafklaringsmodel (Norge).

Bilag 3 Screeningskema ved review af profileringsværktøjer i 8 lande

Tabellen nedenfor viser screeningskemaet, der er benyttet i reviewet af profileringsværktøjer i Australien, Finland, Frankrig, Holland, Irland, Sverige, Tyskland og USA (kapitel 3).

Vurderingstemaer	Kategorisering	Yderligere kommentar
Profileringsværktøjets indhold		
Formål med værktøjet	Diagnostik (kategorisering af borgere ift. arbejdsløshedsrisiko)	<input type="checkbox"/>
	Målretning af indsatsen (targeting/segmentation)	<input type="checkbox"/>
	Budgetplanlægning/policykontrol (ressourceallokering)	<input type="checkbox"/>
	Udlicitering af beskæftigelsesprogrammer	<input type="checkbox"/>
	Jobmatching	<input type="checkbox"/>
	Indsamling af arbejdsmarkedsstatistik	<input type="checkbox"/>
Kategorier af ledige		
Målgruppe for værktøjet		
Er profileringsystemet – jf. klassificering fra Loxha & Morgandi (2014)	Sagsbehandlerbaseret	<input type="checkbox"/>
	Dataassisteret (kombination af sagsbehandler- og databaseret)	<input type="checkbox"/>
	Databaseret	<input type="checkbox"/>
Hvornår i ledighedsforløbet anvendes redskabet		
Historik		
Er værktøjet under afprøvn- ning, eller er det testet og veldokumenteret?		

Vurderingstemaer	Kategorisering	Yderligere kommentar
Den statistiske model		
Hvilken statistisk model bygger værktøjet på?		
STARs femte princip Sammensætning af faktuelle og subjektive variable		
STARs fjerde princip Profilværktøjet er selvlærende og baseret på en indbygget dynamisk datamining, som løbende genkøres		
Hvordan indsamles data til den statistiske model?		
Er der evidens for værktøjets effekt og træfsikkerhed? Hvor træfsikker er modellen?		
Implementering		
Driverer og barrierer i forbindelse med implementering		
STARs første princip Værktøjets relation til sagsbehandlerens faglige vurdering		
STARs andet princip Gennemsigtighed for borger og sagsbehandler		
STARs tredje princip Fokus på den lediges ressourcer		
Aktualitet og sammenlignelighed med dansk kontekst		
Aktualitet (Hvor meget litteratur har vi, og hvornår er det fra?)		
Sammenlignelighed med danske forhold (Overførbarehed i relation til beskæftigelsesystemet og arbejdsmarkedet)		

Bilag 4 Redskaber, der anvendes til indsamling af oplysninger i profileringsværktøjer

I dette bilag beskrives de redskaber, som anvendes til at indsamle de oplysninger, der indgår i profileringsværktøjer i Australien, Irland, Sverige og Tyskland.

Australien JSCI (Job Seeker Classification Instrument)

JSCI, Jobseeker Classification Instrument (<https://docs.employment.gov.au/node/6506>)

Below is a list of the 18 JSCI factors:

- Age and Gender
- Work Experience
- Job Seeker History
- Educational Attainment
- Vocational Qualifications
- English Proficiency
- Country of Birth
- Indigenous Status
- Indigenous Location
- Geographic Location
- Proximity to a Labour Market
- Access to Transport
- Contactability
- Disability/Medical Conditions
- Stability of Residence
- Living Circumstances
- Criminal Convictions
- Personal Factors

The following provides an explanation of the JSCI factors.

Age and Gender

This factor recognises that age and gender can be an employment barrier. For example, job seekers aged 50 years or older may find that prospective employers are reluctant to consider them for employment because of perceptions about outdated skills and health issues. Points are allocated for this factor on the basis of age and gender.

Generally older job seekers attract more points than younger job seekers for this factor. Data modelling undertaken by the Department of Education, Employment and Workplace Relations (the Department) has also shown that female teenagers experience higher relative labour market disadvantage than male teenagers.

From 1 July 2009, the allocation of points to job seekers aged 15 to 19 years has been changed to take into account the differences between disadvantaged and non-disadvantaged teenagers. A disadvantaged teenager is a job seeker aged between 15 to 19 years of age with one or more of the following characteristics:

- mainly been unemployed in the last two years
- has completed less than Year 10 at school
- is Aboriginal and/or Torres Strait Islander
- lives in temporary accommodation
- is a sole parent, or
- has a criminal conviction.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on routine information provided by the job seeker to the Department of Human Services (Human Services). Disadvantaged youth status is derived from questions answered directly by a job seeker in completing the JSCI.

Sub-factors	Points - Male	Points - Female
Non-disadvantaged 15–19 years	0	5
Disadvantaged 15–19 years	4	9
20–24 years	4	7
25–29 years	4	7
30–34 years	4	7
35–39 years	5	5
40–44 years	5	5
45–49 years	6	6
50–54 years	7	8
55–59 years	10	12
60+ years	15	16

Work Experience

Inadequate work experience or lack of labour market attachment represents a disadvantage in seeking employment. For example, prospective employers may be reluctant to employ job seekers who lack current skills or recent and appropriate experience. This is a particular issue for women, who are more likely to be absent from the labour market for some time to accommodate family responsibilities (or for other reasons).

Inadequate work experience is also a barrier for ex-prisoners, prisoners and school leavers who have not had an opportunity to demonstrate work habits or develop employer networks or contacts.

This factor relates to how a job seeker spent their time, regardless of location or country, in the last two years. The impact of long periods of absence from the workforce, a lack of employer networks or contacts and the loss of labour market attachment are captured by this factor.

Sub-factors	Points
Full-time	0
Part-time (8–30 hours per week)	0
Part-time (<8 hours per week)	2
Seasonal/irregular	2
Outside the labour force	3
Unpaid work	3
Unemployed	4

The points allocated to a job seeker for this factor are based on questions answered directly by the job seeker as part of completing the JSCI.

Job Seeker History

Job Seeker History was included in the JSCI from 1 July 2009 to recognise the fact that job seekers who experience extended time on income support and/or multiple spells on income support are more disadvantaged in terms of finding employment. A job seeker's time in unemployment as well as any time spent out of the labour force are considered in this factor, provided the job seeker has continued to receive Centrelink¹⁰ Income Support Payments during this time.

Income support recipients previously on non-activity tested payments for a substantial amount of time but who now have participation requirements, will receive weights or points under this factor.

The points allocated for this factor are based on information sourced from the job seeker's registration and benefit payment records. Income support payments made to the job seeker for the previous 10 years are considered, as well as whether they received a Crisis Payment for the previous six months.

The points allocated for this factor are:

Sub-factors	Points
<i>Time on income support component</i>	
Duration on income support 0–12 months	0
Duration on income support 12–23 months	6
Duration on income support 24+ months	12
<i>Number of times on income support component</i>	
More than one time on income support	1
<i>Crisis Payment component</i>	
Crisis Payment recipient	1

While Job Seeker History is a relatively new factor in the JSCI, unemployment duration has either been part of the JSCI or otherwise incorporated in modelling job seekers' labour market disadvantage since the original JSCI in 1998.

Educational Attainment

In this factor points are based on a job seeker's highest level of education completed in Australia or overseas. The link between education and employment is well documented in economic literature. Research undertaken by the Department has also shown that the lower the level of educational attainment, the higher the job seeker's labour market disadvantage.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on answers provided by the job seeker to questions as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
Degree/Post-graduate/Year 12/TAFE/Diploma	0
Year 10/11	1
< Year 10	2

¹⁰ References to specific services and payments will remain as 'Centrelink' instead of Department of Human Services (Human Services).

Vocational Qualifications

Analysis by the Department indicates there is a difference in employability between job seekers with vocational qualifications and those without. This factor assesses job seeker's vocational qualifications and whether those qualifications can be used in the labour market (i.e. whether they are work related or not and whether they are still useful). It is also about qualifications which qualify a job seeker to work in a specific occupation.

The purpose of this factor is to take into account recognised work-related qualifications which offer an advantage to a job seeker in obtaining employment. Work-related qualifications include:

- educational qualifications which have a vocational orientation
- trade qualifications required for particular occupations (e.g. plumbing and electrical trade certificates), and
- non-educational qualifications required for particular occupations (e.g. special licences for driving a bus, forklift or truck) or tickets (e.g. seaman's ticket and other technical qualifications).

Short courses are only considered to be work related if they are formally accredited or generally recognised by employers and they constitute the basic prerequisites for entry to a particular occupation (e.g. Responsible Service of Alcohol Certificate).

This factor also acknowledges the circumstances of job seekers who may have a vocational qualification which they can't use (e.g. their qualification is not recognised or has been suspended/terminated).

The points allocated to a job seeker for this factor are based on answers provided by the job seeker to questions as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
Has useful vocational qualifications	0
No vocational qualifications	1
Vocational qualifications not useful	1

English Proficiency

This factor reflects the relative disadvantage for job seekers with low levels of English proficiency in the labour market. Research commissioned by the Australian Bureau of Statistics (ABS) has shown a clear relationship between low levels of English literacy and numeracy and being unemployed.

Job seekers who disclose low levels of English proficiency may be referred to the Australian Government Language, Literacy and Numeracy Program (LLNP) or the Adult Migrant English Program.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on answers provided by the job seeker to questions as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
Good English proficiency	0
Mixed English proficiency	1
Poor English proficiency	2

Country of Birth

People migrating to Australia may face many difficulties in the Australian labour market including:

- lack of knowledge about, and attachment to, the Australian labour market
- lack of networks or contacts within the Australian labour market, and
- cultural differences between the job seeker's country of birth and Australia.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on both the job seeker's country of birth and the language they first spoke as a child. Country of birth and language first spoken as a child are grouped into several categories based on the different experiences of migrants from different countries in the Australian labour market.

Note that Aboriginal and Torres Strait Islander job seekers who first spoke an Aboriginal or Torres Strait Islander language as a child are not allocated points in this factor but under the Indigenous Status factor.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on routine information provided by the job seeker to Human Services or are derived from questions answered directly by a job seeker as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
<i>Country component</i>	
Australia, Oceania and others	0
North America	0
Southern Africa	0
Western Europe and Mediterranean	0
Eastern Europe and Central Asia	1
Central and Far East Asia	1
Middle East	1
South America	1
Central Africa	2
<i>Language component</i>	
English and other languages	0
Arabic and other Middle Eastern languages	1
Scandinavian languages	1
Horn of Africa languages	2
Pushtu (Afghani) language	3

Indigenous Status

Aboriginal and Torres Strait Islander job seekers are particularly disadvantaged in the labour market, often experiencing multiple barriers to employment. A number of factors in the JSCI take account of Indigenous disadvantages (e.g. the Disadvantaged Teenager sub-factor in the Age and Gender Factor, and the Indigenous Location Factor).

The disadvantage identified by this factor, and not accounted for in other factors, is related to a number of issues including standards of health, cultural requirements, cross-cultural norms and language first spoken as a child.

A job seeker who does not wish to answer the voluntary Indigenous Status question in the JSCI is allocated one point.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on answers provided by the job seeker to questions as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
Not Indigenous	0
Declined to answer	1
Aboriginal and Torres Strait Islander	5
Aboriginal or Torres Strait Islander language first spoken as a child	1

Indigenous Location

The barriers to employment are especially significant for Aboriginal or Torres Strait Islander job seekers living in rural and remote locations, although points under this factor are also allocated to Aboriginal or Torres Strait Islander job seekers living in selected metropolitan and provincial-city locations.

These barriers include:

- not being in close contact with the regular labour market
- the social dynamic of a small community where anonymity is not possible and most residents know much more about other residents. In these circumstances, individuals in small rural and remote communities can be regarded negatively by family and group association rather than be considered on their merits, and
- varying cultural requirements which may be more significant for those individuals living traditional or semi-traditional lifestyles or in recognised communities than for those individuals living in urban centres.

In addition, standard labour market measures are likely to underestimate the disadvantage potentially faced by Aboriginal or Torres Strait Islander job seekers in various parts of Australia because of the high level of Indigenous participation in alternative employment arrangements such as Community Development Employment Projects.

The points for this factor are allocated according to where the Aboriginal or Torres Strait Islander job seeker lives and reflect the likelihood of them finding employment within 12 months based solely on the Employment Service Area (ESA). An ESA is defined as a geographical area, within a Labour Market Region (LMR). There are 17 LMRs in Australia, each containing a number of ESAs.

The points allocated to an Aboriginal or Torres Strait Islander job seeker for this factor are based on the home address provided by the job seeker.

Sub-factors	Points
<i>High Community Development and Employment Project (CDEP) component</i>	
Not High Employment Service Area (ESA)	0
Far West NSW ESA	1
Goldfields/Esperance WA ESA	1
Gwydir Namoi NSW ESA	1
Macleay NSW ESA	1
Mid West and Gascoyne WA ESA	1
Mount Isa QLD ESA	1
Pilbara WA ESA	1
Port Lincoln/Ceduna SA ESA	1
Oxley NSW ESA	2
Alice Springs NT ESA	5
Top End NT ESA	7
Kimberley WA ESA	8
Katherine NT ESA	9
Tennant Creek NT ESA	10
Far North QLD ESA	12
<i>Disadvantaged labour market component</i>	
Very low disadvantage ESA	0
Low disadvantage ESA	2
Medium disadvantage ESA	3
High disadvantage ESA	4
Very high disadvantage ESA	5

Geographic Location

This factor reflects the relative labour market disadvantage associated with living in a particular location. The condition of the local economy has a key influence on the probability of a job seeker remaining a job seeker for at least a year.

The points for this factor are based on where the job seeker lives and reflect the likelihood of them remaining a job seeker for at least another 12 months based solely on their ESA (i.e. locality) of residence. Note that Aboriginal or Torres Strait Islander job seekers receive points for this factor in addition to any points allocated under the Indigenous Location factor.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on the home address details provided by the job seeker.

Sub-factors	Po- ints
Very low disadvantage Employment Service Area (ESA)	0
Low disadvantage ESA	1
Low to moderate disadvantage ESA	2
Moderate disadvantage ESA	3
Moderate to high disadvantage ESA	4
High disadvantage ESA	5
Very high disadvantage ESA	6
Extreme disadvantage ESA	7

Proximity to a Labour Market

Proximity to a Labour Market was reintroduced in the JSCI from 1 July 2009 to recognise the difficulties faced by geographically isolated job seekers.

The allocation of points to the job seeker for this factor is based on the postcode in the job seeker's home address.

Sub-factors	Points
Metropolitan or inner regional	0
Outer regional, remote, very remote or migratory	2

Access to Transport

Access to Transport was reintroduced to the JSCI from 1 July 2009 to recognise the fact that a job seeker's chances of finding employment are directly related to their ability to access the labour market. Access to Transport was included in the original JSCI in 1998 and continued through to 2003.

The allocation of points is based on a job seeker's access to adequate private or public transport including own transport, other private transport, public transport and no transport.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on answers provided by the job seeker to questions as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
Own transport	0
Other private transport	1
Public transport	1
No transport	2

Contactability

This factor is about a job seeker's access to a phone. Statistical analysis by the Department has shown that a job seeker's chances of finding employment are influenced by their ability to make contact, and be contacted by, potential employers and employment service providers.

Job seekers are considered to be contactable by phone where they have either a home phone in their name, or someone else's name, at their place of residence (including a phone with a silent or unlisted number) or a mobile telephone.

The points allocated to a job seeker for this factor are derived from routine information provided by the job seeker to Human Services.

Sub-factors	Points
Contactable by phone	0
Not contactable by phone	2

Disability/Medical Conditions

This factor reflects the relative labour market disadvantage of job seekers who have a disability or medical condition and includes: injuries; health conditions; intellectual, mental, sensory or physical disabilities; and addictions.

The points allocated to a job seeker for this factor are derived from the job seeker's responses to the JSCI questionnaire, supplemented where relevant by information contained in the ESA_t report or JCA report (for Disability Support Pension claimants). A job seeker who does not wish to answer the voluntary Disability/Medical Condition questions in the JSCI is allocated one point for this factor.

If the job seeker undergoes an ESA_t or JCA, their JSCI is automatically updated with any permanent disability/medical conditions, their assessed work capacity and the number of support requirements.

Sub-factors	Points
<i>Disability/Medical Condition component</i>	
No disability/medical condition	0
Has one disability/medical condition	2
Has multiple disabilities/medical conditions	3
Declined to answer	1
<i>Work Capacity component (ESA_t or JCA derived)</i>	
23-29 hours per week work capacity	3
15-22 hours per week work capacity	6
<15 hours per week work capacity	7
<i>Support Requirements component (ESA_t or JCA derived)</i>	
Single support requirement	1
Two support requirements	2
Three to 15 support requirements	3

Where an ESA_t or JCA has been conducted and the job seeker's Work Capacity is assessed as less than 30 hours per week, the Work Capacity component will override the Disability/Medical Condition component—that is, no points will be awarded for the Disability/Medical Condition component.

Where an ESA_t or JCA has been conducted and Support Requirements are identified this Support Requirements component is applied in addition to either the Disability/Medical Condition component or Work Capacity component.

Stability of Residence

The purpose of this factor is to take into account the relative disadvantage that job seekers without stable accommodation face compared with those living in stable accommodation.

For the purposes of the JSCI:

- stable accommodation is defined as having a reasonably fixed, regular and adequate place to stay. It includes rented or owner-occupied accommodation which may be a house, flat or caravan.
- primary homelessness is defined as staying in a squat, sleeping out or having nowhere to stay.
- secondary homelessness is defined as staying in a refuge; staying in emergency, transitional or support accommodation; staying in a hostel, boarding house or rooming house; staying in a hotel; short stays in a caravan park; temporarily staying with friends (or couch-surfing); or moving more than three times in the previous 12 months.

In order to accurately capture the different labour market disadvantage experienced by job seekers who are homeless, more points are allocated to job seekers who are primary homeless than those who are secondary homeless.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on answers provided by the job seeker to questions as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
Stable accommodation	0
Secondary homeless	3
Primary homeless	5

Living Circumstances

Living circumstances can influence a job seeker's ability to enter and remain in the labour force. For example, labour market outcomes vary significantly depending on the nature of a job seeker's caring responsibilities.

ABS data shows that lone parents have a higher unemployment rate than partnered parents and that the unemployment rate is also higher for parents who have younger children. The Department has identified that job seekers who are parents, lone or partnered, with younger children are more likely to remain a job seeker for another 12 months.

Most of the labour market disadvantage experienced by parents, both lone and partnered, is likely to be captured by other factors (e.g. Work Experience, Educational Attainment, Vocational Qualifications and Proximity to a Labour Market). Within the parent job seeker population, however, there is a level of disadvantage which is not captured by other factors. This is attributable to different attitudes to work and the caring responsibilities experienced by parents, both lone and partnered. The effect of these different attitudes is likely to be higher for those with younger children.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on answers provided by the job seeker to questions as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
Lives with spouse	0
Lives with non-family members	0
Other living conditions	0
Lives alone	1
Lone parent with youngest child 6-15 years old	3
Lone parent with youngest child <6 years old	4
Partnered with youngest child 6-15 years old	1
Partnered with youngest child <6 years old	3

Criminal Convictions

(previously referred to as Ex-offender Status)

Please note that the title of this factor has been changed from Ex-offender Status to Criminal Convictions Status to accurately represent all job seekers who have a criminal conviction including pre-release prisoners or prisoners participating in work-release programs.

A criminal conviction can be a significant barrier to employment. Job seekers with a criminal record may get excluded in the screening process by many employers or they may find it difficult to compete for a job because of outdated skills or a lack of recent work experience. Therefore job seekers who have served a custodial sentence are allocated points, as shown below.

A job seeker who does not wish to answer the voluntary Criminal Convictions questions in the JSCI is allocated one point.

The points allocated to a job seeker for this factor are based on answers provided by the job seeker to questions as part of completing the JSCI.

Sub-factors	Points
Not an ex-offender	0
Declined to answer	1
Non-custodial sentence	1
Sentenced <=1 fortnight	3
Sentenced >1 fortnight	4

Personal Factors

The purpose of this factor is to identify any personal factors or other factors that have not been accounted for by other JSCI factors and may require further assessment to determine their impact on a job seeker's ability to work, obtain work or to look for work. This further assessment may include referral for an ESAt or referral to Human Services.

Job seekers may require further assessment if they disclose that they: have anger issues, problems with temper or violence; have experienced or are experiencing domestic violence; are on a drug treatment program (e.g. methadone); have experienced or are experiencing family trauma or grief; have a gambling addiction; have experienced or are experiencing a relationship breakdown; are at risk of homelessness; or have experienced or are experiencing severe stress.

Job seekers who report 'Sleep problems/insomnia' or 'Self esteem/motivation/ presentation issues' in their response to the JSCI questions are allocated 1 point for each sub-factor.

Where an ESAt or JCA report exists the points allocated to a job seeker for this factor are derived from information contained in the report—job seekers who have undergone further assessment through an ESAt or JCA may receive 3 or more points for this factor based on the assessed impact of their personal factors. Where points are allocated based on an ESAt or JCA report, points are not allocated for the JSCI derived component.

Sub-factors	Points
<i>JSCI derived component</i>	
No impact	0
Sleep problems/insomnia	1
Self esteem/motivation/presentation issues	1
<i>ESAT/JCA derived component</i>	
Low impact (from JCA)	3
Medium impact (from JCA)	5
High impact (from JCA)	7

Irland: PEX (Probability of Exit)

Oplysningerne indsamles ved hjælp af to forskellige skemaer, "Application form for Jobseeker's Allowance or Benefit" og "Jobseeker's Claim Part B", som den jobsøgende udfylder ved tilmelding som ledig. (Interne dokumenter modtaget i forbindelse med KORAs interview.)

Application form for Jobseeker's Allowance or Benefit



- Please answer ALL questions, except Part 2 in the case of JB claims, and place a tick (✓) in the boxes provided.
- Please use BLOCK LETTERS.

PART 1

PERSONAL DETAILS about you and your spouse, civil partner or cohabitant

	APPLICANT		SPOUSE, CIVIL PARTNER OR COHABITANT		FOR OFFICIAL USE ONLY			
	Male/Female	<input type="checkbox"/>	Male/Female	<input type="checkbox"/>				
1. Please state:	FIGURES		FIGURES					
	LETTER(S)		LETTER(S)		ID Known			
• Personal Public Service Number (PPS.no.) same as RSI/Tax Number					ID File Ph			
• First name(s)					ID Pass			
• Surname					ID DL			
• Birth surname if different					ID Other			
• Address <i>(If you and your spouse, civil partner or cohabitant are not living together give both Addresses)</i>					Scheme			
• How long have you lived at this address?					Comm			
• Telephone/Mobile Number <i>If you enter your mobile number we may text you in connection with your claim.</i>					UP 20			
• Do you wish to avail of this service?	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>	YES <input type="checkbox"/>	NO <input type="checkbox"/>	Advised about Credits			
• Email address:					PO Code			
• Mother's birth surname					Occ			
• Distance from nearest Intreo Centre or Social Welfare Local/Branch Office								
• Nationality								
• Your normal occupation								
• Your last occupation								
• Date of Birth Attach your Birth Certificate	DAY	MONTH	YEAR	DAY	MONTH	YEAR	VERIFIED (Y/N)	<input type="checkbox"/>

2. Are you?	Single	<input type="checkbox"/>	Married	<input type="checkbox"/>	Widowed	<input type="checkbox"/>	In a Civil Partnership	<input type="checkbox"/>
	Separated	<input type="checkbox"/>	Divorced	<input type="checkbox"/>	Cohabiting	<input type="checkbox"/>		
	Date of marriage/civil partnership							
	Amount of maintenance paid by you	€		per week/month				
• Date you last paid maintenance	DAY	MTH	YR	VERIFIED (Y/N)	<input type="checkbox"/>			

3. Payment Details: Give details of the Post Office at which you wish to receive your payment.	POST OFFICE details
	State NAME of POST OFFICE:

Habitual residence is a condition that you must satisfy to qualify for Jobseeker’s Allowance. See SW 108 for more information about habitual residence.

4. In what country were you born?

5. What is your nationality?

Note

The Common Travel Area is Ireland, Great Britain, the Isle of Man and the Channel Islands.

You can spend brief periods on short holidays, studying or travelling outside the Common Travel Area and still be habitually resident here.

6. Have you lived in the Common Travel Area all of your life?

YES NO

If ‘Yes’, please complete questions 11 and 12.

If ‘No’, please complete questions 7 to 12.

7. Have you lived in the Common Travel Area for the last 2 years?

YES NO

If ‘No’, please give details below about each country outside the Common Travel Area where you have lived:

Country	From	To	Why you lived there

8. When did you come to Ireland?

DAY MTH YR

Have you lived continuously in Ireland since the day you arrived?

YES NO

9. Does any of your close family, for example parent, brother, sister or child, live in Ireland? If 'Yes', please give their details.

YES NO

Name	Address	DATE OF BIRTH			Relationship to you	When they came to Ireland
		Day	Month	Year		

10. Have you ever made an application for Refugee Status?

YES NO

If 'Yes', please answer questions 10(a) and 10(b) and give copies of all relevant documents from the Department of Justice and Equality.

(a) Are you waiting for a decision on an application for Refugee Status?

YES NO

(b) Have you been granted Refugee Status or leave to remain in the State on other grounds?

YES NO

11. Please state where you lived in the Common Travel Area.

Ireland Great Britain Isle of Man Channel Islands

12. Have you lived at the same address for the last 2 years?

YES NO

If 'No', please give details of previous addresses:

Last address
From
To

Previous address
From
To

For Official Department use only.

HRC satisfied HRC not satisfied HRC1 issued

PART 3

EMPLOYMENT DETAILS

13. Please state:

- Your last Employer's Name
- Address of employer
- Occupation
- Dates of Employment
FROM
TO
- Work pattern

<input type="text"/>	DAY	<input type="text"/>	MTH	<input type="text"/>	YR
<input type="text"/>	DAY	<input type="text"/>	MTH	<input type="text"/>	YR
I worked			hours per day		
I worked			days per week		

14. Why did your employment end?

--

15. Did you get a P45?

YES NO
If 'YES', please attach to this claim form.

16. a) Did you get a redundancy payment?

If 'YES', please state:

• Amount

• Date received

YES NO
€
 DAY MTH YR

b) Did you get redundancy form RP50?

YES NO
If 'YES', please attach to this claim form.

17. a) Have you had other employment in Ireland in the last 2 years?

If 'YES', please state:

• Name of employer

• Address of employer

YES NO

b) Have you had other employment in another EU country in the last 2 years?

If 'YES', please state:

• EU country

• Social Security No./European Number

YES NO

18. Is anyone claiming for YOU as a qualified adult on their Social Welfare payment?

If 'YES', please state:

• Type of payment

• Their name

• Weekly amount

• Their PPS number

YES NO

€

PART 4

DETAILS OF AVAILABILITY/WORK EFFORTS

19. Please state:

- Type of work you are looking for?
- Are you available for full-time work?
- Are you looking for full-time work?

YES NO

YES NO

- Number of hours work you would accept?

Hours per day

Days per week

- Would you accept any other type of work?

YES NO

If 'YES', give details:

- Where have you tried to get work? Please attach any documentary evidence.

20. Are you at present:

- a) Self-Employed, including farming?
- b) Working Part-time?
- c) On a Community Employment Scheme?
- d) On a Solas or Local Employment Services course?

YES NO

YES NO

YES NO

YES NO

If 'YES', to a, b, c, or d please state:

- Employer's Name

- Type of work you do

- Hours of work

- Amount of income/earnings

€ per week/month

21. Are you currently registered with any school, college or university?

YES NO

If 'YES', state:

- Name of college

- Course name

- Hours of attendance

- When will course end?

- What type of student are you registered as?

Do you intend to resume college education in the coming academic year?

YES NO

22. Are you getting or have you recently applied for any social welfare (including FIS)/social security payments from this Department or from any other EU member state or from any other agency?

YES NO

If 'YES', please state:

- Type of payment

- Claim number

- Amount

€ per week

- Source of payment

- Country of payment

23. Do you wish to claim for a spouse, civil partner or cohabitant?

YES NO N/A

24. a) Is your spouse, civil partner or cohabitant in employment or self-employment including farming?

YES NO

If 'YES', please give details of their hours/days worked each week

Hours a day Days per week

b) Their gross weekly income

€ per week

c) Does he/she hold any (including joint) bank accounts, investments, property or capital?

YES NO

If 'YES' please provide details

Any other income?

€ per week

25. Is your spouse, civil partner or cohabitant on a:

a) Solas or Local Employment Service Training Course?

YES NO

b) Community Employment Scheme?

YES NO

c) Back to Work Scheme?

YES NO

d) Back to Education Allowance?

YES NO

e) Education and Training Board course?

YES NO

f) Other, please specify

If 'YES', to any of the above, please state:

• Type of course/scheme

• Start date

DAY MTH YR

• Amount of payment

€ per week

26. Is your spouse, civil partner or cohabitant 'signing' for or claiming:

a) Jobseeker's Benefit?

YES NO

b) Jobseeker's Allowance?

YES NO

c) 'Credits'?

YES NO

d) Any other Social Welfare/ Health Service Executive payment? (apart from Child Benefit)

YES NO

If 'YES', please state:

• Type of payment(s)

• PPS number

FIGURES					LETTER(S)	
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

27. Is your spouse, civil partner or cohabitant getting any social security payment from the UK or any other EU country?

YES NO

If 'YES', please state:

• Country of payment

• Type of payment

• Amount of payment

€ per week

• Address of issuing office

• Social security number

28. Is your spouse, civil partner or cohabitant getting any other income?

If 'YES', please state:

YES NO

• Source of income

• Weekly amount

€ per week

PART 6

QUALIFIED CHILD(REN) DETAILS

You cannot get paid for a child who is getting a Social Welfare payment in their own right or if a Guardian's payment is being paid for them

29a. Do you wish to claim for any child dependants?
 If 'YES', please complete questions 29b to 32.
 If 'NO', please proceed to question 33

YES NO

29b. Children under age 18:

LIST CHILDREN HERE, SHOWING ELDEST CHILD FIRST:

Child's First Name	Child's Surname	DATE OF BIRTH			Relationship to you	Does the child live with you?
		Day	Month	Year		

LIST ADDITIONAL CHILDREN ON A SEPARATE SHEET OF PAPER.

30. Children over age 18 and in full-time education (JA/JB claims over 156 days):

A written statement from the school or college should be attached for any child aged between 18 and 22 in full-time education.

Child's First Name	Child's Surname	DATE OF BIRTH			Relationship to you	Does the child live with you?
		Day	Month	Year		

31. In the case of child(ren) listed at 29b) and 30) above who are not living with you please state with whom the child(ren) live:

• Amount of maintenance paid by you or your spouse, civil partner or cohabitant (if any):

€ per week/month

32. Are any of the children getting a payment in their own right, or is a payment being made to another person on their behalf?

YES NO

PART 7

LATE CLAIMS

33. If you did not claim as soon as you became unemployed
 a) Do you wish to have your claim back-dated?

YES NO

b) If 'YES', please state the reason for delay here:

34. Do you wish to apply for optional Jobseeker's Allowance if you do not qualify for the full rate of Jobseeker's Benefit?

YES

NO

I hereby claim **Jobseekers Benefit/Allowance**. I declare that,

- a) I am unemployed and unable to get suitable full-time work
- b) I am capable of, available for and genuinely seeking work
- c) I have not claimed nor am I getting any other benefit, pension or allowance from any source apart from those shown in this form
- d) I will notify the Department if I get work.

I declare that the information given by me on this form is truthful and complete. I understand that if any of the information I provide is untrue or misleading or if I fail to disclose any relevant information, that I will be required to repay any payment I receive from the Department and that I may be prosecuted. I undertake to immediately advise the Department of any change in my circumstances which may affect my continued entitlement.

YOUR SIGNATURE

(NOT block letters)

DATE

If you are not able to sign, your mark should be made and witnessed. The witness should sign below.

WITNESS SIGNATURE

DATE

ADDRESS OF
WITNESSNAME OF
WITNESS

Warning: If you make a false statement or withhold information, you may be prosecuted leading to a fine, a prison term or both.

Please bring this completed application form to your local Intreo Centre, Social Welfare or Branch Office when you attend to make your claim.

The Department of Social Protection will shortly be issuing SMS text messages as a means of contacting you regarding your claim. We will need your mobile phone number to allow us to do this. Please see Part 1 for details and ensure you give us your mobile phone number and indicate if you wish to avail of this service.

Data Protection Statement

The Department of Social Protection will treat all information and personal data you give us as confidential. However, it should be noted that information may be exchanged with other Government Departments / Agencies in accordance with the law.

Explanations and terms used in this form are intended as a guide only and are not a legal interpretation.



Jobseeker's Claim Part B

PPS No.:

Surname:

Forename:

Date of birth:

D D M M Y Y Y Y

1. Have you made an unemployment claim in the last five years? Yes No

If 'Yes', please complete question 1(a)

If 'No', please go to question 2

1a. Were you signing on for twelve months or more? Yes No**2. Have you been on a Community Employment Scheme in the last five years?** Yes No

If 'Yes', please complete question 2(a)

If 'No', please go to question 3

2a. Were you on this Scheme for twelve months or more? Yes No**3. Which of the following categories best describes the highest level of education you have completed?**

- No education beyond primary/national school or left school at or before age 15
- Junior/Intermediate or Group Certificate (or equivalent) or left school at 16 or 17
- Leaving Certificate/Matriculation (or equivalent) or left education at 18 or 19
- Third Level Award (Certificate, Diploma or Degree) or left education at 20 or older

4. Have you ever completed an apprenticeship training programme (i.e. qualified or got your papers)? Yes No**5. What is the size of the location where you live? Is it:**

- A rural area
- A village (up to 2,000 inhabitants)
- A town (2,000 - 10,000 inhabitants)
- Large town or city (more than 10,000 inhabitants)

6. When were you last in paid employment or self-employed?

- Still in employment (go to 6a) In the last month (go to 6b)
 In the last year (go to 6b) In the last 5 years (go to 6b)
 Over five years ago (go to 6b) Never (go to 8)

6a.If you are still in employment how long are you in your current job?

- Less than 1 month 1 – 6 months 6 – 12 months
 1 – 2 years 2 years or more

6b.If you are no longer in employment, how long did your last job last?

- Less than 1 month 1 – 6 months 6 – 12 months
 1 – 2 years 2 years or more

7. If you are still in employment, what are your gross weekly earnings?

Gross income: € . a week

If you are no longer in employment, approximately what were your gross weekly earnings in your last job?

Gross income: € . a week

8. Do you have the use of a car, van or motorcycle?

- Yes No

9. Do you live within usable distance of public transport?

- Yes No

10.Have you ever thought about moving location to take up a job?

- Yes No

11.Have you any difficulty with reading or writing or numbers?

- Yes No

12.In general, how would you describe your health? Would you say it is:

- Very Good Good Fair
 Bad Very Bad

13.How well do you speak English?

- Very Well Well
 Not Well Not at all

14.In which country were you born?

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Data Protection and Freedom of Information

We, the Department of Social Protection, will treat all information and personal data you give as confidential. We will only disclose it to other people or bodies according to the law.

Explanations and terms used in this form are intended as a guide only and are not a legal interpretation.

Sverige: Bedömningsstöd

(Dahlén 2012: Et förenklat bedömningsstöd. Arbetsförmedlingen, Analyseavdelningen, Forsknings- och utvärderingsenheten, Stockholm. Internt arbetspapper)

Variabler i bedömningsstödet

Ålder

16-19 år
20-24 år
25-34 år
35-49 år
50-59 år
60-64 år

Funktionsnedsättning

Saknar funktionshinderkod
Har funktionshinderkod

Födelseland

Född utom Europa
Född i Europa utom Norden
Född i Norden utom Sverige
Född i Sverige

Högsta utbildning

Grundskola högsta utbildning
Gymnasium högsta utbildning
Högskola/Universitet högsta utbildning

Påanmäld arbetslöshetskassa

Saknar a-kassanotering
Har a-kassanotering

Tidigare arbetslöshetstid

0 dagar
1-90 dagar
90-180 dagar
180-365 dagar
365-1095 dagar

Senast arbetslös

Aldrig
1990-1999
2000-2004
2005-2008
2009
2010

Inskrivningsmånad

Januari
Februari
Mars
April
Maj
Juni
Juli
Augusti
September

Oktober
November
December

Arbetslöshet i kommunen

0-2%
2-4%
4-6%
6-8%
8-10%
10-12%
12-14%
14-20%

Sökt yrke

Yrke saknas

SSYK 1: Ledningsarbete

SSYK 2: Arbete som kräver teoretisk specialistkompetens

SSYK 3: Arbete som kräver kortare högskoleutbildning

SSYK 4: Kontors- och kundservicearbete

SSYK 5: Service-, omsorgs- och försäljningsarbete

SSYK 6: Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske

SSYK 7: Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning

SSYK 8: Process- och maskinoperatörsarbete, transportarbete m.m.

SSYK 9: Arbete utan krav på särskild yrkesutbildning

SSYK 0: Militärt arbete

Erfarenhet i sökt yrke

Saknar erfarenhet i sökt yrke

Har erfarenhet i sökt yrke

Utbildning i sökt yrke

Saknar utbildning i sökt yrke

Har utbildning i sökt yrke

Tyskland: 4-PM-model

Oplysningerne til brug i profilafklaringen af den ledige indsamles af sagsbehandleren og indtastes i det elektroniske journalsystem, VerBIS. Sagsbehandleren har mulighed for at indsamle oplysningerne via et papirskema, inden de indtastes i VerBIS i det omfang, sagsbehandlerne synes, det er mest hensigtsmæssigt. Papirudgaven fremgår nedenfor. Det er dog de samme temaer/spørgsmål, der skal belyses, uanset om sagsbehandleren anvender papirudgaven eller VerBIS.

Bilag 5 Dokumentation af profileringsværktøjer i Australien, Irland, Sverige og Tyskland

Nedenfor angives 1) de vigtigste kilder, der er anvendt til at beskrive profileringsværktøjerne i kapitel 4 og 2) en liste over de centrale internationale review af profileringsværktøjer, hvori flere af de fire lande indgår. Endelig findes 3) en liste over de forkortelser, som er anvendt i forbindelse med beskrivelse af de fire profileringsværktøjer i kapitel 4.

1. Vigtigste kilder til de fire landes værktøjer

Australien

Australian Government, Department of Employment (2013): Development of JSCI and a Technical Description. ADF, Australia.

Australian Government (2012): Good Practice in Job Services Australia. Department of Education, Employment and Workplace Relations. March 2012. 38 p.

Australian Government (2012): Job Seeker Classification Instrument – Factors and Points. Version 1.1. Department of Education, Employment and Workplace Relations. D06-22481686. Effective Date 1 July 2012.

Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations: All you ever wanted to know about the JSCI and quite rightly were afraid to ask. PowerPoint-presentation, 61. p.

Australian Government, Department of Education, Employment and Workplace Relations (2009): Review of the Job Seeker Classification Instrument. June 2009.

Australian Government, Department of Employment: Components and results of the Job Seeker Classification Instrument. 4 p.

Australian Government, Department of Human Services: Preliminary claim for Newstart Allowance/Youth Allowance/Parenting Payment. Centrelink. 3 p.

Australian Government, Department of Human Services: Employment Separation Certificate. Centrelink. 2 p.

Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (1998): Job Seeker Classification Instrument (JSCI).

Finn, D. (2011): Job Services Australia: Design and Implementation Lessons for the British Context. UK Department of Work and Pensions Research Report No. 752. Centre for Economic and Social Inclusion on behalf of the Department for Work and Pensions, London.

Lipp, R. (2005): Job Seeker Profiling. The Australian Experience. Keynote at EU-Profiling seminar. Nürnberg, 12-14th January 2005.

(http://doku.iab.de/veranstaltungen/2005/profiling2005_Lipp_Australia.pdf - set 20.1.2015)

Marston, G. & McDonald, C. (Eds.) (2006): *Analysing Social Policy. A Governmental Approach*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

OECD (2012): *Activating Jobseekers – How Australia Does It?* 248 pages.

- Executive Summary, p. 13-14.
- Summary and recommendations, p. 15-34.
- Chapter 3: Job brokerage and activation strategies in Australia. p. 101-146.

Productivity Commission (2002): *Independent Review of the Job Network*. Report No. 21, AusInfo, Canberra.

Videnskabelige artikler

Henman, P. (2004): Targeted! Population Segmentation, Electronic Surveillance and Governing the Unemployed in Australia. *International Sociology* 19(2): 173-191.

Marston, G., Larsen, J.E. & McDonald, C. (2005): The Active Subjects of Welfare Reform: a Street-Level Comparison of Employment Services in Australia and Denmark. *Social Work & Society* 2005(3)2: 141-157.

Marston, G & McDonald, C. (2006): The political tensions and street-level dimensions of employment services in Australia. Road to where? Politics and Practice of Welfare to Work Conference. 17-18 July, Brisbane. 17 p.

McDonald, C. & Marston, G. (2006): Room to move? Professional discretion at the frontline of welfare-to-work. *Australian Journal of Social Issues* 2006(41)2: 171-182.

McDonald, C., Marston, G. & Buckley, A. (2003): Risk Technology in Australia: The Role of the Job Seeker Classification Instrument in Employment Services. *Critical Social Policy* 2003 (23)4: 498-525.

Ireland

Department of Social and Family Affairs Ireland: Development of a Customer Profiling model to assist in case management and activation. A case of the Department of Social and Family Affairs.

Intreo: Application form for Jobseeker's Allowance or Benefit. Intreo Centre/Social Welfare Office. UP 1. Edition: June 2014.

Jobseeker's Claim Part B. Social Welfare Services JCP B. Edition: December 2010.

Kelly, E., McGuinness, S. & O'Connell, P.J. (2011): Transitions to Long-Term Unemployment Risk Among Young People: Evidence from Ireland. ESRI Working Paper No. 394, July 2011. 26 pages.

Kennedy, B. (2014): Pathways to Work – Ireland. Coordination and Integration of Institutions. The World Bank: Social Protection Unit Europe and Central Asia Region. Vienna, March 4, 2014. PowerPoint-præsentation.

Layte, R. & O'Connell, P. (2005): Profiling the Unemployed: An Analysis of the Galway and Waterford Live-Register Surveys. The Economic and Social Review Institute. Policy Research Series, Number 55, June 2005. 88 pages.

McGuinness, S., Kelly, E. & Walsh, J.R. (2014): Predicting the Probability of Long-Term Unemployment in Ireland Using Administrative Data. Dublin: ESRI Survey and Statistical Report Series Number 51. June 2014.

O'Connell, P.J., McGuinness, S. & Kelly, E. (2010): A Statistical Profiling Model of Long-Term Unemployment Risk in Ireland. ESRI Working Paper No. 345, May 2010. 32 pages.

O'Connell, P.J., McGuinness, S. & Kelly, E. (2012): The Transition from Short- to Long-Term Unemployment: A Statistical Profiling Model for Ireland. The Economic and Social Review 2012:43(1): 135-164.

O'Connell, P.J., McGuinness, S., Kelly, E. & Walsh, J. (2009): National profiling of the unemployed in Ireland. The Economic and Social Research Institute. Research Series number 10, July 2009. 63 pages.

Pathways to Work 2013. 50 Point Plan to Tackle Long-term Unemployment. 37 s.

Pathways to Work 2015. Intreo. 39 p. <http://www.welfare.ie/en/downloads/pathways-to-work-2015.pdf>

Sverige

Arbetsförmedlingen: *Arbetsmarknadsrapport 2013*.

Assadi, A. (2014): *En profilfråga: Hur använder arbetsförmedlare bedömningsstödet?* Uppsala: IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2014:1.

Assadi, A. & Lundin, M. (2014): *Enhetlighet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiken: Hur använder arbetsförmedlare statistisk profilering i mötet med den arbetssökande? bedömningsstödet?* Uppsala: IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2014:14.

Dahlén, F.J. (2012): *Ett förenklat bedömningsstöd*. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Forsknings- och Utvärderingsenheten 2012-04-24. Arbetsmaterial. 18 s.

Dahlén, F.J. (2014): *Precision i bedömningsstödet*. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Forsknings- och Utvärderingsenheten 2014-03-20. Arbetsmaterial. 16 s. (uppubliceret)

Dahlén, F.D. (udateret): *Variabler i bedömningsstödet*. Stockholm: Arbetsförmedlingen, Forsknings- och Utvärderingsenheten. 3 s. (uppubliceret)

Sibbmark, K. (2012): *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2011*. Rapport 2012:23. Uppsala: IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Sibbmark, K. (2013): *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2012*. Rapport 2013:22. Uppsala: IFAU, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

Sveriges riksdag (2012): Motion 2012/13: A389.

Tyskland

Benchmarking 2014: "Benchmarking on: Profiling system of job seekers, Contact center (or call center) Interaction processes with clients". (Internt dokument modtaget fra Bundesagentur für Arbeit).

Bimrose, J., S.A. Barnes, A. Brown, C. Hasluck And H. Behle (2007): Skills Diagnostics and Screening Tools: A Literature Review. Department for Work and Pensions, Research Report No. 459, Warwick Institute for Employment Research, University of Warwick.

Bundesagentur für Arbeit (2010): The Employee-focused Integration Concept of the Bundesagentur für Arbeit (Books II and III Social Code) - Guiding concept for placement services including for people with disabilities (excl. rehabilitation). (Internt arbejdsdokument).

Bundesagentur für Arbeit (2011): Profiling systems for effective labour market integration. PowerPoint-præsentation afholdet i forbindelse med Conference on Profiling Systems for Effective Labour Market Integration.

Bundesagentur für Arbeit (2014): BA-Wirkungsanalyse TrEffeR - zur Bestimmung der Effektivität der arbeitsmarktpolitischen Instrumente Stand Dezember 2014 (Internt arbejdsdokument).

Collewet M., Gravesteyn, J. & de Koning, J. (2010): Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past 20 years. Rotterdam: SEOR: Erasmus School of Economics. Working Paper 2010:1.

Hoerning, U. (2014): Current Challenges in the Joint Delivery of Labor Market Services and Social Assistance in Germany: Institutions, Services and Programs. Western Balkans Activation and Smart Safety Nets Conference, Vienna, 4 March, 2014.

Koch, Susanne (2014): The Profiling Approach of 4-Phases Model. Bundesagentur für Arbeit. International Seminar om Advanced Profiling Models 24. Juni 2014.

Konle-Seidl, R. (2011): Use of profiling for resource allocation, action planning and matching. Presentation at "PES to PES Dialogue Conference", Brussels, 11-12 May 2011.

Konle-Seidl, R. & Schewe, T. (2008): The Operational Use of Evaluation Results in the Restructured German Public Employment Services. In: Domenico, G.D. & Spattini, S. (Eds.) (2008): New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and what Market for Private Stakeholders?

O'Connell, P.J., McGuinness, S., Kelly, E. & Walsh, J. (2009): National profiling of the unemployed in Ireland. The Economic and Social Research Institute. Research Series number 10, July 2009.

2. Internationale review, hvori et eller flere af de fire lande i praksisanalysen indgår

Collewet M., Gravesteyn, J. & de Koning, J. (2010): Screening the unemployed for reintegration: experiences from seven countries during the past 20 years. Rotterdam: SEOR: Erasmus School of Economics. Working Paper 2010:1.

Domenico, G.D. & Spattini, S. (Eds.) (2008): New European Approaches to Long-Term Unemployment. What Role for Public Employment Services and what Market for Private Stakeholders?

- Chapter 3: The Use of Statistical Profiling for Targeting Employment Services: The International Experience. Chris Hasluck, p. 39-56.

Konle-Seidl, R. (2011): Profiling systems for effective labour market integration. Use of profiling for resource allocation, action planning and matching. PES to PES Dialogue Conference 2011. (oplæg 21 s. + ppt-præsentation – 15.10.14 fra STAR)

Loxha, A. (2014): Advanced profiling of unemployed in public employment services. A critical review of OECD experiences and applications for Western Balkans. The World Bank: Social Protection Unit Europe and Central Asia Region. Vienna, March 4, 2014.

Loxha, A. & Morgandi, M. (2014): Profiling the Unemployed. A Review of OECD Experiences and Implications for Emerging Economies. World Bank Group: Social Protection & Labour. Discussion Paper 1424.

O'Connell, P.J., McGuinness, S., Kelly, E. & Walsh, J. (2009): National profiling of the unemployed in Ireland. The Economic and Social Research Institute. Research Series number 10, July 2009.

- Chapter 2: Statistical Profiling in Practice: International Experiences, p. 5-16.

3. Forkortelser anvendt i kapitel 4

Australien

Centrelink – the point of registration for benefits of the Australian Government's Department of Human Services

DES - Disability Employment Services

DEEWR – Department of Education, Employment and Workplace Relations

DHS – Department of Human Services

DSP – Disability Support Pension

EPP – Employment Pathway Plan

ESAt – Employment Services Assessment (siden 2009)

JCA = Job Capacity Assessment (introduceret I 2006)

JSCI _ Job Seeker Classification Instrument

JSA = Job Services Australia (indtil 2009 Job Network) - JSA (Job Services Australia) toporganisationen for beskæftigelsesindsatsen i Australien (udbydere er store, middelstore og små, for-profit og not-for-profit organisationer)

LLTBR - likelihood of long-term benefit recipient

WEPh – Work Experience Phase

Irland

CSS – Client Services System

CWS – Community Welfare Service

DSP – Department of Social Protection

ESRI – The Economic and Social Research Institute

FAS – The National Employment and Training Agency (Det irske "PES")

INTREO – one-stop-shop-offices, resultat af integration af CWS og FAS

Live Register

LMD – Labour Market Disadvantage

NEAP – National Employment Action Plan (2004)

PEX – Probability of Exit

Pathways to Work –program 2012-2015

Tyskland

4-PM - 4-fasemodellen for lediges reintegration på arbejdsmarkedet

BA – Bundesagentur für Arbeit

BAC-tool - Berechnungshilfe Arbeitsmarktchancen

KodiaK – Kompetenzdiagnostik für Kundenprofile

TrEffeR - Treatment Effect and Prediction

VerBIS (det elektroniske journalsystem, der anvendes ved profilering)



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00