

HANDLÄGGARENS BETYDELSE FÖR INDIVIDENS MÖJLIGHETER ATT NÅ ARBETE

HUVUDPUNKTER
AUGUSTI 2020



AARHUS
UNIVERSITY

BUSINESS AND SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF ECONOMICS AND BUSINESS



VÆKSTHUSETS
FORSKNINGSCENTER

Handläggarens betydelse för individens möjligheter att nå arbete - Huvudpunkter
Væksthusets Forskningscenter
Första utgåvan, första upplagan 2020

Översatt från danska efter
Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer - Hovedpointer
Væksthusets Forskningscenter, 2017

Denna publikation är utarbetad av Væksthusets Forskningscenter. Huvudrapporten är utarbetad av Michael Rosholm, Kenneth Lykke Sørensen och Lars Skipper, samtliga från Aarhus Universitet.

Alla publikationerna kan laddas ner från www.vaeksthusets-forskningcenter.dk

Væksthusets Forskningscenter
Sundholmsvej 34, 2. sal
2300 København S
Danmark

Innehåll

Progression mot arbetsmarknaden	5
Introduktion till BIP	7
Metod för analys av handläggareffekter	11
Byte av handläggare minskar jobbchansen	12
Handläggarens tro på individens jobbchanser är avgörande för framgång	15



Progression mot arbetsmarknaden

Beskæftigelses Indikator Projektet (jobb-/sysselsættingsindikatorprojektet, hädanefter BIP) är både nationellt i Danmark och internationellt sett den hittills mest omfattande vetenskapliga progressionsmätningstudien som har undersökt vad som faktiskt gör att individer med komplexa problem (begränsad deltagande på arbetsmarknaden, psykisk/fysisk ohälsa, sociala utmaningar, missbruk etc.) kommer ut i arbete.

BIP har undersökt sambandet mellan utvalda indikatorer för anställningsbarhet och sannolikheten för att utsatta individer får jobb. Genom att känna till detta samband stärks vår förmåga att hjälpa denna grupp framåt mot arbetsmarknaden.

I Danmark har vi generellt sett varit dåliga på att hjälpa utsatta individer att komma ut i arbete. Denna grupp har ofta mycket lång väg till anställning. Få jobbcenter vet exakt vad som krävs för att hjälpa individer på väg mot anställningsbarhet och jobb och vad de ska fokusera sin insats på. Därför finns ett behov för tydliga styrningsmål – en rad indikatorer på anställningsbarhet – som har ett dokumenterat samband med anställning. Det är dem vi har kommit fram till nu.

Resultaten av den nya forskningen visar vilka indikatorer som kan förutsäga om individer börjar söka jobb och om de får anställning¹. I synnerhet en indikator har betydelse när det gäller att förutsäga individens anställningsbarhet, nämligen handläggarens tro på att individen får jobb.

Handläggaren är hörnstenen i den kommunala insatsen för individer som får ekonomiskt bistånd. I denna rapport belyser vi olika aspekter av handläggarens betydelse för individens framgång. Det visar sig att handläggare inte bara är duktiga på att förutsäga vem som kommer ut i arbete och vem som inte gör det; de är också centrala aktörer som direkt kan påverka den enskilda individens chans att lyckas.

Resultaten från denna analys föranleder att det i praktiken fokuseras på handläggarens sätt att tänka, kommunicera och agera på i arbetet med utsatta individer. Samtidigt ger analysen upphov till att sätta fokus på organisering och ledning i jobbcentren.

1 Væksthusets Forskningscenter, 2020: "BIP Indikatorer och jobsannolikhet - Huvudpunkter".



Introduktion till BIP

BIP är ett samarbetsprojekt som involverar både praktiker och forskare. BIP är initierat och finansierat av Væksthuset Den Erhvervsdrivende Fond, och Væksthusets Forskningscenter har stått för projektstyrningen. Forskningsprojektet startades 2011 och data samlades in från 2013 till och med 2016.

I forskningsprojektet har elva indikatorer för anställningsbarhet utvecklats baserat på både nationella och internationella studier. Indikatorerna har under fyra år testats som ett verktyg för att mäta progression i individers arbetslöshetsförlopp.

Tio jobbcenter har medverkat i forskningsprojektet. I varje jobbcenter har ett antal arbetslösa individer valts ut till att delta i BIP. De tio jobbcentren har i över totalt fyra år genomfört upprepade progressionsmätningar på cirka 4 000 arbetslösa individer. Huvuddelen av individerna i projektet är arbetslösa individer som är 30 år eller äldre, men det ingår även en mindre andel arbetslösa individer under 30 år som får utbildningsstöd. Omkring 300 handläggare har varit involverade i projektet. Undersökningen har genererat över 27 000 svar, cirka 13 500 från individer och 13 500 från handläggare.

Dessa progressionsdata har kopplats till det danska Beskæftigelsesministeriets DREAM-databas, vilket har gjort det möjligt att analysera indikatorernas samband med ökad jobb-sannolikhet.

Michael Rosholm, professor i ekonomi vid Aarhus Universitet, har i samarbete med kollegor på Aarhus Universitet genomfört alla analyser av datamaterialet.

PROGRESSIONSMÄTNINGSVERKTYGET I BIP

Progressionsmättningsverktyget mäter systematiskt utvecklingen på elva indikatorer för anställningsbarhet. Indikatorerna visas i figuren nedan.

FIGUR 1. DE ELVA BIP-INDIKATORERNA FÖR ANSTÄLLNINGSBARHET



Den gemensamma nämnaren för de utvalda indikatorerna är att de går att påverka med olika insatser. En insats kan potentiellt bidra till att individen förbättrar sig på en eller fler av indikatorerna.

Indikatorerna har omsatts till konkreta frågor, som har ställts till både individerna och deras handläggare². Frågorna besvaras av individerna ungefär var tredje månad i samband med samtal på jobbcentret. Även frågorna till handläggarna besvaras ungefär var tredje månad.

Mer information om metod och dataunderlag i BIP finns på Væksthusets Forskningscenters webbplats: www.vaeksthusets-forskningscenter.dk³.

2 De konkreta frågeformuleringarna kan ses här: Væksthusets Forskningscenter, 2020: "BIP Indikatorer och jobsannolikhet – Huvudpunkter".

3 BIP-projektet: <https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projekter/beskaeftigelses-indikator-projektet/>



Metod för analys av handläggareffekter

I denna analys har vi undersökt vad progressionsdata från BIP kan säga oss om handläggarens betydelse för sannolikheten att arbetslösa individer får jobb eller börjar studera. Vi kopplar BIP-data med DREAM-data, som kan tala om för oss om individen senast ett år efter besvarandet har fått jobb eller börjat studera.

Vi har analyserat svaren från alla individer, där både individerna själva och deras handläggare har besvarat frågorna i BIP-formuläret två eller fler gånger. På så sätt kan vi undersöka om det har skett ett byte av handläggare mellan svaren och vad detta byte har inneburit för individens möjlighet att få arbete.

Dessutom ser vi på vad indikatorn "handläggarens tro på att individen får jobb" har för betydelse för individens jobbsannolikhet. Vi undersöker om handläggarens tro på individens jobbchanser är en bidragande orsak till att vissa individer får jobb eller börjar studera, medan andra inte gör det.

På följande sidor kan du läsa en sammanfattning av huvudslutsatserna från undersökningen av handläggarens betydelse för huruvida arbetslösa individers får jobb eller börja studera⁴. Sammanfattningen är uppdelad i två huvudteman som ger svar på följande frågor:

1. Konsekvenserna vid byte av handläggare:

- Hur många handläggarytten har individerna upplevt?
- Vilka konsekvenser har bytet av handläggare haft på sannolikheten att individerna får jobb eller börjar studera?

2. Sambandet mellan handläggarens tro på att individer får jobb och deras faktiska framgång:

- Hur mycket tror handläggarna i genomsnitt på individernas jobbchanser?
- Finns det ett orsaksmässigt samband mellan handläggarens tro på jobb och individernas faktiska sannolikhet att få jobb eller börja studera?

4 Rapporten finns här: <https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projekter/beskaeftigelses-indikator-projektet/>

Byte av handläggare minskar jobbchansen

BIP-projektet har visat att handlägggarbyten påverkar individernas chanser att få jobb eller börja studera. Det visar sig att individernas jobbchanser minskar väsentligt varje gång de byter handläggare.

40 % av individerna i BIP har upplevt ett eller fler handlägggarbyten under sin arbetslöshet under perioden som de har deltagit i projektet.

Att byte av handläggare kan vara en källa till frustration bland arbetslösa i sysselsättningssystemet har redan påvisats i BIP:s kvalitativa undersökningar på området⁵. Nu har vi med data från progressionsmätningarna möjlighet att konkret se hur stor effekt ett handlägggarbyte har på individernas chans att lyckas.

SÅ PÅVERKAS INDIVIDERNAS JOBBCHANSER

I genomsnitt 6 % av de utsatte bidragstagare på ekonomiskt bistånd får jobb inom ett år.

Byte av handläggare minskar jobsannolikheten med 1,3 procentenheter. Det vill säga att den genomsnittliga sannolikheten för att få jobb minskar från 6 % till 4,7 % för individer som har bytt handläggare en gång. Det handlar alltså om en betydande reduktion av jobbchansen, som redan innan är relativt liten för denna målgrupp.

Varje handlägggarbyte minskar arbetslösa individers chanser för att hitta arbete med 22 %.

5 Danneris, S., 2016: "Er du klar til at arbejde?", Aalborg Universitet

Slår vi ihop anställning och utbildning, som båda betraktas som positiva händelser, är bilden oförändrad. I genomsnitt 10 % får jobb eller börjar studera inom ett år. Varje byte av handläggare minskar individens chans att få jobb eller börja studera med 1,6 procentenheter. Det vill säga att den genomsnittliga sannolikheten för att individer med ett handläggarytbyte bakom sig börjar jobba eller studera minskar från 10 % till 8,4 %.

Effekterna av handläggarytten i förhållande till sannolikheten att individerna börjar jobba eller studera sammanfattas i tabellen nedan.

TABELL 1. SAMBANDET MELLAN BYTE AV HANDLÄGGARE OCH JOBB/STUDIER

	JOB	JOB + STUDIER
Andel som jobbar/studerar	6 % får jobb inom ett år	10 % får jobb eller börjar studera inom ett år
Så påverkar ett byte av handläggare	Sannolikheten för att få jobb inom ett år faller med 1,3 procentenheter. Det motsvarar en minskning på 22 %.	Sannolikheten för att få jobb eller börja studera inom ett år faller med 1,6 procentenheter. Det motsvarar en minskning på 16 %.

SÅ KAN KUNSKAPEN FRÅN BIP ANVÄNDAS

Analyserna pekar på att antalet byten av handläggare bör begränsas, då de direkt skadar individernas jobbchanser.

Det går inte att undvika handläggarytten helt på jobbcentren som följd av att medarbetare byter jobb, föräldradighet osv. Men antalet handläggarytten på grund av ändringar i bedömningskategorier, understöd osv. samt interna omorganisationer bör minimeras. Om ett byte inte kan undvikas är det viktigt att vara uppmärksam på vad det är som går förlorat, när individens ärende övergår från en handläggare till en annan. Man bör överväga hur man säkerställer överlämnande av kunskap om individens ärende, härunder individens plan för insatser och uppföljningar.



Handläggarens tro på individens jobbchanser är avgörande för framgång

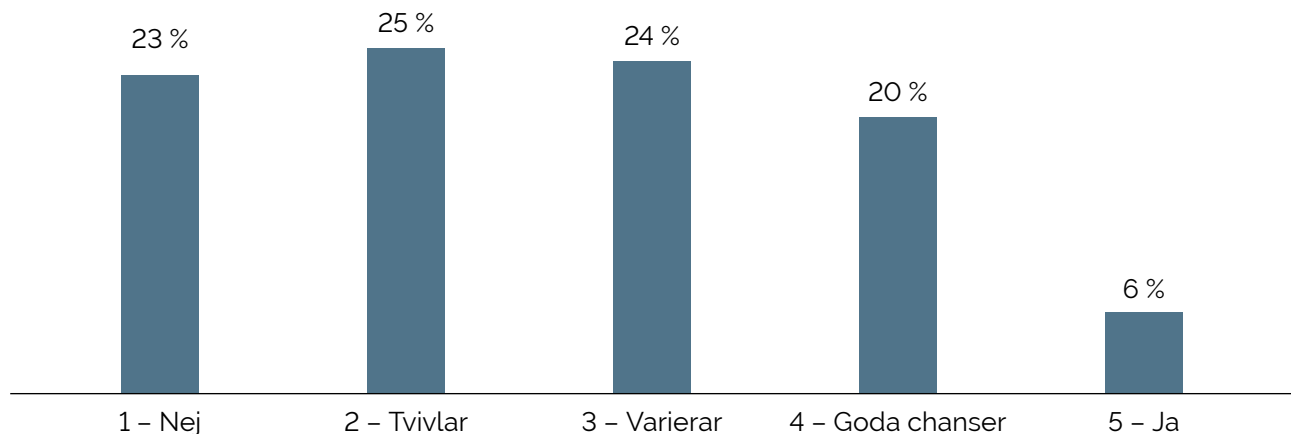
BIP kan påvisa ett starkt samband mellan handläggarens tro på individens jobbchanser och individens faktiska framgång med att få jobb eller börja studera.

Vi ska nu se på vad detta samband omfattar och undersöka om sambandet är orsaksmässigt. Det vill säga om det finns ett direkt samband mellan orsak (handläggarens tro på att individen får jobb) och verkan (individens övergång till sysselsättning).

TROR DU ATT INDIVIDEN FÅR JOBB UNDER DET KOMMANDE ÅRET?

Denna fråga har handläggarna i projektet besvarat varje gång de har fyllt i ett frågeformulär om en individ i BIP. Bara i 6 % av fallen har handläggaren svarat obetingat "ja" på frågan.

FIGUR 2. TROR DU ATT INDIVIDEN FÅR JOBB UNDER DET KOMMANDE ÅRET?



Anmärkning: Här har svarsalternativet "vet inte" utelämnats. 2 % svarade "vet inte".

I knappt hälften av fallen tror handläggarna inte på att individen får jobb, eller så tvivlar de på det. I cirka en fjärdedel av fallen anger handläggarna att det växlar – ibland tror de på det och ibland inte. Den sista fjärdedelen innehåller en positiv bedömning av huruvida individen får jobb inom ett år.

Vi har jämfört handläggarnas bedömning av individernas chanser att få jobb inom ett år med individernas faktiska jobbsituation ett år efter undersökningen. Här ser vi att det finns ett tydligt positivt samband mellan de två. Sambandet visas i tabell 2 nedan.

TABELL 2. HANDLÄGGARENS TRO PÅ ATT INDIVIDEN FÅR JOBB OCH ANDEL I JOBB ETT ÅR SENARE

TROR DU PÅ JOBB INOM ETT ÅR?	PROCENT I JOBB ETT ÅR SENARE
Nej	1,1 %
Tvivlar	2,6 %
Varierar	5,1 %
Goda chanser	10,4 %
Ja	26,8 %

Bara 1 % av individerna vars handläggare inte tror på att de kommer att få jobb inom ett år har faktiskt fått jobb ett år senare. 27 % av individerna vars handläggare tror på det har fått jobb ett år senare. Det är alltså tydligt att handläggarens bedömning av individens jobbchans på ett eller annat sätt hänger ihop med individens framtida sysselsättningsituation.

Det ligger nära till hands att tolka detta samband som ett uttryck för att handläggarna, tack vare sin kännedom om individernas karakteristika och aktuella situation (historik, motivation, utmaningar, resurser), är duktiga på att förutsäga hur det kommer att gå för individerna när det gäller att hitta jobb inom den närmaste framtiden.

Med hjälp av statistiska analyser har vi undersökt närmare vad som ligger till grund för hur mycket handläggare tror på individernas jobbchanser. Vår analys bekräftar delvis att handläggare, mot bakgrund av deras kännedom om individerna och deras situation, är duktiga på att förutsäga sannolikheten att individerna får jobb⁶.

Vår analys visar dock också att det inte bara är individens förhållanden, som kan observeras via DREAM-registret och BIP-svaren, som ligger till grund för handläggarens bedömning av individen. Det kan finnas andra, obeaktade förhållanden gällande individen⁷, som utgör grundlag för bedömningen, men även handläggarens egna förhållanden kan påverka bedömningen av individens jobbchanser.

HANDLÄGGARENS GENERELLA JOBBFOKUSERING PÅVERKAR BEDÖMNINGEN AV DEN ENSKILDA INDIVIDEN

BIP har undersökt om det kan finnas en förklaring till handläggarens tro på individens jobbchanser som kan hänföras till handläggarens allmänna inställning till individerna.

Det har vi gjort genom att konstruera ett mål för handläggarens generella jobbfokusering, för att se om det påverkar handläggarens bedömning av den enskilda individen.

Det viktiga med ett sådant mål är att det inte är färgat av handläggarens kännedom om den enskilda individens karakteristika. Om en handläggare har hand om 40 individer beräknar vi därför i första hand genomsnittet av hur mycket handläggaren tror på var och en av första 39 individernas jobbchans. Detta genomsnitt kallar vi för "handläggarens jobbfokusering". Sedan ser vi på huruvida denna handläggarens generella jobbfokusering har inflytande på vederbörandes bedömning av den sista individen – individ nummer 40. På så sätt testar vi alltså om en handläggares tro på en given individ påverkas av andra förhållanden än det som kan härledas till den specifika individen.

6 För en mer djupgående titt på undersökningen hänvisar vi till huvudrapporten..

7 Med obeaktade förhållanden avses information om individer som inte kan samlas in via antingen registerdata eller progressionsmätningarna. Det kan alltså vara observationer om individer som handläggaren känner till, men som vi inte kan fånga upp via DREAM eller BIP.

Logiken bakom det konstruerade målet för handläggarens jobbfokusering illustreras i bilden nedan.

FIGUR 3. PÅVERKAR BEDÖMNINGEN AV ANDRA DEN ENSKILDA INDIVIDEN?



Analysen visar att de handläggare som generellt har en låg jobbfokusering tror mindre på att den aktuella individen får jobb. Omvänt har handläggare med en generellt hög jobbfokusering en hög tro på att den aktuella individen får jobb. Handläggarens bedömning av de andra individerna präglar alltså bedömningen av den aktuella individen – oavsett individens karakteristika⁸. Ju mer jobbfokuserat handläggaren tänker generellt, desto större sannolikhet är det för att handläggaren också kan se jobbmöjligheter för den aktuella individen.

JOBBFOKUSERING PÅVERKAR INDIVIDENS SYSSELSÄTTNINGSGRAD

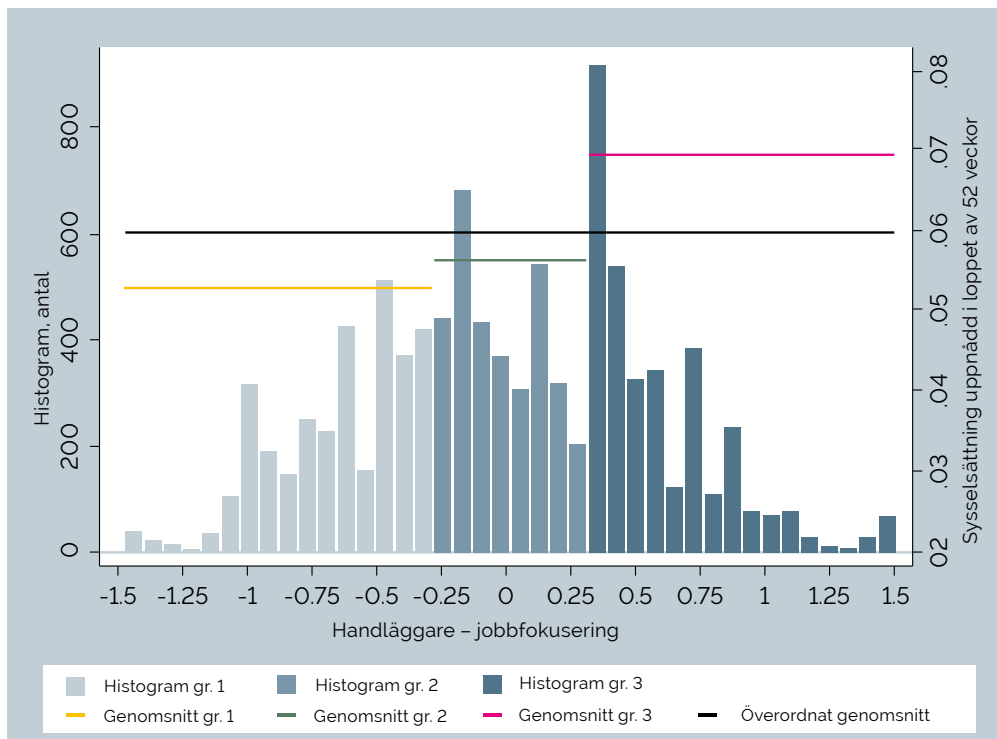
Härefter tar vi steget vidare och ser på huruvida handläggarens jobbfokusering också spelar in på individens faktiska sysselsättningsgrad. Återigen framkommer samma samband. Individer

8 Handläggarens genomsnittliga bedömning mäts relativt till bedömningar från de andra handläggarna på samma jobbcenter. Analysen har därmed tagit höjd för att exempelvis det geografiska läget inte påverkar bedömningen. .

vars handläggare generellt tror på att individerna kommer att få jobb har en högre anställningsfrekvens än individer vars handläggares tro på att individerna får jobb är låg.

Detta samband illustreras grafiskt i figur 4 nedan. I figuren är svaren indelade i tre grupper. Den ena gruppen visar den tredjedel av svaren, där handläggaren genomsnittligt bedömer de övriga individernas jobbchanser lägst – det gula strecket. I en annan grupp har vi den tredjedel av svaren, där handläggaren genomsnittligt bedömer de övriga individernas jobbchanser högst – det röda strecket. Och i mellangruppen – det gröna strecket – har vi de svar, där bedömningen ligger mitt emellan.

FIGUR 4. HANDLÄGGARE, JOBBFOKUSERING OCH ANSTÄLLNING



Bland den tredjedel av svaren där handläggarna har den lägsta jobbfokuseringen är jobb-sannolikheten 5,3 % – alltså lägre än den genomsnittliga jobbsannolikheten på 6 % (det svarta strecket i figuren). Bland den tredjedel av svaren där handläggarna har den högsta jobbfokuseringen är jobbsannolikheten 7 %.

De individer som har en handläggare med hög jobbfokusering har en ökad jobb-sannolikhet på 32 % jämfört med de vars handläggare har en låg jobbfokusering.

Återigen vill vi påminna om att detta samband inte täcker enskilda individers karakteristika. Vi har sett på sambandet mellan handläggarens generella jobbfokusering hos en grupp med individer (exempelvis 39 individer av totalt 40) och den aktuella individens jobbsannolikhet (individ nummer 40). Det handlar därmed om ett orsaksmässigt samband. Vi kan dra slutsatsen att handläggare som har en optimistisk tro på andra individers jobbchanser också är bättre på att hjälpa den enskilda individen att få jobb.

SÅ MYCKET PÅVERKAR HANDLÄGGAREN JOBBSANNOLIKHETEN

I de vidare statistiska analyserna har vi mätt exakt vilken effekt det har på individens sannolikhet att få jobb eller börja studera om handläggaren ökar sin tro på individens jobbchanser.

I denna analys har vi tagit hänsyn till allt det som vi i övrigt känner till om individen, såsom registervariabler (ålder, kön, arbetsmarknadshistorik osv.), BIP-indikatorer om individer och övriga indikatorer om handläggare. Analysen visar att det orsaksmässiga sambandet mellan handläggarens tro på jobb och huruvida individen får jobb är statistiskt betydelsefullt⁹.

I tabellen nedan visar vi vad det innebär om en handläggares tro på den enskilda individens jobbchanser stiger med en enhet på en 5-skala. En ökning på två steg i skalan fördubblar den visade effekten.

9 Särskilt intresserade läsare kan studera den statistiska modellen och betydelsenivån närmare i huvudrapporten.

TABELL 4. DET ORSAKSMÄSSIGA SAMBANDET MELLAN HANDLÄGGARENS TRO PÅ JOBB OCH JOBB/STUDIER

	JOBB	JOBB + STUDIER
Andel som jobbar/studerar	6 % får jobb inom ett år	10 % får jobb eller börjar studera inom ett år
Så påverkar varje ökning med en enhet handläggarens "tro på jobb"	Sannolikheten för att få jobb inom ett år ökar med 1,3 procentenheter. Det motsvarar en ökning på 22 %.	Sannolikheten för att få jobb eller börja studera inom ett år ökar med 3,3 procentenheter. Det motsvarar en ökning på 33 %.

Det handlar alltså om ganska betydande effekter. Om handläggarens tro på att individen får jobb ökar med en enhet på skalan från 1 till 5, så växer chansen för att individen får jobb eller börjar studera inom ett år med 1,3 procentenheter. Med tanke på att bara 6 % av individerna faktiskt får jobb inom ett år är detta en mycket stor effekt. En ökning med en enhet ger i genomsnitt en ökad chans för att få jobb på 22 %.

Chansen för att individen får jobb eller börjar studera växer med 3,3 procentenheter varje gång handläggarens tro på att individen får jobb ökar med ett steg på skalan. Jämfört med att i genomsnitt 10 % av individerna får jobb eller börjar studera inom ett år så är en ökning på 3,3 procentenheter också ganska dramatisk – en ökning med en enhet höjer i genomsnitt sannolikheten för att individen får jobb eller börjar studera med 33 %.

Det innebär att det inte bara har en effekt att gå från en växlande tro på individens jobbchans (steg 3 i skalan) till en övertygelse om att individen har goda chanser att få jobb (steg 4 i skalan) – det har lika stor effekt att gå från att inte alls tro på att individen får jobb (steg 1 i skalan) till att bara tvivla på detta (steg 2 i skalan).

SÅ KAN KUNSKAPEN FRÅN BIP ANVÄNDAS

Resultaten av våra analyser hjälper till att understryka handläggarnas betydelse när det gäller att få fler utsatta individer att börja jobba eller studera.

Handläggare med ett jobbfokuserat tänkesätt är bättre på att hjälpa individerna att få jobb än handläggare med låg jobbfokusering. I handläggarnas tänkesätt ligger alltså en potential för att påverka individernas chans att lyckas på arbetsmarknaden.

Det krävs att jobbcentren framöver bör ha ett stort fokus på detta och vara nyfikna på vad som kräver ett jobbfokuserat tänkesätt.

Vi ska nu presentera ett par möjliga förslag på vad som krävs för att utveckla och stödja ett jobbfokuserat tänkesätt – både hos den enskilda handläggaren och i organisationen som helhet.

För att handläggaren ska kunna tro på att individen kan få en plats på arbetsmarknaden är det viktigt att handläggaren upplever att hen har verktygen till att få individen närmare jobbmålet. Därför kan det vara relevant att undersöka om handläggarna i tillräckligt stor utsträckning behärskar olika metodiska tillvägagångssätt i samarbetet med individer för att skapa progression mot ett relevant och realistiskt jobbmål. Det kan också vara relevant att undersöka om det lokala utbudet innehåller erbjudanden som faktiskt förbättrar individens chans att få jobb.

En optimistisk tro på individernas jobbchanser kan också hänga ihop med att handläggaren har en bra kännedom om företagen, som i slutänden ska anställa individerna. Man kan därför överväga om handläggarna har tillgänglig och konkret kunskap om den lokala arbetsmarknaden och känner till framgångshistorier om individer, som har tagit sig in på arbetsmarknaden. Om ett jobbcenter har många uppdelade jobbfunktioner mellan företagskonsulter och handläggare kan det hända att handläggaren inte har tillgång till den nödvändiga kunskapen om den lokala arbetsmarknaden. Då krävs det att kunskap om arbetsmarknaden tillförs en annan väg.

Det kan också handla om sparringkultur – finns det tillgång till sparring och handledning när handläggaren har "kört fast"? En sparringkultur, där det finns utrymme för och möjlighet att uppsöka sparring från kollegorna, kan bidra till nya perspektiv och möjligheter.

Som chef kan man alltså överväga om de organisatoriska ramarna för handläggarnas arbete stöder ett jobbfokuserat tänkesätt. Hur högt prioriteras området och hur ser resursfördelningen ut? Hur pratar man om individerna och vilken tillgång har handläggarna till uppgiften de ska utföra med individerna? Har jobbcentret ett gemensamt vägledande värde, som ger riktlinjer och stödjer ett jobbfokuserat tänkesätt? Har medarbetarna en tillräcklig yrkesmässig beredskap?

