

SAGS- BEHANDLERENS BETYDNING FOR UDSATTE BORGERES JOBCHANCER

BESKÆFTIGELSES INDIKATOR PROJEKTET
MARTS 2017



AARHUS
UNIVERSITY

BUSINESS AND SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF ECONOMICS AND BUSINESS



VÆKSTHUSETS
FORSKNINGSCENTER

Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer
Beskæftigelses Indikator Projektet
Væksthusets Forskningscenter
1. udgave, 1. oplag 2017

Denne udgivelse er udgivet af Væksthusets Forskningscenter.
Den er udarbejdet af Michael Rosholm, Kenneth Lykke Sørensen og Lars Skipper,
alle fra Aarhus Universitet.

Udgivelsen kan downloades på www.vaeksthusets-forskningscenter.dk.

Væksthusets Forskningscenter
Sundholmsvej 34, 2. sal
2300 København S

Indhold

BAGGRUND	4
INDLEDNING	6
LIDT GENERELT OM UDVIKLINGEN I BESKÆFTIGELSE MV. FOR BORGERNE I BIP	8
BETYDNINGEN AF SAGSBEHANDLERSKIFT	12
SAGSBEHANDLERENS 'TRO PÅ JOB' OG BORGERENS BESKÆFTIGELSESCHANCER	18

Baggrund

Vi er i Danmark generelt dårlige til at hjælpe udsatte kontanthjælpsmodtagere i arbejde. De udsatte kontanthjælpsmodtagere har ofte meget lang vej til beskæftigelse, og effekten af jobcentrenes aktive indsatser har indtil nu været svær at dokumentere.

De færreste jobcentre ved præcis, hvad der er afgørende for at hjælpe udsatte kontanthjælpsmodtagere på vej mod arbejdsmarkedsparathed og job, og hvad de skal styre deres indsats efter. Derfor er der brug for mellemfristede styringsmål – en række indikatorer for arbejdsmarkedsparathed – som har dokumenteret sammenhæng med beskæftigelse.

Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP) er både nationalt og internationalt set det hidtil mest omfattende videnskabelige progressionsmålingsstudie, der har undersøgt, hvad der rent faktisk gør, at udsatte kontanthjælpsmodtagere kommer i arbejde.

Forskningsprojektet blev igangsat i 2011, og dataindsamlingen er afsluttet ved udgangen af 2016. I forskningsprojektet er der udviklet indikatorer for arbejdsmarkedsparathed baseret på nationale og internationale studier. Indikatorerne er gennem fire år blevet testet. Fællesnævneren for de udvalgte indikatorer er, at de er mulige at påvirke med forskellige indsatser.

Resultaterne af forskningen viser, hvilke indikatorer der i særlig grad kan forudsige jobsandsynlighed, hvilke indsatser der er gode til at skabe progression på disse indikatorer, samt hvilke jobsøgningskanaler der virker for udsatte kontanthjælpsmodtagere. Projektet belyser, hvordan beskæftigelsesindsatsen kan målrettes og blive mere effektiv, herunder hvilken betydning borgerens egne ressourcer og barrierer har, samt betydningen af sagsbehandlerens tilgang.

VÆKSTHUSET STÅR BAG BESKÆFTIGELSESDINDIKATOR PROJEKTET

BIP er et samarbejdsprojekt, som inddrager både praktikere og forskere. BIP er initieret og finansieret af Væksthuset Den Erhvervsdrivende Fond. Væksthusets Forskningscenter har stået for projektstyring.

Michael Rosholm, professor i økonomi ved Aarhus Universitet, har i samarbejde med kolleger på Aarhus Universitet gennemført alle analyser af datamaterialet.

OM PROGRESSIONSMÅLINGSREDSKABET I BIP

Progressionsmålingsredskabet måler systematisk udviklingen på indikatorer for arbejdsmarkedsparathed. Der bliver målt på 11 indikatorer. Disse indikatorer er blevet omsat til konkrete spørgsmål, som stilles til henholdsvis borgerne selv og deres sagsbehandler. Der er udviklet et borgerskema, som borgerne skal besvare, og et sagsbehandlerskema, som sagsbehandlerne skal besvare. De består hver af en række spørgsmål, der skal besvares hver 3. måned. Borgerskemaet udfyldes som udgangspunkt i forbindelse med samtalen på jobcentret. På den måde har projektet kunne følge de udsatte kontanthjælpsmodtageres progression på tæt hold og se, hvilke beskæftigelsesindsatser, der har effekt.

Ti jobcentre har medvirket i forskningsprojektet. I hvert af disse jobcentre er udvalgt et antal aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere til at indgå i BIP. De ti jobcentre har i alt over fire år foretaget gentagne progressionsmålinger på ca. 4.000 aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Der er blevet gennemført over 27.000 målinger – ca. 13.500 borgerbesvarelser og 13.500 sagsbehandlerbesvarelser. Ca. 300 sagsbehandlere har været involveret i projektet.

Information om Beskæftigelses Indikator Projektet findes på Væksthusets Forskningscenters hjemmeside: [www.vaeksthusets-forskningscenter.dk](http://vaeksthusets-forskningscenter.dk)¹

1 BIP-projektet: <http://vaeksthusets-forskningscenter.dk/projects/beskaeftigelses-indikator-projektet/>

Indledning

Sagsbehandleren er hjørnестenen i den kommunale indsats for borgere på kontanthjælp. I denne rapport analyserer vi derfor forskellige aspekter af sagsbehandlerens betydning for borgerens succes og vurderer, i hvilket omfang denne viden kan benyttes til at justere på indsatsen eller organiseringen heraf.

Rapporten er udarbejdet i fællesskab af Michael Rosholm, Kenneth Lykke Sørensen og Lars Skipper på baggrund af data fra progressionsmålingsværktøjet koblet med data fra STAR's DREAM register.

Der var pr 3. december 2016, hvor data fra registreringsværktøjet er udtrukket, indkommet 13.574 borgerbesvarelser og 13.449 sagsbehandlerbesvarelser fordelt på 4.175 borgere.

Hovedsigtet med rapportens analytiske del er at vurdere, hvad datamaterialet kan fortælle os om betydningen af sagsbehandleren og dennes indstilling til borgeren. Tidligere foreløbige analyser har vist, at sagsbehandlerens besvarelser kan forklare en stor del af variationen i borgernes jobsøgning og beskæftigelse, at antallet af sagsbehandlerskift hænger negativt sammen med borgerens sandsynlighed for at finde job, og at sagsbehandlerens tro på, at en borger kommer i job, hænger positivt sammen med både borgerens jobsøgning og fremtidige tilknytning til arbejdsmarkedet. Med andre ord vil det sige, at foreløbige resultater indikerer, at sagsbehandlerne kan påvirke den enkelte borgers adfærd og gør det med varierende succes, men også at sagsbehandlerne er i stand til at forudsige hvilke borgere, der på længere sigt vil kunne træde ind på arbejdsmarkedet. Denne information omkring hvilke borgere, der har ressourcer til fremadrettet at finde beskæftigelse eller påbegynde uddannelse, er "privat" forstået på den måde, at den ikke er baseret på information om borgeren, der også kan udsøndres fra registrene.

I denne rapport opdaterer vi foregående analyser af disse forskellige aspekter af sagsbehandlerens betydning, men baseret på det fulde datamateriale fra BIP. Vi estimerer kausale sammenhænge mellem sagsbehandlerens indstilling til borgeren og borgerens efterfølgende beskæftigelse eller uddannelse.

Sidstnævnte er ikke nogen simpel øvelse. Hvis en sagsbehandler vurderer, at en given borger har gode chancer for at finde beskæftigelse, kan det skyldes flere forhold:

- Det kan skyldes, at sammenhængen virkelig er kausal og afspejler, at en positivt indstillet sagsbehandler påvirker borgerens egen tro på egne chancer, og måske anvender mere målrettede redskaber i forhold til at hjælpe borgeren på vej mod arbejdsmarkedet
- Det kan imidlertid også skyldes, at sagsbehandleren sidder inde med mere information om borgeren, end vi har til rådighed fra de administrative registre i kombination med progressionsmålingsværktøjet, fx noget om borgerens fremtoning, sociale kompetencer, motivation osv.

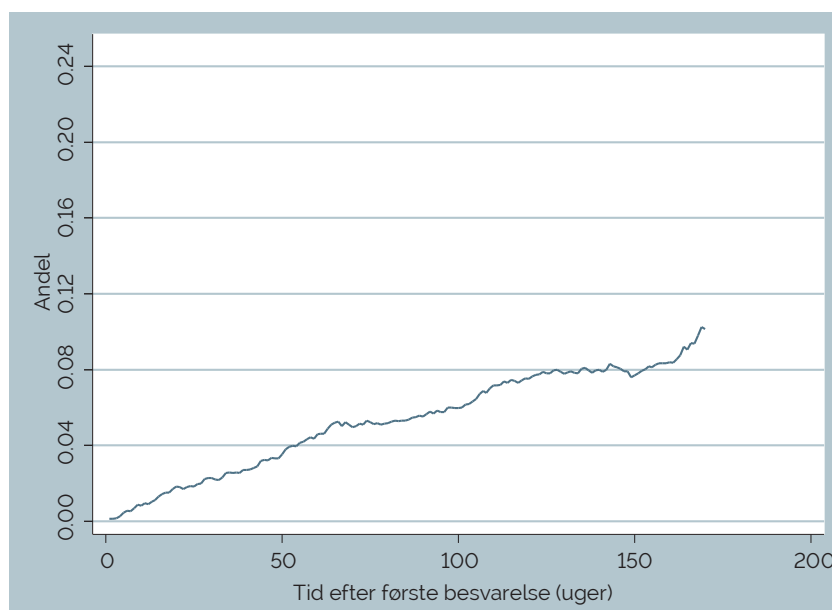
Vi anvender state-of-the-art økonometriske metoder til at adskille disse to forklaringer og dermed identificere den kausale effekt af sagsbehandlerens tro på borgeren. Vi finder en signifikant positiv kausal sammenhæng mellem sagsbehandlerens tro på borgerens jobchancer og borgerens faktiske succes med at komme i enten beskæftigelse eller uddannelse.

Rapporten er opbygget som følger: I første afsnit viser vi kort udviklingen i de væsentligste udfald, som vi studerer senere i rapporten; ordinær beskæftigelse, fleksjob og uddannelse på SU. Derefter kigger vi på betydningen af sagsbehandlerskift for borgernes sandsynlighed for at komme i job eller uddannelse. Endelig analyserer vi betydningen af, hvorvidt sagsbehandleren tror på, at borgerne kommer i job. Herunder hvad der ligger til grund for sagsbehandlerens tro på borgerens jobchancer, og hvorvidt der er en kausal sammenhæng mellem sagsbehandlerens tro og borgerens konkrete jobchance.

Lidt generelt om udviklingen i beskæftigelse mv. for borgerne i BIP

Figur 1-4 viser udviklingen i borgernes tilknytning til arbejdsmarkedet siden tidspunktet for første indtræden i BIP (tidspunkt 0 i figurene).

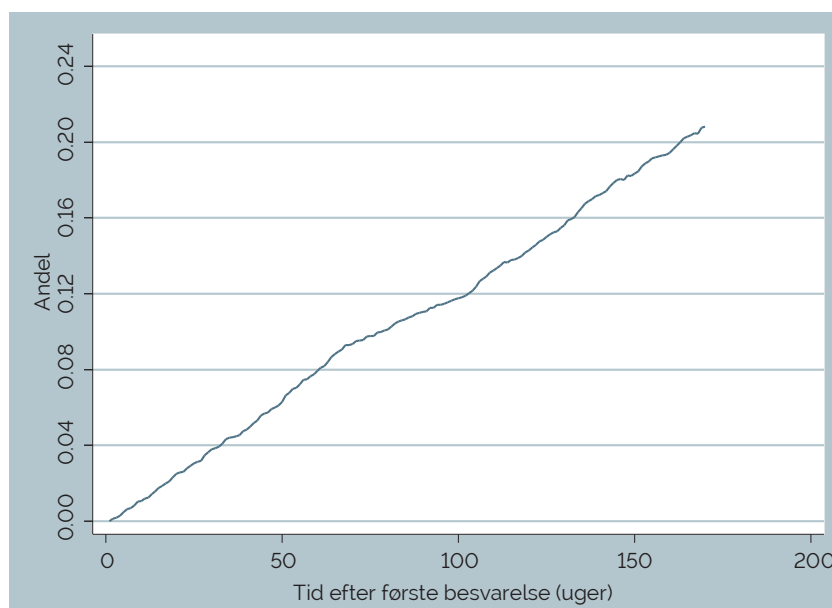
FIGUR 1. ANDEL I ORDINÆR BESKÆFTIGELSE



Figur 1 viser andelen, som et givet antal uger efter første besvarelse i BIP, er i ordinær beskæftigelse uden supplerende forsørgelsesydelse. Denne andel er steget støt og roligt, så den efter knap 3½ år ligger på 10%.

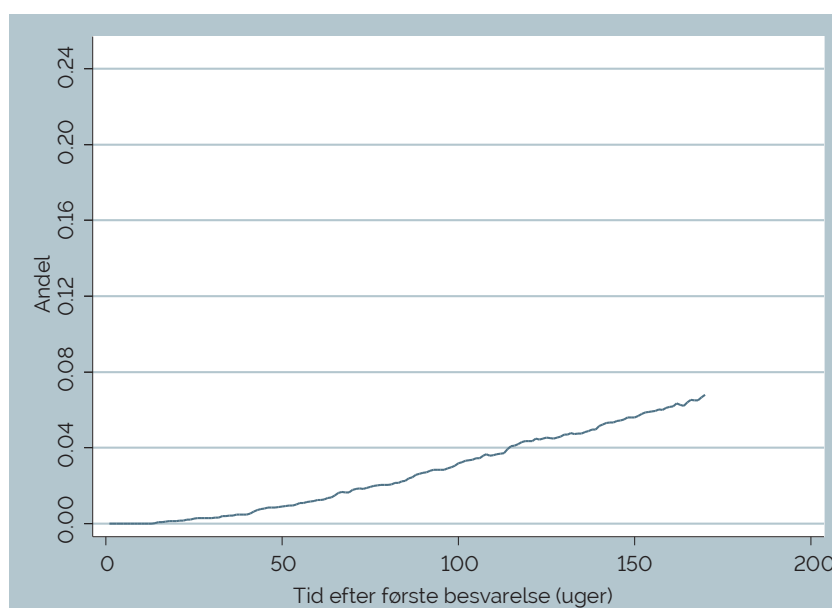
Det illustrerer overordnet, hvor udsat denne gruppe borgere er i forhold til at vinde fodfæste på arbejdsmarkedet, og dermed også relevansen af BIP; når det er så svært for borgerne at finde beskæftigelse, er der hårdt brug for nogle mellemfristede målsætninger at styre efter; nogle indikatorer, som peger frem mod beskæftigelse. Samtidig viser den fortsatte stigning over hele perioden også, at selvom gruppen i udgangspunktet er udsat og har begrænset beskæftigelsespotentiale, så er det vigtigt ikke at give op.

FIGUR 2. ANDEL SOM ER ELLER HAR VÆRET I ORDINÆR BESKÆFTIGELSE



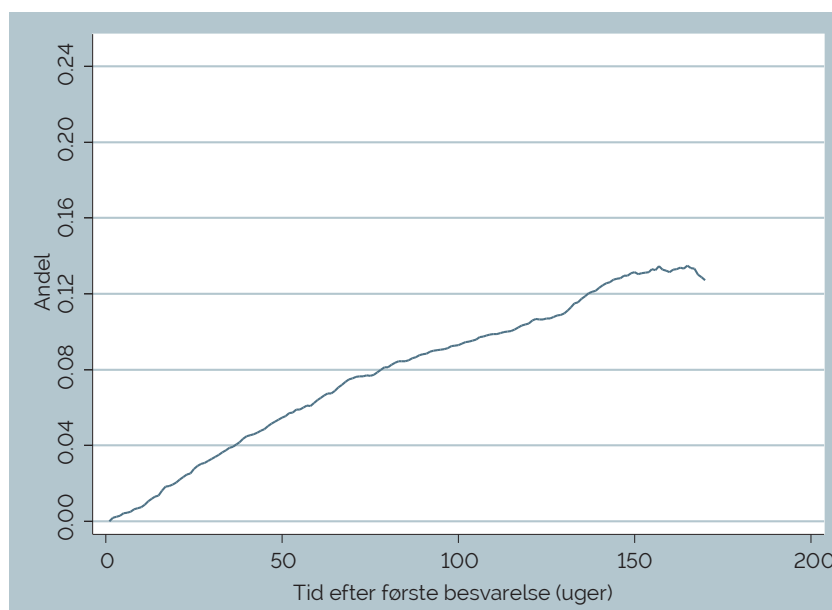
Figur 1 viste andelen, som i en given uge var i ordinær beskæftigelse. Figur 2 viser i stedet andelen, som på et givet tidspunkt er eller har været i beskæftigelse siden deres første besvarelse i BIP. Selv om det kun er 10% af borgerne, som er i beskæftigelse 3½ år efter deres første besvarelse i BIP, så er der altså 21%, som er eller har været i beskæftigelse. Det vil sige, at en væsentlig andel af borgerne har været i beskæftigelse, men er røget tilbage på offentlig forsørgelse igen.

FIGUR 3. ANDEL SOM ER ELLER HAR VÆRET I FLEKSJOB



Figur 3 viser andelen, som er eller har været i fleksjob. Knap 7% er eller har været i fleksjob. Også denne figur udviser et mønster, der afslører, at selvom gruppen i udgangspunktet stod langt fra arbejdsmarkedet, så er det muligt med de eksisterende værktøjer – her fleksjobordningen – at bringe borgere tættere på en aktiv hverdag.

FIGUR 4. ANDEL SOM ER ELLER HAR VÆRET PÅ SU



Figur 4 viser, at omkring 13% af borgerne på et tidspunkt efter indtræden i BIP har været på SU. Om uddannelsen er fuldført eller afbrudt på anden vis, har vi desværre ikke haft adgang til at se på.

Betydningen af sagsbehandlerskift

I det følgende beskriver vi først fordelingen i antal BIP-besvarelser mellem sagsbehandlerne i de 10 jobcentre. Dernæst analyserer vi, hvilken virkning det har, når der sker et sagsbehandlerskift i borgerens forløb.

LIDT BESKRIVENDE OM SAGSBEHANDLERNE

Vi benytter os i det efterfølgende af et datasæt bestående af alle de besvarelser, hvor der findes en samtidig (plus/minus 6 uger) besvarelse af beskæftigelses-indikatorerne fra sagsbehandler og borger. Det reducerer antallet af besvarelser fra over 13.000 til 12.248. Herefter sletter vi besvarelser, der er indkommet senere end uge 39 (medio september) i 2015, da vi gerne vil kunne analysere, hvorvidt borgeren finder job inden for et år efter seneste besvarelse. Herefter er der 9.998 besvarelser.

Disse 9.998 besvarelser vedrører 3.507 borgere. Der har været 324 forskellige sagsbehandlere involveret i disse 9.998 besvarelser.

I de analyser, hvor vi ser på progression (dvs. ændringer i besvarelserne) eller sagsbehandlerskift, er vi selvfølgelig nødt til at have mindst to besvarelser for hver borger. Og da den første besvarelse benyttes som udgangspunktet, hvorfra progressionen måles, reduceres antallet af observationer helt naturligt. Derfor indgår der i disse analyser kun 6.501 observationer, som vedrører 2.395 borgere. Dette valg er foretaget, idet vi så kan evaluere, om der er sket et sagsbehandlerskift, lige som vi kan inkludere ændringer i besvarelserne – progression eller regression.

Sagsbehandlernes antal besvarelser er beskrevet i tabel 1.

TABEL 1. FORDELINGEN AF ANTAL SAGSBEHANDLERBESVARELSER

ANTAL BESVARELSER	ANTAL SAGSBEHANDLERE	I PROCENT AF INVOLVEREDE SAGSBEHANDLERE
1	29	9
2-5	61	19
6-10	57	18
11-20	54	17
21-50	60	19
51-100	40	12
101-200	19	6
201 eller flere	4	1
I alt	324	100

Der er stor spredning i, hvor meget de enkelte sagsbehandlere hver især har bidraget til projektet: 46% af de 324 involverede sagsbehandlere har gennemført 10 besvarelser eller færre, mens - på den anden side - kun syv procent af sagsbehandlerne har gennemført flere end 100 besvarelser.

I tabel 2 ses sagsbehandlernes fordeling på jobcentrene og jobcentrenes gennemsnitlige antal gennemførte (gentagne) besvarelser pr sagsbehandler.

TABEL 2. SAGSBEHANDLERE OG BESVARELSER OPDELT PÅ JOBCENTRE

JOBCENTER	ANTAL INVOLVEREDE SAGSBEHANDLERE	ANTAL BESVARELSER	GNS. ANTAL BESVARELSER PR SAGSBEHANDLER
Jobcenter A	12	500	42
Jobcenter B	28	605	22
Jobcenter C	20	412	21
Jobcenter D	32	1.006	31
Jobcenter E	54	2.734	51
Jobcenter F	28	432	15
Jobcenter G	24	1.038	43
Jobcenter H	25	697	28
Jobcenter I	18	1.091	61
Jobcenter J	87	1.483	17
I alt	328	9.998	30

Note: I tabellen indgår 328 sagsbehandlere. Det skyldes, at 4 af de 324 sagsbehandlere har været tilknyttet to jobcentre i den observerede periode.

Gennemsnitligt har sagsbehandlerne i BIP projektet gennemført 30 besvarelser, dog med ret stor variation både individuelt – som vist i tabel 1 – og på tværs af på de deltagende jobcentre.

SAGSBEHANDLERSKIFT

Nu ser vi på skift af sagsbehandler og disses sammenhæng med at finde beskæftigelse. Tabel 3 viser først antallet af sagsbehandlerskift, som de 2.395 borgere med gentagne observationer har.

TABEL 3. ANTAL SAGSBEHANDLERSKIFT

ANTAL SAGSBEHANDLERSKIFT	ANTAL	PROCENT
0	1.441	60
1	681	28
2	208	9
3	54	2
4	10	0
5	1	0
I alt	2.395	100

Der har i alt været 1.354 sagsbehandlerskift ud af de 6.501 gentagne besvarelser, svarende til 21% af alle de samtaler, hvor der er blevet foretaget BIP besvarelser. Dette svarer til, at 40% af alle borgerne har oplevet et eller flere sagsbehandlerskift. De 40% er vel at mærke et underkantsskøn, idet vi kun observerer de samtaler, hvor en BIP besvarelse er blevet foretaget². Sagsbehandlerskift er dermed meget hyppigt forekommende, og noget der sker for mange borgere, især - i sagens natur - de som har længere forløb på kontanthjælp.

Herefter ser vi på betydningen af sagsbehandlerskift for beskæftigelse og uddannelse i en statistisk model, hvor vi samtidig kontrollerer og korrigerer for en lang række baggrundsfaktorer, svarende til de registerbaserede variable fra DREAM, borgerbesvarelser og ændringer heri, samt sagsbehandlerbesvarelser og ændringer heri. Til denne model føjer vi en yderligere variabel, som angiver antallet af sagsbehandlerskift den enkelte borger på et givet tidspunkt har oplevet. Vi frasorterer alle første-besvarelser fra borgeren, da vi i disse i sagens natur ikke kan registrere, om der er sket et sagsbehandlerskift.

² Ifølge lovgivningen skal borgeren indkaldes til fire samtaler om året i jobcentret. Gennemsnitligt har borgerne i BIP foretaget færre end fire besvarelser af spørgeskemaet om året. Det vil sige, at der kan potentielt være flere sagsbehandlerskift, end vi kan registrere, da borgerne kan have skiftet sagsbehandler i forbindelse med de samtaler, hvor der ikke er udfyldt BIP spørgeskema.

Tabel 4 viser sammenhængen mellem sagsbehandlerskift og beskæftigelse, uddannelse, og beskæftigelse+uddannelse. Vi har også foretaget analyser af overgang til fleksjob, men både indikatorer og sagsbehandlerskift er dårligere til at forklare overgang til fleksjob end til ordinær uddannelse og beskæftigelse. Det kan skyldes, at fleksjob ikke stiller samme krav til arbejdsmarkedsparathed (og dermed progression på indikatorerne), som ordinær beskæftigelse og uddannelse gør.

Den afhængige variabel er en indikator for, hvorvidt borgeren kommer i beskæftigelse (eller uddannelse, eller uddannelse+beskæftigelse) inden for 52 uger fra den aktuelle besvarelse. Vi vælger at foretage en analyse, hvor de to udfald lægges sammen, dels fordi de begge anses for positive hændelser, og dels fordi vi derved opnår mere variation og dermed styrke i vores analyse. Der er seks procent, som kommer i beskæftigelse, fire procent der kommer i uddannelse, og 10 procent som kommer i beskæftigelse eller uddannelse. Opdeles på køn, kommer otte procent af mændene i beskæftigelse, mens det kun gælder for fire procent af kvinderne. Omvendt kommer kun tre procent af mændene i uddannelse, mens fem procent af kvinderne påbegynder uddannelse. Samlet set kommer 11 procent af mændene og ni procent af kvinderne i uddannelse eller beskæftigelse.

TABEL 4. SAGSBEHANDLERSKIFT OG BESKÆFTIGELSE/ UDDANNELSE

	EFFEKT	P-VÆRDI
Beskæftigelse:		
Alle	-0,013**	0,004
Kvinder	-0,004	0,004
Mænd	-0,021***	0,008
Uddannelse:		
Alle	-0,005	0,003
Kvinder	-0,010**	0,005
Mænd	0,002	0,004
Beskæftigelse+uddannelse:		
Alle	-0,016***	0,005
Kvinder	-0,014**	0,006
Mænd	-0,022***	0,008

Note: *** angiver, at koefficienten er statistisk signifikant på 1 % niveau. ** angiver signifikans på 5 % niveau, og * angiver signifikans på 10 % niveau.

Sagsbehandlerskift hænger sammen med en lavere sandsynlighed for at finde beskæftigelse eller uddannelse. Dette er vel at mærke efter at vi har korrigeret for varigheden af kontanthjælpsforløbet indtil seneste BIP måling og for alle andre observerbare forhold ved borgeren. Det skyldes således ikke, at de med flere sagsbehandlerskift næsten mekanisk må have længere forløb bag sig.

Et sagsbehandlerskift hænger sammen med 1,3 procentpoints reduktion i chancen for at finde beskæftigelse. I det omfang den sammenhæng kan gives en kausal fortolkning, er det naturligvis en ganske betydelig negativ effekt i betragtning af, at kun seks procent af borgerne finder beskæftigelse i løbet af en periode på 52 uger, som vist i figur 2. Det svarer til en reduktion i chancen for at finde beskæftigelse på 22%.

For at man kan give sammenhængen en kausal fortolkning, kræves imidlertid, at der ikke er en ekstra systematik i borgerens skift af sagsbehandlere, ud over den der kan forklares af de registerbaserede variable og variablene fra indikatorprojektet (og dermed fx ikke skyldes, at særligt 'besværlige' borgere hyppigere skifter sagsbehandler end andre, og at disse 'besværlige' borgere har en mindre sandsynlighed for at finde beskæftigelse). I hvilket omfang dette er tilfældet, tør vi ikke gisne om.

Ser vi separat på sammenhængene for kvinder og mænd, finder vi, at der ikke er nogen signifikant sammenhæng for kvinder, mens et sagsbehandlerskift for mændene hænger sammen med en reduktion i beskæftigelsen på godt to procentpoints.

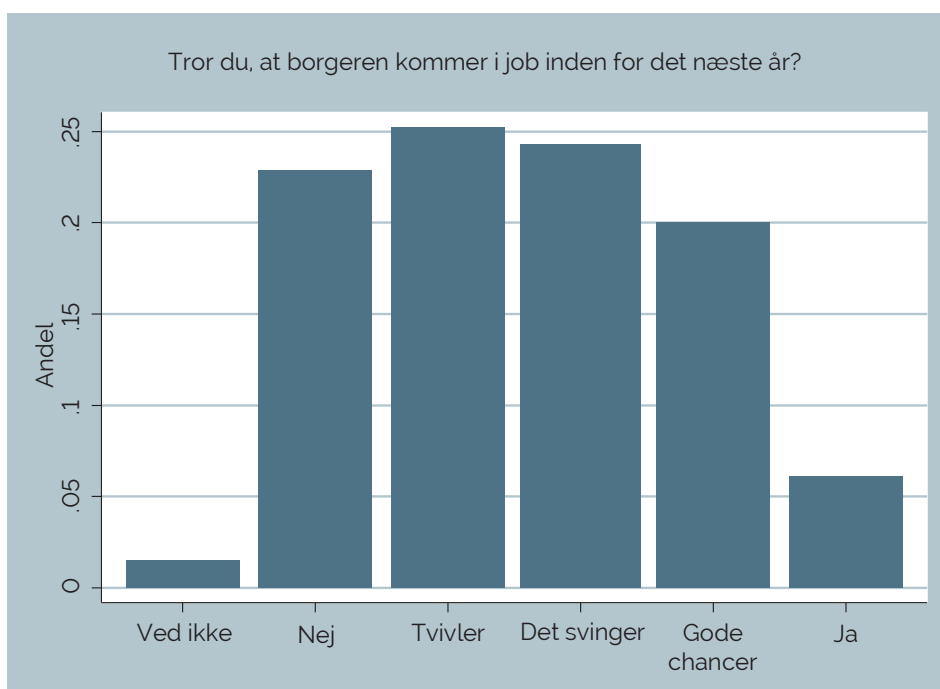
Vi finder endvidere, at for kvinder hænger et sagsbehandlerskift sammen med en reduceret tilbøjelighed på et procentpoint til at påbegynde en SU-berettiget uddannelse, mens denne sammenhæng ikke er statistisk signifikant hverken for mænd eller samlet set. For kvinder er sammenhængen dog igen ganske dramatisk, idet kun ca. fem procent har været på en SU-berettiget uddannelse i løbet af 52 uger efter en besvarelse.

Ser vi endelig på sammenhængen mellem antallet af sagsbehandlerskift og sandsynligheden for at gå enten i beskæftigelse eller uddannelse, så findes her en signifikant negativ sammenhæng, både for alle, og for mænd og kvinder hver for sig. Overordnet findes en reduktion i sandsynligheden for at overgå til beskæftigelse eller uddannelse på 1,6 procentpoints pr sagsbehandlerskift, og en lidt større og mere signifikant sammenhæng for mænd end for kvinder.

Sagsbehandlerens 'tro på job' og borgerens beskæftigelseschancer

Nu fokuserer vi på sagsbehandlerens betydning for borgerens chancer for at komme i beskæftigelse eller uddannelse. Vi fokuserer i særdeleshed på den variabel, som måler sagsbehandlerens tro på, at borgeren kommer i beskæftigelse inden for de næste 52 uger. Denne forudsigelse svarer nøje til det mål, som vi bruger i vores analyser som den afhængige variabel. Her bruger vi netop det faktiske mål for, om borgeren kommer i beskæftigelse inden for de efterfølgende 52 uger. Det er vigtigt her at understrege, at sagsbehandleren spørges eksplicit til beskæftigelseschancerne og ikke om uddannelsesparathed hos borgeren. I udgangspunktet forventer vi derfor, at vi i de nedenstående analyser vil finde størst sammenhæng mellem sagsbehandlerens svar, og om borgeren rent faktisk kommer i beskæftigelse, og kun i mindre grad en sammenhæng for uddannelsesudfaldet. Figur 5 viser fordelingen af besvarelserne på spørgsmålet om, hvorvidt sagsbehandleren tror, at borgeren kommer i job inden for det næste år.

FIGUR 5. SAGSBEHANDLERENS TRO PÅ, AT BORGEREN KOMMER I JOB INDEN FOR DET NÆSTE ÅR.



Det ses, at besvarelsen af dette spørgsmål er tilbøjelig til at være negativ. Således svarer knap 23 procent nej, godt 25 procent tvivler, mens godt 24 procent angiver, at 'det svinger'. 20 procent af besvarelserne indikerer, at borgeren har gode chancer for at komme i job, mens seks procent svarer ubetinget ja. Som angivet i figur 2 var det efterfølgende faktiske beskæftigelsesomfang (de der er eller har været i beskæftigelse) efter 52 uger på godt seks procent for gruppen som helhed.

Tabel 5 viser sammenhængen mellem sagsbehandler-vurderingen og den faktiske jobsituation inden for 52 uger efter besvarelsen.

TABEL 5. TRO PÅ JOB OG FAKTISK BESKÆFTIGELSE

TRO PÅ JOB	PROCENT SOM ER ELLER HAR VÆRET I BESKÆFTIGELSE	PROCENT SOM ER ELLER HAR VÆRET I UDDANNELSE
Ved ikke	7,4	9,5
Nej	1,1	1,0
Tvivler	2,6	2,1
Det svinger	5,1	4,2
Gode chancer	10,4	7,8
Ja	26,8	10,0

Her ses tydeligt en stærk positiv sammenhæng mellem sagsbehandlerens vurdering af borgerens jobchancer, og hvorvidt det lykkes borgeren at finde beskæftigelse i løbet af 52 uger. Således kommer kun godt en procent af de borgere, hvor sagsbehandleren svarer nej på spørgsmålet, i beskæftigelse inden for de næste 52 uger, mens det gælder for 27 procent af de borgere, hvor svaret er ja. En positiv, men ikke helt så stærk, sammenhæng findes også mellem sagsbehandlerens vurdering af jobchancen, og hvorvidt borgeren kommer på en SU-berettiget uddannelse i løbet af 52 uger efter en besvarelse. Her vokser andelen i uddannelse fra en procent til ti procent, når vurderingen går fra nej til ja. Det er vigtigt igen at understrege, at denne mindre sammenhæng kan forklares ved, at sagsbehandlerne ikke direkte spørges ind til borgerens uddannelseschancer.

Tabel 6 indeholder resultaterne af en række statistiske analyser (lineære regressi-
oner), hvor den afhængige variabel er sagsbehandlerens tro på at borgeren kommer i job, og hvor sættet af forklarende variable gradvist udvides. Tabellen viser, hvor meget af variationen i besvarelsen af dette spørgsmål, som kan forklares af de registerbaserede variable, borgerspørgsmålene og de øvrige sagsbehandler spørgsmål.

TABEL 6. FORKLARET VARIATION I SAGSBEHANDLERSPØRGSMÅLET OM TRO PÅ JOB.

	FORKLARET VARIANS (R ²), ALLE	FORKLARET VARIANS (R ²), KVINDER	FORKLARET VARIANS (R ²), MÆND
Registervariable	0,07	0,07	0,09
Registervariable og borgerspørgsmål	0,39	0,36	0,44
Registervariable, borgerspørgsmål og øvrige sagsbehandlerspørgsmål	0,58	0,57	0,63

Det fremgår af tabellen, at de registerbaserede informationer om arbejdsmarkeds-historik, alder, etnicitet, jobcenter mv. ikke forklarer mere end omkring syv procent af variationen i sagsbehandlerens tro på, at borgeren kommer i job. Det er altså en masse 'andet', der forklarer sagsbehandlerens vurdering af den ledige og ikke information, som vi også kan udsondre fra registrene. Når vi tilføjer borgerspørgsmålene, stiger den forklarede variation til knap 40 procent overordnet, lidt større for mænd end for kvinder. Endelig, når vi tilføjer de øvrige sagsbehandlerspørgsmål, så forklarer det samlede sæt af variable næsten 60 procent af variationen i spørgsmålet om troen på, at borgeren kommer i job inden for et år. Det indebærer imidlertid også, at godt 40 procent af variationen i dette spørgsmål ikke er forklaret af disse variable.

Spørgsmålet om troen på, at borgeren kommer i job inden for et år, fanger altså noget andet og mere end de forhold, som er dækket af registervariablene, borgerspørgsmålene og de øvrige sagsbehandlerspørgsmål. Spørgsmålet er så, hvad denne resterende uforklarede variation dækker over? Det kan både være uobserverede forhold ved borgeren, som ikke er fanget i nogen af de øvrige spørgsmål eller registervariable, men det kan også skyldes forhold ved sagsbehandleren selv; fx hvis sagsbehandleren tror mere på, at borgeren kommer i beskæftigelse, så giver det anledning til en anden og mere fokuseret indsats. Eller troen på borgeren kan have en afsmittende virkning på borgerens egen tro på sine muligheder. Sidstnævnte sammenhæng relaterer sig til det begreb, som i den psykologiske litteratur kaldes Rosenthal-effekten eller Pygmalion-effekten; altså det forhold, at jo større tro på eller forventninger man har til en person, desto bedre klarer personen sig på de områder forventningen vedrører³.

3 Rosenthal, R., & Jacobson, L. (1963). Teachers' expectancies: Determinants of pupils' IQ gains. *Psychological Reports*, 19, 115-118.

I det følgende ser vi på, hvordan 'tro på job' hænger sammen med borgerens beskæftigelses- og uddannelsesomfang. Tabel 7 viser resultater fra et antal statistiske analyser, hvor vi forsøger at forklare variationen i, hvilke borgere der finder beskæftigelse eller uddannelse. I den første model inkluderes kun sagsbehandlers tro på, om borgeren kommer i job. Herefter inkluderes de registerbaserede variable om borgeren. Efterfølgende inkluderes også først borgerspørgsmål og så de øvrige sagsbehandlerspørgsmål. Endelig, i den sidste model, inkluderes såkaldte sagsbehandlere 'fixed effects', hvilket egentlig bare er en indikator for hver eneste sagsbehandler. Denne indikator siger noget om sagsbehandlerens gennemsnitlige effektivitet i forhold til at få sine borgere i beskæftigelse eller uddannelse. Det interessante ved den model er, at den siger noget om sagsbehandlerens samlede bidrag i forhold til at forklare variationen i borgernes beskæftigelse/uddannelse.

TABEL 7. BESKÆFTIGET ELLER I UDDANNELSE INDEN FOR 52 UGER, OG 'TRO PÅ JOB'

	BESKÆFTIGELSE		UDDANNELSE		BESKÆFTIGELSE + UDDANNELSE	
	Koeff.	R ²	Koeff.	R ²	Koeff.	R ²
Tro på job	0,04***	0,05	0,02***	0,02	0,07***	0,07
Tro på job + registervariable	0,04***	0,08	0,02***	0,10	0,06***	0,13
Tro på job + registervariable + borgerspørgsmål	0,02***	0,12	0,01***	0,10	0,04***	0,15
Tro på job + registervariable + borgerspørgsmål + øvrige sagsbehandlerspørgsmål	0,02***	0,13	0,01***	0,10	0,03***	0,16
Tro på job + registervariable + borgerspørgsmål + øvrige sagsbehandlerspørgsmål + sagsbehandler 'fixed effects'	0,03***	0,19	0,01***	0,18	0,03***	0,22

Stjernerne afspejler p-værdierne, som angiver, hvor sikre vi er på, at sammenhængen er statistisk signifikant: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$. En p-værdi mindre end 0.01 indebærer, at vi er mere end 99% sikre på, at sammenhængen er signifikant.

Alle de estimerede sammenhænge er stærkt signifikante. Bemærk også, at sammenhængen ændres en smule, når der inkluderes flere variable. Det indikerer, at troen på job til dels afspejler nogle af de andre variable, som vi også viste i tabel 6. Sammenhængen er dog stadig relativt robust.

Når vi kun inkluderer 'tro på job' i en model til forklaring af, om borgeren er i beskæftigelse, så indebærer en stigning på én enhed i denne indikator gennemsnitligt en 4 procentpoints større sandsynlighed for, at borgeren opnår beskæftigelse inden for et år. Det afspejler den sammenhæng, som også er illustreret i tabel 5.

Sammenhængen ændres ikke, når registervariablene inkluderes, og der sker kun en reduktion af sammenhængen til to procentpoints, når borgerbesvarelsene fra BIP-projektet inkluderes. Inklusion af de øvrige sagsbehandlerbesvarelser har heller ikke – og måske overraskende – nogen stor indflydelse på den estimerede sammenhæng.

Når vi inkluderer sagsbehandler fixed effects, stiger sammenhængen igen til tre procentpoints, idet vi dog erindrer om den lidt ændrede fortolkning af resultaterne – variationen, der skal forklares, kommer nu alene inden for hver sagsbehandler og ikke på tværs af sagsbehandlere.

I betragtning af, at kun godt seks procent af borgerne finder ordinær beskæftigelse i løbet af et år, er denne sammenhæng på to-fire procentpoints mellem tro på job og beskæftigelse altså potentielt ganske vigtig. Vi kan dog endnu ikke give den en kausal fortolkning, da sammenhængen som tidligere nævnt kan skyldes, at sagsbehandleren sidder inde med privat information om borgeren. Dette belyses i næste afsnit.

Spørgsmålet om tro på job forklarer alene fem procent af den samlede variation i beskæftigelsesindikatoren, mens de registerbaserede informationer om borgeren mv. bringer forklaringsgraden op på otte procent. Borgerspørgsmålene hæver forklaringsgraden til 12 procent, mens de øvrige sagsbehandlerbesvarelser og sagsbehandler fixed effects hæver den til 19 procent. Det er ganske godt i denne type modeller, hvor man normalt kun har de registerbaserede variable til rådighed.

Hvis vi ser på sammenhængen mellem tro på job, og hvorvidt borgeren kommer i uddannelse, så er sammenhængen igen positiv og stærkt signifikant, om end koefficienterne kun er ca. halvt så store som for beskæftigelse. Således øges uddannelsestilbøjeligheden med et-to procentpoints, hver gang man scores en enhed højere af sagsbehandleren med hensyn til tro på job.

Hvis vi kombinerer de to udfald, beskæftigelse og uddannelse, bliver sammenhænge en anelse større, nemlig tre-syv procentpoints pr enheds stigning i vurdering af jobchancen.

Denne model illustrerer også sagsbehandlerens potentielt store indflydelse på borgerens jobchancer. Selv om de estimerede sammenhænge ikke kan gives en kausal fortolkning, vidner de store bidrag fra sagsbehandleren i forhold til at forklare variationen i beskæftigelsesindikatoren om, at sagsbehandleren er en central aktør.

DEN KAUSALE RELATION MELLEM 'TRO PÅ JOB' OG BORGERENS SUCCES

I det følgende prøver vi at komme nærmere den kausale sammenhæng mellem sagsbehandlerens tro på, om borgeren kommer i beskæftigelse, og hvorvidt borgeren rent faktisk kommer i beskæftigelse. Problemet er, som nævnt et par gange oven for, at en positiv vurdering af borgeren kan skyldes, at sagsbehandleren observerer nogle ting ved borgeren, som ikke indfanges af de øvrige inkluderede variable. Hvis det er tilfældet, skyldes den estimerede sammenhæng snarere, at sagsbehandleren kan observere dette, mere end det afspejler en årsagssammenhæng gående fra sagsbehandlerens indstilling til borgeren til dennes faktiske jobchancer.

Hvis der er en årsagssammenhæng – enten fordi sagsbehandlere med mere tro på en borger også agerer anderledes med hensyn til vejledning og valg af redskab, eller på grund af Rosenthal- eller Pygmalion-effekten – er det interessant. Det indebærer nemlig, at der er mulighed for at påvirke borgerens beskæftigelsechancer via denne kanal, altså ved at påvirke sagsbehandleren og dennes tilgang til borgeren.

For at besvare, om sagsbehandlerens positive indstilling har en selvstændig og separat betydning, har vi altså brug for et mål for sagsbehandlerens generelle indstilling og tilgang til borgerne, som ikke afspejler sagsbehandlerens vurdering af den konkrete borger. Dette kunne fx opnås via et spørgeskema til sagsbehandlerne, hvor vi spørger ind til deres generelle tilgang til borgerne. Et sådant spørgeskema har vi ikke adgang til, så vi må i stedet forlade os på statistisk snilde. Der er heldigvis skarpe hjerner, som har udtænkt en metode til at afdække den kausale sammenhæng i situationer som denne. I det følgende beskriver vi en metode hertil, som oprindeligt er udviklet af Kling (2006) til at analysere effekter af fængselsdomme på efterfølgende kriminalitet, og Doyle (2008) til at analysere effekter af anbringelser uden for hjemmet på efterfølgende kriminel adfærd⁴.

4 Kling, J. (2006). "Incarceration Length, Employment, and Earnings." *American Economic Review* 96(3):863-876. Doyle, J. (2008). "Child Protection and Adult Crime." *Journal of Political Economy* 116(4): 746-770.

Hver sagsbehandler har i sin sagsstamme et antal borgere, som er involveret i BIP projektet. Nogle sagsbehandlere har kun få BIP borgere. I de følgende analyser fokuserer vi på de sagsbehandlere, som har haft 5 eller flere borgere i BIP projektet.

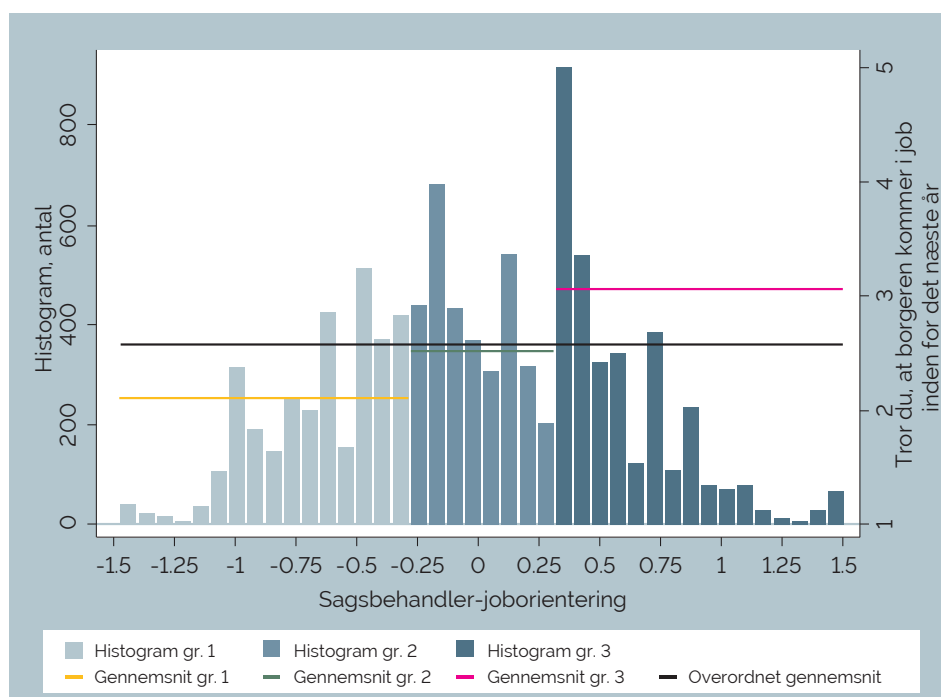
For hver borger beregner vi nu en variabel, vi kalder 'sagsbehandler-joborientering'. Den angiver sagsbehandlerens gennemsnitlige tro på, at de øvrige borgere i hendes sagsstamme kommer i job inden for et år. Denne variabel afhænger ikke af borgerens egne karakteristika, idet borgeren ikke selv indgår i dette gennemsnit⁵. Ideelt set afspejler denne variabel sagsbehandlerens generelle indstilling til sine borgere, uden at den 'forurenes' af sagsbehandlerens subjektive vurdering af den konkrete borgers jobchancer.

I figur 6 viser vi to ting; for det første ses et histogram, som viser fordelingen af den dannede variabel. Den burde egentlig ligge mellem 1 og 5, men vi har trukket den gennemsnitlige vurdering inden for jobcenteret fra for at centrere den omkring nul. Histogrammet viser således, at der er sagsbehandlere, som er mere og mindre positivt indstillet over for deres øvrige borgere.

For det andet deler vi besvarelsene op i tre grupper; en tredjedel hvor sagsbehandleren vurderer sine øvrige borgeres jobchancer lavt (gul), en tredjedel hvor sagsbehandleren vurderer sine øvrige borgeres jobchancer midt i fordelingen (grøn), og en tredjedel hvor sagsbehandleren vurderer sine øvrige borgeres jobchancer relativt højt i gennemsnit (rød). Den gule, grønne og røde vandrette linje viser den gennemsnitlige vurdering af den konkrete borgers jobchance i de tre grupper; den er altså 2 i den laveste gruppe (tvivler), 2,5 i den mellemste gruppe (tvivler-det svinger) og 3 i den øverste gruppe (det svinger). Denne positive sammenhæng afspejler, at de sagsbehandlere, som har en positiv tro på deres øvrige borgeres jobchancer, også har en større tro på den aktuelle borgers jobchancer. Det vil sige, den dannede variabel er højt korreleret med tro på jobchancer, men uden at være 'forurenet' af subjektiv viden om den aktuelle borger. Bemærk, at målet er konstrueret, så sagsbehandlernes gennemsnitlige vurdering af borgernes jobchancer måles relativt til de andre sagsbehandlernes vurderinger på samme jobcenter. Målet er således renset for, at nogle områder af landet, fx kunne stå med varierende efterspørgsel efter arbejdskraft, eller at nogle jobcentre har inkluderet særligt svage borgere i projektet.

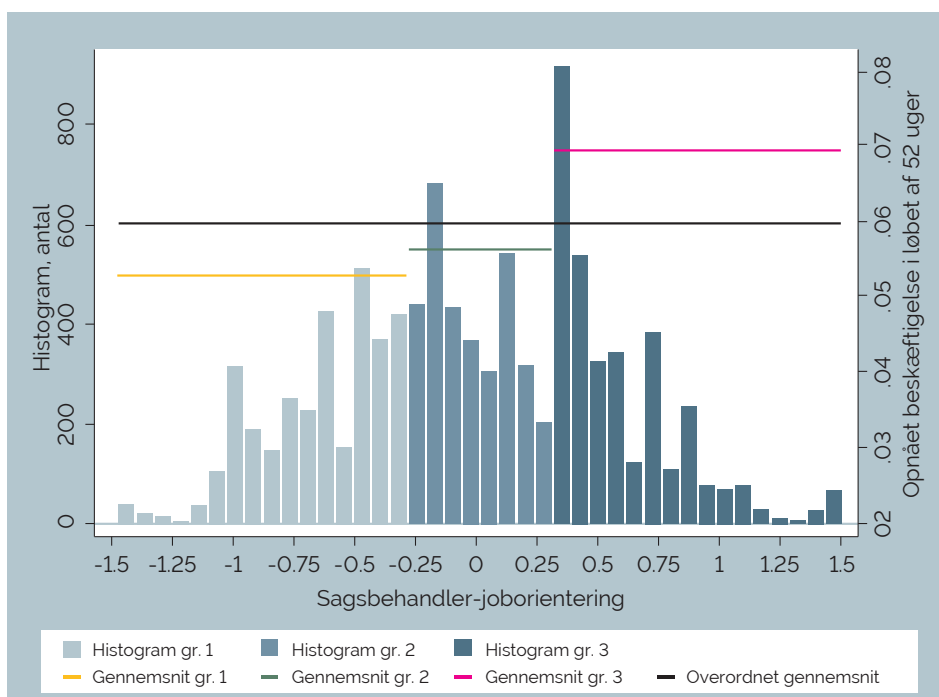
5 Denne teknik kaldes i litteraturen for en 'jackknife' eller en 'leave-out-mean' beregning.

FIGUR 6. SAGSBEHANDLER-JOBORIENTERING OG TROEN PÅ, AT BORGEREN FINDER JOB INDEN FOR DET NÆSTE ÅR



Nu har vi fået etableret, at den dannede variabel, sagsbehandler-joborientering, måler noget meningsfuldt. Herefter går vi skridtet videre og ser på sammenhængen mellem sagsbehandlerens joborientering og borgerens faktiske beskæftigelsesomfang. Denne sammenhæng vises i figur 7. Histogrammet viser ganske som før fordelingen af den nye variabel, mens den gule, grønne og røde linje viser sammenhængen mellem sagsbehandler-joborientering og borgernes beskæftigelsesandel. Det fremgår af den positive sammenhæng, at sagsbehandlere med en lav joborientering (en generel lav tro på at øvrige borgere i sagsstammen kommer i job) heller ikke fremmer nogen stor beskæftigelseschance hos den aktuelle borger. For sagsbehandlere med høj joborientering gælder det modsatte; deres borgere har en højere beskæftigelsesfrekvens. Bemærk igen, at denne sammenhæng ikke dækker over ikke-observerede forhold eller karakteristika ved borgeren, såfremt matchet mellem sagsbehandler og borger er tilfældigt, idet vurderingen af den aktuelle borger netop ikke indgår i vores sagsbehandler-joborienterings variabel. Fortolkningen er således, at mere positivt indstillede sagsbehandlere er bedre til at hjælpe deres borgere med at finde beskæftigelse, altså en kausal slutning.

FIGUR 7. SAGSBEHANDLER-JOBORIENTERING OG FAKTISK BESKÆFTIGELSE



Sammenholdt med, at kun seks procent i gennemsnit finder beskæftigelse i løbet af de efterfølgende 52 uger (den sorte streg med det overordnede gennemsnit), så er variationen på tværs af de tre grupper af sagsbehandlere (skalaen målt på højre-aksen) ganske overraskende stor. Blandt den tredjedel af sagerne med en pessimistisk sagsbehandler kommer omkring 5,3 procent af borgerne i beskæftigelse, mens 7 procent blandt borgerne med de mest optimistiske sagsbehandlere kommer i beskæftigelse; det svarer til en stigning på 32 procent fra den tredjedel, som har de mest pessimistiske sagsbehandlere, til den tredjedel, som har de mest optimistiske sagsbehandlere.

Den ovenfor illustrerede sammenhæng mellem 'sagsbehandler-joborientering' og hvorvidt borgeren faktisk finder beskæftigelse, kan også anvendes i en statistisk model til formelt at teste for, om der er en statistisk signifikant kausal sammenhæng mellem sagsbehandlerens 'tro på job', og hvorvidt borgeren finder beskæftigelse.

Spørgsmålet om sagsbehandlerens tro på job består potentielt af to forskellige elementer; sagsbehandlerens ekstra information om borgeren, som vi som statistikere ikke kan observere (motivation, troen på sig selv, fremtoning mv.), og så sagsbehandlerens generelle tilgang til sine borgere. Det førstnævnte element er af mindre betydning for os, da det alene siger, at der er noget ved borgeren, som gør det mere sandsynligt, at denne finder job. Det andet element, derimod, afspejler potentielt, at sagsbehandlerens tilgang til sine borgere betyder noget for borgernes chancer for at finde beskæftigelse.

Vi foretager derfor en to-trins analyse af den kausale sammenhæng mellem 'tro på job' og beskæftigelse⁶. I første trin estimerer vi sammenhængen mellem 'sagsbehandler-joborientering' og 'tro på job' – den sammenhæng, som er illustreret grafisk i figur 6. Baseret på denne estimation, prædikterer vi 'tro på job' med 'sagsbehandler-joborientering' og alle de øvrige variable, som er inkluderet i modellen. Det giver os en 'renset' version af variabelen 'tro på job'; rensed for de uobserverbare karakteristika ved borgeren, som 'ødelægger' den kausale fortolkning. I andet trin estimeres sammenhængen mellem denne rensede⁷ variabel og borgerens beskæftigelse.

Forudsætningen for den kausale fortolkning er, at borgerens allokering til sagsbehandler er tilfældig, givet borgerens observerbare karakteristika. Det vil sige, at der må ikke være borgerspecifikke uobserverede faktorer (faktorer ud over de registerbaserede og de surveybaserede), som er bestemmende for, hvilken sagsbehandler borgeren får tildelt.

I tabel 8 viser vi den formelt estimerede kausale sammenhæng mellem sagsbehandlerens 'tro på job' (målt ved variabelen 'sagsbehandler-joborientering') og borgerens beskæftigelse. Vi ser også på det kombinerede udfald: beskæftigelse+uddannelse, for at se hvor meget sagsbehandlerens tro på borgerens jobchancer forårsager succes på andet end udelukkende beskæftigelse. Vi har også analyseret på overgang til fleksjob, men her har variabelen 'tro på job' generelt ingen forklaringskraft, så resultaterne fra disse analyser er ikke medtaget.

TABEL 8. KAUSAL SAMMENHÆNG MELLEM 'TRO PÅ JOB' OG BESKÆFTIGELSE MV. INDEN FOR 52 UGER.

	BESKÆFTIGELSE	BESKÆFTIGELSE + UDDANNELSE
Kun registervariable	0,009*	0,031***
Registervariable og borgerbesvarelser	0,012*	0,030***
Registervariable, borgerbesvarelser og øvrige sagsbehandlerbesvarelser	0,013*	0,033***
Ikke-kausalt model	0,020***	0,030***

Note: Stjerneerne afspejler p-værdierne, som angiver, hvor sikre vi er på, at sammenhængen er statistisk signifikant: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$. En p-værdi mindre end 0.01 indebærer, at vi er mere end 99% sikre på, at sammenhængen er signifikant. F-tests for 1. trins regression er i størrelsesordenen omkring 50.

6 En såkaldt '2 stage least squares' (2SLS) estimation.

7 I litteraturen kaldes det 'instrumenterede', og teknikken kaldes 'instrument-variabel', IV, metoden.

Modellen er estimeret med forskellige sæt af forklarende variable inkluderet; i den nederste række i tabellen er gengivet den 'rå' ikke-kausale model, hvor sagsbehandlerens tro på borgerens jobchancer er inkluderet uden instrumentering, ganske som i Tabel 7. I de tre ovenstående rækker er 2SLS modellen estimeret med henholdsvis kun registervariable inkluderet, med registervariable og borger-spørgsmål, og endelig med registervariable, borgerspørgsmål og øvrige sagsbehandlerspørgsmål. Begrundelsen for at afprøve flere modeller er, at vi ønsker at undersøge, om 'tro på job' afspejler nogle af svarene på de andre spørgsmål, hvilket kunne føre til at effekten forsvinder, når disse inkluderes. Som det ses af tabellen, er vores resultater robuste over for disse forskellige specifikationer af modellen – resultaterne ændrer sig stort set ikke, når man bevæger sig nedad i tabellen.

Tabellen viser signifikante positive sammenhænge, hvilket vil sige, at sagsbehandlerens tro på, om borgeren kommer i job, forårsager en større chance for, at borgeren kommer i job. Fortolkningen af koefficienterne er følgende: Hvis sagsbehandlerens tro på, at borgeren kommer i job, vokser med 1 enhed på skalaen fra 1 til 5, så vokser chancen for, at borgeren faktisk kommer i beskæftigelse inden for 52 uger, med omkring 1,3 procentpoints. Når vi igen husker på, at kun omkring 6% af borgerne faktisk kommer i job inden for 52 uger, er dette en meget stor effekt. En stigning på en enhed giver således i gennemsnit en stigning i chancen for at finde beskæftigelse på 22%.

Chancen for, at borgeren kommer i beskæftigelse eller uddannelse, vokser med 3,3 procentpoints, for hver gang sagsbehandlerens tro på, at borgeren faktisk kommer i job, vokser med en enhed. Sammenholdt med at i gennemsnit 6 procent af borgerne komme i beskæftigelse inden for et år, og 4 procent af borgerne påbegynder er SU-berettiget uddannelse, så er en 3,3 procentpoints stigning også ganske dramatisk; en stigning på en enhed giver således i gennemsnit en stigning på 33% på sandsynligheden for at komme i job eller uddannelse.

Implikationen af disse resultater er lige for; alene ved at ændre sin tilgang til borgeren – og altså uafhængigt af borgerens egne karakteristika – kan sagsbehandleren påvirke borgerens chancer for succes. Dette afspejler formentlig, at en sagsbehandler med et mere positivt mind-set tænker mere i joborienterede løsninger for borgeren, snarere end i opfyldelse af formelle proceskrav om deltagelse i aktive indsatser. Hun inddrager borgeren, lytter til borgerens ønsker, og overvejer grundigt borgerens muligheder på arbejdsmarkedet. Et sådant mere positivt mind-set vil formentlig også smitte af på borgeren (Rosenthal- eller Pygmalion-effekten) og dermed have en selvforstærkende effekt.