



Arbejdsmarkedsstyrelsen

Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE

Midtvejsevaluering

Februar 2008

Arbejdsmarkedsstyrelsen Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE

Fase 2: Midtvejsevaluering

Hovedrapport

Februar 2008

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning, sammenfatning og opmærksomhedspunkter	1
1.1	Kort om initiativet NY CHANCE TIL ALLE	1
1.2	De hidtidige erfaringer	2
1.3	Kort om midtvejsevalueringen	2
1.4	Datamaterialet i overblik	3
1.5	Sammenfatning	3
1.6	Overblik over kommunernes indsats	5
1.7	De gode erfaringer	7
1.8	Læsevejledning	12
2.	De tre mål – status og udvikling	13
2.1	Mål 1: Udviklingen i andelen af beskæftigede og uddannelsessøgende i målgruppen	14
2.2	Mål 2: Udviklingen i målgruppens selvforsørgelse	15
2.3	Mål 3: Udviklingen i aktiveringsgraden i målgruppen	15
2.4	De tre mål og kommunernes forventning	16
2.5	Indsatsens videre forløb	17
3.	Bag kommunernes indsats	20
3.1	Kommunernes strategi for og prioritering af indsatsen	20
3.2	Kommunernes organisering af indsatsen	23
3.3	Resultatløn	26
3.4	Kommunernes indsats og brug af redskabsviften	32
3.5	Kommunernes samspil med omgivelserne	40
4.	Bag om status	48
4.1	Hvilke faktorer er afgørende for selvforsørgelsesgraden i målgruppen?	49
5.	Analyse af restgruppen	54
6.	Borgernes syn på og erfaringer med NY CHANCE TIL ALLE	60
6.1	Målgruppens uddannelsesmæssige profil	60
6.2	Årsager til ledighed	61
6.3	Samspillet med kommunen	63
6.4	Motivation og tro på fremtidsmuligheder	66
6.5	Hvad påvirker borgernes udbytte af indsatsen?	67
6.6	Sammenfatning	69
7.	Metode	70

1. Indledning, sammenfatning og opmærksomhedspunkter

NY CHANCE TIL ALLE er en 2-årig indsats, som blev iværksat i juli 2006. Formålet med indsatsen er at sikre, at alle langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere får deres sag gennemgået på ny og sikres job eller uddannelse – eller et aktivt tilbud, som kan bringe dem nærmere arbejdsmarkedet.

I denne rapport præsenteres resultaterne af Rambøll Managements *midtvejsevaluering* af NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen. Evalueringen er anden del af en tredelt evaluering, som foretages for Arbejdsmarkedsstyrelsen. Den første del af evalueringen blev udarbejdet i efteråret 2006 og vinteren 2006/2007.

Midtvejsevalueringen sætter fokus på initiativets målopfyldelse midtvejs i indsatsperioden samt på at forklare og fremdrage de gode erfaringer, man har gjort sig i kommunerne.

1.1 Kort om initiativet NY CHANCE TIL ALLE

I sommeren 2005 blev der indgået en aftale om regeringens integrationsplan NY CHANCE TIL ALLE. Et af punkterne i planen fokuserer på langvarigt ledige kontanthjælps- eller starthjælpsmodtagere og forpligter kommunerne til at gennemgå sagerne for alle ledige i målgruppen med henblik på at sikre de ledige en aktiv indsats.

Målgruppen for denne særlige indsats er modtagere af kontant- og starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, som i det seneste år ikke har deltaget i tilbud efter kapitel 10-12 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, samt de personer, der er omfattet af § 2, nr. 2 og 3 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats¹. Hvis det ikke er muligt at henvise den ledige til et job, skal den ledige aktiveres med henblik på beskæftigelse.

Redskabsviften som sådan ændres ikke. Det er de eksisterende redskaber (vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud), der skal anvendes. Der er opstillet tre overordnede mål for dette særlige initiativ, jf. nedenfor²:

¹ Passivitet i mere end et år er defineret som passivitet i mere end 65 ud af de seneste 69 uger.

² Arbejdsmarkedets parter og KL har i samarbejde udviklet såkaldte *målrettede jobforløb* for særlige grupper af kontant- og starthjælpsmodtagere, fx personer med ringe danskundskaber. Erfaringerne med de målrettede jobforløb vil evt. blive benyttet til at fastsætte regler for en beskæftigelsesrettet indsats for personer, der har svært ved at blive integreret på arbejdsmarkedet. De målrettede jobforløb er derfor et særskilt opmærksomhedspunkt i evalueringen.

Boks 1: NY CHANCE TIL ALLE i overblik

Mål for indsatsen
Mål 1: Flere skal i job og ordinær uddannelse 25 % af målgruppen skal være i job eller ordinær uddannelse, når indsatsperioden slutter, dvs. den 1. juli 2008 – imod 12 %, der fandtes at være i job eller ordinær uddannelse i en tilsvarende periode før starten på NY CHANCE TIL ALLE.
Mål 2: Flere skal kunne forsørge sig selv Målgruppen skal være i stand til at forsørge sig selv i mindst 15 % af den 2-årige periode – imod 7 %, der var selvforsørgelsesgraden en tilsvarende periode før starten på NY CHANCE TIL ALLE.
Mål 3: Flere skal være i gang Målgruppen skal være i aktivitet i mindst 40 % af den tid, hvor de modtager kontant- eller start-hjælp – imod 11 %, der var aktiveringsgraden i en tilsvarende periode før starten på NY CHANCE TIL ALLE.
Barometer
Kommunerne kan løbende følge med i egen målopfyldelse på hjemmesiden nychance.dk, hvor et barometer viser målopfyldelsen både for den enkelte kommune og på landsplan.
Økonomi
Til initiativet er der afsat i alt knap 500 mio. kr. til tilskud til gennemgang af sager, aktive tilbud og resultatløse kommunale sagsbehandlere i de kommuner, der ansøger om at få del i disse midler.

1.2 De hidtidige erfaringer

Opstartsevalueringen slog fast, at kommunerne generelt kom godt i gang med NY CHANCE TIL ALLE og iværksatte en række aktiviteter med det formål at bringe de ledige fra passivitet til beskæftigelse eller i aktive tilbud³. Der var dog stor variation mellem kommunerne. Typisk bestod fortroppen af de større kommuner og kommuner med mange ledige i målgruppen, mens bagtroppen bestod af de mindre kommuner. Fortroppen favner dog langt den største del af målgruppen.

Ser man nærmere på indholdet i indsatsen, så er det karakteristisk, at omkring en tredjedel af kommunerne har oprettet nye tilbud, øget samarbejdet med privatpraktiserende læger og intensiveret anvendelsen af virksomhedsrettet aktivering. Lidt flere har købt sig til særlige ydelser blandt eksterne leverandører.

På mange måder tegnede opstarten af NY CHANCE TIL ALLE således positivt. Opstartsevalueringen pegede dog også på tre hovedudfordringer:

- At finde og efterfølgende indgå aftaler med virksomheder, der er tilstrækkeligt rummelige til at favne ledige i målgruppen.
- At identificere og udvikle egnede aktiveringstilbud til målgruppen
- At undgå at administrative krav dræner energi og ressourcer fra indsatsen over for målgruppen.

1.3 Kort om midtvejsevalueringen

Midtvejsevalueringen udgør fase 2 i den tredelte evaluering af NY CHANCE TIL ALLE. Første fase bestod af en opstartsevaluering med særlig fokus på implementeringen af initiativet, mens denne anden fase i løbet af sommeren 2008 suppleres med en afslutningsevaluering. Evalueringerne har alle et fremadrettet sigte. Således er det hensigten, at kommunerne skal kunne lære af de erfaringer, som andre kommuner har gjort sig i indsatsperioden.

³ Rambøll Management (2007). *Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE, Fase 1: Opstartsevaluering.*

Sammenlignet med opstartsevalueringen adskiller midtvejsevalueringen sig ved at have et større fokus på effekterne af initiativet. På nuværende tidspunkt har NY CHANCE TIL ALLE været i gang i seks kvartaler, hvilket giver mulighed for at vurdere målopfyldelsen i forhold til de tre mål. Hertil kommer, at der nu foreligger et datamateriale, som tillader analyser af, hvilke faktorer som kan forklare, at kommunerne når langt med at aktivere målgruppen, øge beskæftigelsen og selvforsørgelsesgraden – eller det modsatte.

Konkret lægges hovedvægten på to analyser:

- *Implementeringsanalyse*: Denne delanalyse betoner kommunernes implementering af indsatsen og kortlægger, hvilke redskaber kommunerne anvender, hvordan rådgivningsreglerne håndteres, samarbejdet med relevante aktører i omgivelserne, tilgangen til arbejdet med de ledige mv.
- *Målopfyldelsesanalyse*: Denne delanalyse undersøger udviklingen i de tre målsætninger. Herudover ses på, hvad der sker med de ledige, der ikke kommer i job samt de ledige, som tildeles førtidspension.

1.4 Datamaterialet i overblik

Evalueringen bygger på et omfattende datamateriale. Undersøgelsen af udviklingen i de tre mål bygger på analyser i DREAM, hvor der ses på udviklingen i målgruppen fra initiativets start til fjerde kvartal 2007.

Herudover er der gennemført fire spørgeskemaundersøgelser. Der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale udvalgsformænd og en undersøgelse blandt ledere i jobcentrene. Begge disse undersøgelser har svarprocenter på ca. 90. Herudover er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale medarbejdere, hvor ca. 70 % har svaret. Endelig er de ledige i målgruppen blevet spurgt – også gennem en spørgeskemaundersøgelse – om deres oplevelse af indsatsen. I alt har 860 borgere besvaret skemaet, hvilket giver en svarprocent på ca. en tredjedel.

Generelt er der således tale om høje svarprocenter, som giver mulighed for robuste statistiske analyser. Den lave svarprocent hos de ledige er der kompenseres for ved at vægte svarene blandt de grupper, som systematisk er underrepræsenteret i stikprøven. Vægtene og de øvrige metodiske problemstillinger uddybes i bilagsrapporten, mens der i kapitel 7 gives en lettilgængelig beskrivelse af metoden.

1.5 Sammenfatning

Herunder sammenfattes hovedresultaterne.

Målet i sigte

NY CHANCE TIL ALLE er på rette spor. Det viser sig, at udviklingen på samtlige tre mål bevæger sig i den rigtige retning – og med en hastighed der indikerer, at det er muligt at realisere to ud af tre mål inden for initiativets levetid:

- *Flere i beskæftigelse og uddannelse*: Målet er, at 25 % af målgruppen skal i uddannelse eller beskæftigelse. I fjerde kvartal 2007 gælder det for 17,0 %, og antages det, at udviklingen fortsætter med samme takt, er det realistisk at kommunerne vil være tæt på at nå målet i slutningen af initiativets levetid.
- *Flere i selvforsørgelse*: Målet for selvforsørgelsesgraden er 15 %, og her er der i fjerde kvartal 2007 opnået en selvforsørgelsesgrad på 11,3 %. Kommunerne vil samlet set nå målet inden for initiativets levetid, såfremt den nuværende udvikling fortsætter.

- *Højere aktiveringsgrad:* Efter fjerde kvartal er aktiveringsgraden på 22,4 %, hvilket udgør ca. halvdelen af det formulerede mål på 40 %. Det bliver dermed vanskeligt at indfri aktiveringsmålsætningen inden for initiativets levetid. Fremskrives den nuværende udvikling, vil målopfyldelsen være på 29 % ved udgangen af indsatsperioden.

Der er dog store kommunale udsving. En række kommuner klarer sig rigtig godt. Ses på de 11 bedst placerede kommuner, så har de allerede nu nået målet om 25 % i beskæftigelse eller uddannelse. Det viser sig også, at 27 kommuner allerede nu har realiseret målet om selvforsørgelse. I forhold til målet om aktiveringsgrad er billedet et andet, idet to kommuner har opfyldt målsætningen for hele den toårige periode. Men de bedste 11 kommuner har på nuværende tidspunkt en aktiveringsgrad på mere end 30 %.

Men svagere restgruppe

Ovenfor blev der fokuseret på den del af målgruppen for NY CHANCE TIL ALLE, der er kommet i uddannelse og beskæftigelse. Vendes blikket mod den del af målgruppen, som fortsat er uden for job eller uddannelse, viser det sig, at den generelt set er kendetegnet ved, at borgerne generelt er ældre og har en markant svagere matchgruppekategorisering, idet en relativt større andel befinder sig i gruppe 4 eller 5. Hovedparten af restgruppen består af borgere i passiv ledighed, der ved starten af initiativet havde en højere ledighedsanciennitet. Ser man på tilbudsviften, har restgruppen i højere grad end beskæftigelsesgruppen deltaget i særligt tilrettelagte projekter eller kortere vejlednings- og afklaringsforløb.

Restgruppens sammensætning understreger, at det også fremover kan være en udfordring at få denne gruppe i beskæftigelse. De hidtidige erfaringer viser dog, at der er gode chancer for at få også den svagere del af målgruppen ud på arbejdsmarkedet gennem målrettede tilbud med et klart jobsigte, jf. nedenfor.

Hvilke redskaber virker

Der er gennemført en række statistiske analyser af, hvilke faktorer som påvirker realiseringen af de tre mål. I forhold til målsætningen om at bringe borgerne i målgruppen i job og uddannelse og hjælpe dem til selvforsørgelse, viser det sig, at især brugen af virksomhedspraktikker og revalidering påvirker målindfrielsen positivt. Tendensen er, at det er tilbud med et meget *klart jobsigte*, der har den største positive effekt, og kommuner, der fokuserer på tilbud med mere diffuse arbejdsmarkedsperspektiver, opnår generelt dårligere resultater.

Analyserne viser også, at målgruppens afstand til arbejdsmarkedet spiller en rolle for målindfrielsen. Ikke overraskende er det vanskeligt at få ledige i job eller uddannelse, hvis de har en høj ledighedsanciennitet eller er kategoriseret i matchgruppe 4 eller 5. Tilsvarende har kommuner med mange ikke-arbejdsmarkedsparete og med høj ledighedsanciennitet i målgruppen også dårligere resultater i forhold til selvforsørgelses- og aktiveringsgrad.

Vores analyser af kommunernes aktiveringspraksis viser, at kommunerne i høj grad viderefører deres hidtidige aktiveringspraksis for den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere til borgerne i NY CHANCE TIL ALLE. De kommuner, der i året op til NY CHANCE TIL ALLE-initiativets iværksættelse har haft en høj aktiveringsgrad blandt kontanthjælpsmodtagerne, har også en høj aktiveringsgrad i NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. Resultatet indikerer, at de kommuner, der før NY CHANCE TIL ALLE-initiativet havde opbygget en velfungerende aktiveringsindsats også er i stand til at anvende denne aktiveringsindsats over for målgruppen.

Målgruppen kun med et stykke af vejen

I lyset af den positive udvikling i de tre mål skulle man forvente, at de ledige anerkender elementerne i kommunernes aktive indsats. Det er dog kun en femtedel af borgerne i vores spørgeskemaundersøgelse, der tilkendegiver, at indsatsen har givet dem øget tro på, at de kan få et arbejde – og mere lyst til at komme ud på arbejdsmarkedet.

Casestudierne kan være med til at belyse, hvad der får de ledige til at opnå troen på en varig tilknytning til arbejdsmarkedet. Her er det tydeligt, at forløb med et klart jobperspektiv øger troen på arbejdsmarkedet. Det giver mening for den enkelte ledige – helt i tråd med resultaterne fra de overordnede statistiske analyser.

Billedet er positivt, hvis man ser på borgernes syn på sagsbehandlingens evne til at sætte sig ind i den lediges situation og målrette indsatsen efterfølgende. Her mener omkring halvdelen i høj eller nogen grad, at sagsbehandlerne håndterer disse opgaver tilfredsstillende.

Resultatløn i sin vorden

Kommunerne har i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE haft mulighed for at anvende resultatløn. Dermed har man kunnet animere medarbejderne til at yde en ekstra indsats, hvis borgerne bliver fastholdt i job. Ca. en tredjedel af kommunerne har benyttet sig af denne mulighed, og således er der brugt 2,5 mio. kr. ud af den samlede pulje på 10 mio. kr.

De kommuner, der har anvendt resultatløn, har primært benyttet redskabet som en symbolsk anerkendelse af medarbejdernes indsats. Både ledere og medarbejdere markerer, at den økonomiske belønning ikke påvirker medarbejdernes adfærd. Nogle kommuner tror dog på resultatløn og er villige til at gå videre og bygge den ordinære aflønning op om præstationsafhængige lønformer. Andre er mere skeptiske. Skepsissen er særligt begrundet i vanskeligheden af at afgrænse den enkelte medarbejders indsats, og de potentielt u hensigtsmæssige bivirkninger af resultatløn – eksempelvis manglende blik for helheden. Endelig placerer nogle kommuner sig i en midterposition, idet de er positive over for resultatløn, men gerne ser aflønningen udmøntet i form af efteruddannelse frem for løn.

1.6 Overblik over kommunernes indsats

I det følgende afsnit giver vi et overblik over, hvordan kommunerne har valgt at implementere NY CHANCE TIL ALLE.

Kommunernes organisering og prioritering af indsatsen

Initiativet NY CHANCE TIL ALLE har generelt stor lokalpolitisk bevågenhed i kommunerne. Dette er i vid udstrækning en konsekvens af de ændrede refusionsregler, som er indført i relation til indsatsen, men kan blandt andet også henføres til opgørelsen af indsatsens resultater på Barometret, som der er stort politisk fokus på.

Generelt har undersøgelsen tegnet et billede af, at hovedparten af kommunerne har prioriteret indsatsen, trods administrative og organisatoriske udfordringer som følge af kommunalreformen. Undersøgelsen har afdækket følgende i relation til kommunernes tilrettelæggelse af rammerne for indsatsen:

- 51 % af kommunerne har udpeget en *daglig ansvarlig leder* for indsatsen.
- 18 % har *nedsat et særligt team* eller projektgruppe til at varetage indsatsen.
- 59 % har *ansat nye medarbejdere* som følge af initiativet.
- 67 % har tilkøbt nye forløbstyper hos *andre aktører/eksterne leverandører*.
- 59 % har oprettet *nye kommunale tilbud* særligt målrettet målgruppen.
- 30-40 % af kommunerne har *afsat flere midler til indsatsen* end de centralt tildelte midler.

Undersøgelsen viser imidlertid også, at flere kommuner har prioriteret de mere "bløde forhold" som metodefrihed i medarbejdergruppen, engagerede medarbejdere samt en tillidsfuld opbyggende ledelseskultur for at skabe gode rammer for indsatsen.

Den konkrete tilrettelæggelse af indsatsen og brug af redskabsviften

Kommunerne er generelt langt med at "vende bunken", idet to ud af tre kommuner har haft hovedparten af borgerne indkaldt til samtale som følge af initiativet. Også hvad angår

iværksættelsen af aktivering, er kommunerne kommet et godt stykke vej. Næsten halvdelen af borgerne i målgruppen (46 %) har på nuværende tidspunkt modtaget et eller flere aktive tilbud – og knap hver tredje kommune har givet et tilbud til mere end halvdelen af målgruppen.

Tilrettelæggelsen af den konkrete indsats har omfattet en bred vifte af metoder og redskaber. Således viser undersøgelsen, at man både har opprioriteret de mere konventionelle redskaber som samtaler, helbredsafklaring og opfølgning og de elementer, som er særligt målrettet svage ledige såsom vejledning i sund kost, hjælp til håndtering af privatøkonomi, fitness, misbrugsvejledning mv.

Analysen af kommunernes brug af redskabsviften viser, at korte vejlednings- og afklaringsforløb samt særligt tilrettelagte projekter er de mest anvendte aktiveringsformer – de udgør begge 37 % af det samlede antal givne tilbud. En mindre del af disse tilbud finder sted på en virksomhed, i form af fx virksomhedscentre. Cirka 12 % af aktiveringstilbuddene har været virksomhedspraktik, mens løntilskud er brugt relativt sjældent til målgruppen. Uddannelsesforløb udgør cirka 7 %, og undersøgelsen viser her, at man især har iværksat dansksproglig undervisning og opkvalificering af specifikke faglige kompetencer. Sammenlignet med den samlede kontanthjælpsgruppe udgør løntilskudsforløb, revalideringsforløb og praktik således en lidt mindre andel for målgruppen, mens vejlednings-/afklaringsforløb og særligt tilrettelagte projekter udgør en lidt større del end for resten af kontanthjælpsgruppen.

Evalueringen har afdækket, at jobpakker endnu ikke anvendes i særlig stort omfang. Det skyldes primært, at man oplever behov for mere individuelt tilpassede løsninger. En del kommuner følger dog tankegangen i jobpakkerne, idet der sættes fokus på målrettet opkvalificering rettet mod jobfunktioner med mangel på arbejdskraft. Hjemmesidens beskrivelser af "Målrettede jobforløb" har ikke haft stor betydning for tilrettelæggelsen af indsatsen, hvilket særligt skyldes, at kommunerne allerede har kendskab til og/eller anvender de beskrevne metoder.

Kommunernes samspil med andre aktører, virksomheder samt læger og behandlingstilbud
Hovedparten af kommunerne (84 %) har anvendt andre aktører i indsatsen for målgruppen. Mest hyppigt anvendes andre aktører til enkeltstående forløb som afklaringsforløb eller jobsøgningskurser, men et mindretal af kommuner har valgt en mere omfattende brug af andre aktører, hvor hele indsatsen inklusiv kontaktsamtaler og tilvejebringelse af virksomhedsrettede aktiveringstilbud lægges ud. Generelt er der i nogen grad tilfredshed med aktørernes evne til at skabe resultater, og indtrykket fra undersøgelsen er, at tilfredsheden typisk er højere i de kommuner, som overdrager en større og mere sammenhængende indsats til aktøren.

Generelt har mange kommuner opprioriteret samarbejdet med virksomheder omkring de svagere borgere. Især virksomhedspraktik og opkvalificeringsforløb på virksomheder er redskaber, man som følge af NY CHANCE TIL ALLE-initiativet har valgt at gøre mere brug af. Mentorer bruges som redskab i de fleste kommuner, men typisk kun til en mindre del af målgruppen. Flere kommuner har prioriteret at formalisere samarbejdsrelationerne med virksomhederne som partnerskaber eller netværksaftaler, fordi sådanne forpligtende samarbejdsrelationer ofte skaber bedre forløb for borgerne – men denne type aftaler er dog stadig ikke normen i kommunerne.

Samarbejdet med læger og behandlingsinstitutioner udgør en vigtig del af indsatsen for initiativets målgruppe. Mange kommuner har gjort en indsats for at forbedre samarbejdet med de privatpraktiserende læger for at mindske omfanget af sygemeldinger blandt borgerne. Dette er både sket gennem øget dialog med lægerne om konkrete sager og gennem informationsmøder for lægerne. Det kan dog være vanskeligt at få lægerne til at afsætte tid til samarbejdet. Mange kommuner har i stedet meget positive erfaringer med at anvende en lægekonsulent til gennemgang af lægeerklæringer og vurdering af de borgernes problemstillinger. Knap halvdelen af kommunerne har en eller flere lægekonsulenter ansat.

Mange kommuner har også valgt at oprette aktiveringstilbud, som kan rumme sygemeldte borgere.

Undersøgelsen viser, at så godt som alle borgere med fysiske helbredsproblemer er kommet til udredning eller behandling, mens de psykiske problematikker i målgruppen er knap så velbehandlede, hvilket blandt andet skyldes ventetider på behandlingstilbud. Generelt er misbrugsproblemer blandt borgere i målgruppen kun behandlet i meget lille grad grundet manglende erkendelse eller manglende ønske om behandling af misbruget blandt borgerne.

1.7 De gode erfaringer

I det følgende afsnit præsenteres de gode erfaringer, som Rambøll Management mener at kunne uddrage af den samlede undersøgelse. Der er således tale om en vurdering baseret på en tværgående analyse af både kvantitative og kvalitative data indsamlet i løbet af evalueringsperioden.

1.7.1 Virksomhedsnær aktivering og fokus på arbejdsmarkedet

Undersøgelsen har slået fast, at et helt afgørende element i indsatsen for at bringe den tunge del af kontanthjælpsgruppen i job er at sikre et *arbejdsmarkedsrettet og virksomhedsorienteret fokus* i indsatsen.

Undersøgelsen har afdækket, at der er en signifikant sammenhæng mellem kommunernes brug af virksomhedspraktik og deres evne til at udsłuse borgerne til job eller uddannelse samt øge deres grad af selvforsørgelse. Samtidig vidner casestudierne om, at mange af de kommuner, som har skabt gode resultater for målgruppen, har valgt at opprioritere det arbejdsmarkeds- og virksomhedsrettede element i vejledning og aktivering.

Grundlæggende har undersøgelsen afdækket to strategier i forhold til, hvordan den virksomhedsrettede del integreres i indsatsen over for de tungere kontanthjælpsmodtagere:

- Strategi 1: Den lediges sociale og personlige problemer afhjælpes/bearbejdes og *dernæst* etableres kontakt til arbejdsmarkedet.
- Strategi 2: Den lediges sociale og personlige problemer afhjælpes *via* arbejdsmarkedskontakt.

Undersøgelens casestudier indikerer, at det stadig er strategi 1, som er den mest anvendte i kommunerne. Tankegangen er her, at den ledige ikke vil være i stand til at etablere en fast tilknytning til arbejdsmarkedet, før der er styr på andre problematiske forhold i den lediges liv – fx problemer med dårligt selvværd, manglende rytme i hverdagen, manglende motivation, misbrugsproblemer mv. Derfor tilrettelægges indsatsen således, at der i en indledende periode sættes ind over for disse problemer, hvorefter en mere arbejdsmarkedsrettet aktivering, fx praktik, "bygger ovenpå" denne indsats.

Flere kommuner er imidlertid gået over til at anvende strategi 2. Grundtanken i denne tilgang er, at tilknytningen til arbejdsmarkedet i sig selv har en gavnlig effekt på mange af de nævnte problemer. De ledige opbygger bedre sociale kompetencer gennem socialiseringen på arbejdspladsen, og arbejdslivet er med til at bibringe dem struktur på og mening med hverdagen samt give dem en tro på, at det er muligt at komme videre. Dermed bliver den arbejdsmarkedsrettede aktivering i sig selv et redskab til at overkomme de sociale og personlige problemer samtidig med, at borgeren får kontakt til arbejdspladser med mulighed for ansættelse efterfølgende.

Det er indtrykket fra undersøgelens casestudier, at både strategi 1 og 2 kan være virksomme til at bringe målgruppen i job, så længe der i strategi 1 fra start af anlægges et klart arbejdsmarkedsfokus. De gode erfaringer med at udvikle og mindske relativt "tunge" borgers problemer via kontakten til arbejdsmarkedet viser dog, at mange kommuner med

fordel kan overveje at etablere kontakt til arbejdsmarkedet, fx i form af virksomhedspraktik, tidligere i forløbet end man typisk gør det for den svageste del af målgruppen.

Undersøgelsen viser, at kommunerne især har gode erfaringer med *faste og gerne formaliserede samarbejdsrelationer* med virksomheder. Det kan fx være i form af virksomhedsnetværk eller partnerskabsaftaler, hvor virksomhederne forpligter sig til at gennemføre praktik- eller afklaringsforløb for et vist antal borgere i kommunen.

De faste samarbejdsrelationer er både en fordel for virksomhederne og jobcentrene, fordi det skaber et godt gensidigt kendskab mellem de to parter. Det betyder på den ene side, at det bliver lettere for kommunen at udvælge de borgere, som vil passe ind på de enkelte virksomheder og på den anden side, at virksomhederne bliver mere bevidste om og tolerante over for de forskellige behov og skånehensyn, som borgerne i målgruppen kan have. Samtidig er de faste samarbejdsrelationer en fordel, fordi de skaber forudsigelighed og bedre mulighed for planlægning hos både jobcenter og virksomhed – hos jobcentret, fordi man ved, at man er garanteret et vist antal praktikpladser hos virksomhederne og hos virksomhederne, fordi man ved, at man er garanteret at få arbejdskraft henvist.

1.7.2 *Aktivering med mål og mening – aktivering i sig selv skaber ikke resultater*

Evalueringen har afdækket, at aktivering er et godt redskab til at hjælpe målgruppen i job i det omfang, at der er tale om en aktivering, som har et *klart jobsigte* og som *giver mening for borgeren*, fordi borgeren kan se, at aktiveringen øger jobchancerne.

Derimod har undersøgelsen afdækket, at en høj grad af aktivering *ikke i sig selv* er garant for gode beskæftigelsesmæssige resultater. Flere kommuner har således eksplicit satset på at have en meget høj grad af aktivering blandt borgerne i målgruppen. Men disse kommuner placerer sig ikke nødvendigvis blandt de bedste på de beskæftigelsesmæssige resultater. Disse kommuner har bl.a. satset på en høj aktiveringsandel for at sikre en høj refusion, og en del af den aktivering, der har været iværksat, har derfor sandsynligvis været mindre målrettet.

Aktivering kan således primært siges at være effektiv, hvis det anvendes som *redskab i en konkret udvikling i retning af beskæftigelse*. Virksomhedspraktik er som nævnt et af de aktiveringstilbud, som har et klart jobsigte. Undersøgelsen indikerer desuden, at tilbud som jobsøgningskurser og læse/stavekurser har en positiv effekt på resultatopnåelsen, hvilket kan hænge sammen med deres umiddelbare relevans for den lediges chancer for at få et job.

Casestudierne vidner dog om, at aktiveringsformer, som ikke er lige så direkte arbejdsmarkedsrettede, også kan have deres berettigelse. Det gælder fx tilbud som fokuserer på udvikling af personlige kompetencer eller fysisk velbefindende som fitness og kostvejledning. Det afgørende her er imidlertid, at disse tiltag ikke har effekt i sig selv, men altid skal indgå som element i et forløb, som har et klart jobsigte. Casestudierne vidner således også om, at der primært er gode erfaringer med disse typer af tilbud i de tilfælde, hvor det fx *kombineres* med virksomhedspraktik eller opkvalificering til en bestemt jobfunktion.

I forlængelse af vigtigheden af et klart jobsigte har undersøgelsen også afdækket vigtigheden af, at aktiveringen *fremstår meningsfuld* for borgeren. Borgeren skal kunne se, at aktiveringen er med til at mindske afstanden til arbejdsmarkedet. Mange borgere i målgruppen har gennem flere år deltaget i aktiveringstilbud, som de har haft vanskeligt ved at se målet med. Det kan fx være produktionslignende aktivering, hvor borgeren har puttet søm i en pose, bagt pebernødder eller lignende aktiviteter, som ikke i sig selv har impliceret en udvikling i retning af job for borgeren. Det betyder, at mange borgere i målgruppen har været meget negativt indstillede over for på ny at skulle deltage i aktivering.

De succesfulde kommuners erfaring er her, at borgerne bliver langt mere positivt indstillet over for aktiveringen, når det bliver synligt for at dem, at der er et mål med aktiveringen,

og at der sker en udvikling i retning mod job. Derfor er det ikke blot væsentligt, at kommunen har et mål med aktiveringen, men også at det gøres meget tydeligt for borgeren, hvorfor og hvordan aktiveringen tænkes at føre til beskæftigelse.

1.7.3 *Politisk fokus og prioritering af indsatsen*

Den politiske opmærksomhed og fokus på indsatsen har vist sig at have en signifikant betydning for, hvilke resultater kommunerne har skabt for målgruppen.

Erfaringerne fra caseundersøgelserne viser, at et fokus på initiativet fra kommunalpolitikernes side kan være én af årsagerne til et ledelsesmæssigt fokus på indsatsen over for målgruppen. Casestudierne viser, at løbende ledelsesmæssige opfølgninger på målgruppens status bevirker, at indsatsen over for målgruppen prioriteres højere af beskæftigelsesmedarbejderne i kommunerne. Kommunalpolitikernes fokus på NY CHANCE TIL ALLE kan altså sætte en kædereaktion i gang, der resulterer i en mere intensiv beskæftigelsesindsats over for målgruppen. Manglende politisk og dermed ledelsesmæssig opmærksomhed på initiativet kan derimod resultere i, at indsatsen "drukner" i det øvrige arbejde, og at man derfor ikke får rykket på indsatsen for målgruppen.

Gennemgående er der gode erfaringer med de systemer, som er opsat for at holde politisk opmærksomhed på indsatsen. Således viser undersøgelsen, at der har været stort politisk fokus på Barometret på NY CHANCE TIL ALLEs hjemmeside, og at det således har fungeret efter hensigten.

1.7.4 *Tæt opfølgning afgørende i relation til de tungere målgrupper*

Generelt udpeger kommunerne *tæt opfølgning* som et afgørende element, når det drejer sig om at sikre udslusning og især fastholdelse af den svageste del af kontanthjælpsmodtagerne på arbejdsmarkedet.

Borgerne er generelt præget af mange forskellige typer af problemer, og hovedparten har haft en meget sporadisk tilknytning til arbejdsmarkedet gennem mange år. For manges vedkommende betyder det, at de er præget af både manglende tro på, at de er i stand til at bestride et job og af manglende motivation for at forsøge. Det, at skulle i gang med et arbejdsliv, er for mange en nærmest uoverkommelig opgave og opleves som noget, man nemt kan knække nakken på. Derfor er opbakning, støtte og opfølgning afgørende for at forhindre, at borgerne giver op og falder fra, når de støder på modstand og problemer i forløbet.

De gode erfaringer med at anvende en tæt opfølgning knytter sig særligt til den opfølgning, som gennemføres, mens borgeren er i forløb. Samtaler og møder med borgeren er af stor værdi, når det fungerer som supplement og understøttelse til de (arbejdsmarkedsrettede) aktiviteter, borgeren deltager i. Den tætte opfølgning er således relevant:

- *Når borgeren er i forløb hos eksterne leverandører* – opfølgningen kan her sikre, at borgeren udvikler sig i den ønskede retning, og at aktøren fastholder et realistisk beskæftigelsesmål med indsatsen.
- *Når borgeren er i praktikforløb* – opfølgningen kan her sikre, at borgeren får løst eventuelle opstartsvanskeligheder på arbejdspladsen, og det kan give borgeren følelsen af at have et "sikkerhedsnet" at falde tilbage på, hvis praktikforløbet virker uoverskueligt.
- *Når borgeren er overgået til fast ansættelse* – i tråd med opfølgningen under praktikforløbet er det erfaringen, at også opfølgning efter fastansættelse kan have en støttende og motiverende effekt på borgerne. Samtidig kan opfølgningen også sikre, at virksomheden i højere grad føler sig forpligtet på at fastholde borgeren i job.

1.7.5 *Afklaring af helbredsmæssige forhold hos borgerne – for at hindre at de bliver barrierer*

Undersøgelsen har påpeget, at helbredsmæssige barrierer af både fysisk og psykisk karakter er afgørende for en stor del af målgruppen. Udfordringerne har forskellig karakter. Nogle er reelle, andre er oplevede og for nogle endog opdigtede med det formål at blive fritaget for aktivering. Casestudierne viser, at det er væsentligt, at indsatsen tager hånd om samtlige aspekter for at sikre resultater for målgruppen.

I forhold til de reelle helbredsproblemer er det væsentligt at etablere et tæt samspil med egen læge for at kunne tilrettelægge forløb, som ikke forværrer den lediges sygdom, men kan lægge kimen til bedring. Der er også gode erfaringer med at etablere tætte samarbejder med lægekonsulenter, der kan være med til at afklare, hvad borgeren kan holde til, og hvilke skånehensyn der er nødvendige. I nogle tilbud kan der være behov for afklaringsforløb, fx på revacentre, eller egentlige behandlingstilbud.

Afklaringsforløb – eller brug af lægekonsulenter – er også vigtigt i forhold til oplevede helbredsproblemer. Det giver mulighed for, at borgeren kan få et klart og realistisk billede af egne problemer, hvad der er muligt, og hvad man ikke kan overkomme. Afklaring af borgeres helbred og større forståelse hos borgere selv af egne problemer kan imødegå nogle af problemerne med, at borgerne sygemeldes konstant. I de tilfælde, hvor der er besluttet at tale om en overlagt strategi for at slippe for aktivering, kan lægekonsulentens gennemgang og evt. underkendelse af sygemeldinger være godt redskab.

1.7.6 *At møde borgeren med anerkendelse og tiltro for at nedbryde passivitet og klientgørelse*

Undersøgelens casestudier har afdækket, at en del kommuner har gode erfaringer med aktivt at arbejde med *den måde, hvorpå man som sagsbehandler eller jobkonsulent møder borgeren*. Særligt fremhæver en del kommuner brugen af *en anerkendende tilgang* som effektiv i arbejdet med at motivere borgerne og styrke deres selvværd.

Mange borgere er præget af en mangeårig klientidentitet og har haft talrige nederlagsoplevelser i deres liv – og typisk også en del negative erfaringer med det sociale system. Mange kan siges at være "klientgjorte" i den forstand, at de har indtaget en passiv indstilling til deres eget liv, hvor de hverken forventer eller tror det muligt, at de selv kan ændre deres livssituation. Den klientgjorte rolle implicerer også, at mange af borgerne på én gang opfatter det sociale system som deres modstander og som deres "forsørger", dvs. det sted, hvor man henvender sig med sociale og økonomiske problemer.

For at vende denne indstilling arbejder en del kommuner med at møde borgerne på en anerkendende måde. Den anerkendende tilgang til borgerne implicerer blandt andet, at man gør meget ud af at møde dem med respekt og med en positiv tilgang – og at man roser og påpeger det, når borgeren opnår positive resultater i løbet af indsatsen. Ved at møde borgerne med anerkendelse signalerer medarbejderne til borgerne, at de tager dem alvorligt, tror på dem og forventer sig noget af dem. Dette er første skridt på vejen til, at borgerne selv begynder at tro på sig selv igen.

Et led i denne tankegang er, at borgeren skal lære at hjælpe sig selv frem for at tro, at systemet altid må træde til med hjælpen. Med det løft i selvværdet, som den anerkendende tilgang giver mange af borgerne, følger også en øget tro på, at det er muligt at skabe forandringer i eget liv. Undersøgelsen har vist, at en coachingbaseret tilgang, som netop lægger vægt på at udvikle borgeren evne til selvhjælp, skaber større motivation blandt de ledige og muligvis også bidrager til, at flere gennemfører de planlagte aktiveringsforløb.

Igen skal det dog understreges, at den anerkendende tilgang bedst kombineres med de arbejdsmarkedsrettede tilbud som fx praktik, idet disse i sig selv har en positiv indvirkning på borgernes tro på og ønske om at blive selvforsørgende.

1.7.7 *Engagement og "kampgejst" hos de medarbejdere, der arbejder med målgruppen*

Som det ofte er tilfældet i relation til den socialfaglige indsats, peger også denne undersøgelse på, at de gode resultater i udstrakt grad er *personbårne*. Mange kommuner fremhæver, at engagerede og kreative medarbejdere har været en afgørende forudsætning for at skabe de resultater, man har opnået med målgruppen.

Engagementet i medarbejdergruppen er ikke mindst afgørende, fordi motivationsarbejdet er så centralt i indsatsen over for NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. Både coachingen og den anerkendende tilgang til borgeren har til hensigt at vende borgerens negative selvbillemde og at overbevise borgeren om, at det er muligt at ændre tingene, og at borgeren rummer uerkendte ressourcer, som blot skal findes frem. I denne proces bliver medarbejderens eget engagement i og tro på borgeren ofte afgørende for, om det lykkes at rykke borgerens indstilling. Derfor har nogle kommuner også eksplicit rekrutteret medarbejdere med stort engagement og hjerte for indsatsen.

Undersøgelsen har imidlertid også afdækket, at der er en række forhold, som virker fremmende for medarbejdernes engagement og kampgejst i indsatsen. Således kan blandt andet fremhæves følgende punkter:

- Fælles sparring mellem sagsbehandlerne, hvor man vender de vanskelige sager med hinanden. Dette giver sagsbehandlerne følelsen af ikke at stå alene med sagerne, men at man løfter opgaven i flok.
- En høj grad af *metodefrihed* og stor *tillid* fra ledelsen til at tilrettelægge indsatsen, sådan som det opleves mest hensigtsmæssigt. Dette skaber engagement og ejerskab for indsatsen blandt medarbejderne.
- S sammensætning af forskellige *faglige kompetencer* – stor faglig diversitet blandt sagsbehandlerne skaber kreativitet og rum for nye tilgange, hvilket har en motiverende effekt på medarbejderne.

1.7.8 *Brug af eksterne leverandører med specialiserede kompetencer og virksomhedsnetværk*

Undersøgelsen har afdækket, at omfanget af brugen af andre aktører ikke har betydning for, hvor gode resultater kommunerne har med at skaffe målgruppen i job. Derimod viser undersøgelsens casestudier, at en del kommuner har gode erfaringer med en *målrettet og arbejdsmarkedsrettet brug af andre aktører*.

De gode erfaringer med andre aktører forefindes primært i de kommuner, hvor man har valgt at lægge en større del af indsatsen over til den anden aktør. Særligt vigtigt lader det til at være, at den anden aktør ikke "slipper" de ledige efter endt afklaringsforløb, men i stedet også har det videre ansvar for at udplacere de ledige i praktikforløb mv. Hvis aktørens forløb slutter, før iværksættelsen af praktik, er der større risiko for manglende kontinuitet i forløbet, og for at der aldrig bliver fulgt op på de beskæftigelsesmål, som blev sat op i forløbet hos aktøren. Et sammenhængende forløb, hvor aktøren følger den ledige til dørs, opleves som mere meningsfuldt blandt borgerne og som mere anvendeligt for kommunerne. Derfor er det også en fordel at samarbejde med aktører, som forud for indsatsen har lokalkendskab og netværk blandt virksomheder i området.

Undersøgelsen indikerer endvidere, at flere kommuner har gode erfaringer med at anvende aktører, som er specialiserede i forløb for særlige målgrupper, fx personer med helbredsproblemer eller personer med anden etnisk baggrund. Derved skabes en arbejdsdeling, hvor kommunen og aktøren udvikler spidskompetencer til forløb for forskellige typer af ledige. Det skaber mere målrettede og specialiserede forløb.

1.8 Læsevejledning

I det efterfølgende kapitel 2 sættes fokus på de tre målsætninger med NY CHANCE TIL ALLE. Kapitlet beskriver udviklingen frem til og med fjerde kvartal 2007 og vurderer chancerne for at nå initiativets mål – blandt andet med afsæt i både ledernes og medarbejdernes vurderinger.

Kapitel 3 kortlægger kommunernes implementering af initiativet. Her undersøges de politiske, ledelsesmæssige og organisatoriske rammebetingelser for kommunernes indsats. Kapitlet afdækker også det konkrete indhold i indsatsen samt brugen af redskabsviften. Endelig beskrives kommunernes samarbejde med omgivelserne i form af andre aktører, virksomheder, læger og behandlingstilbud.

Kapitel 4 tager tråden fra de to forrige kapitler op og ser på sammenhængen mellem kommunernes indsats og resultaterne. Her præsenteres regressionsmodeller for hver af de tre målsætninger.

Kapitel 5 belyser sammensætningen af den restgruppe, som endnu ikke er kommet i beskæftigelse eller uddannelse, og sammenholder den med de borgere, som er kommet i beskæftigelse.

Borgerperspektivet tydeliggøres i kapitel 6. Her undersøges borgernes syn på og erfaringer med NY CHANCE TIL ALLE. Kapitlet afdækker blandt andet borgernes oplevelse af samspillet med sagsbehandlerne og udbyttet af initiativet.

Endelig giver kapitel 7 en kort indføring i rapportens metodiske fundament.

2. De tre mål – status og udvikling

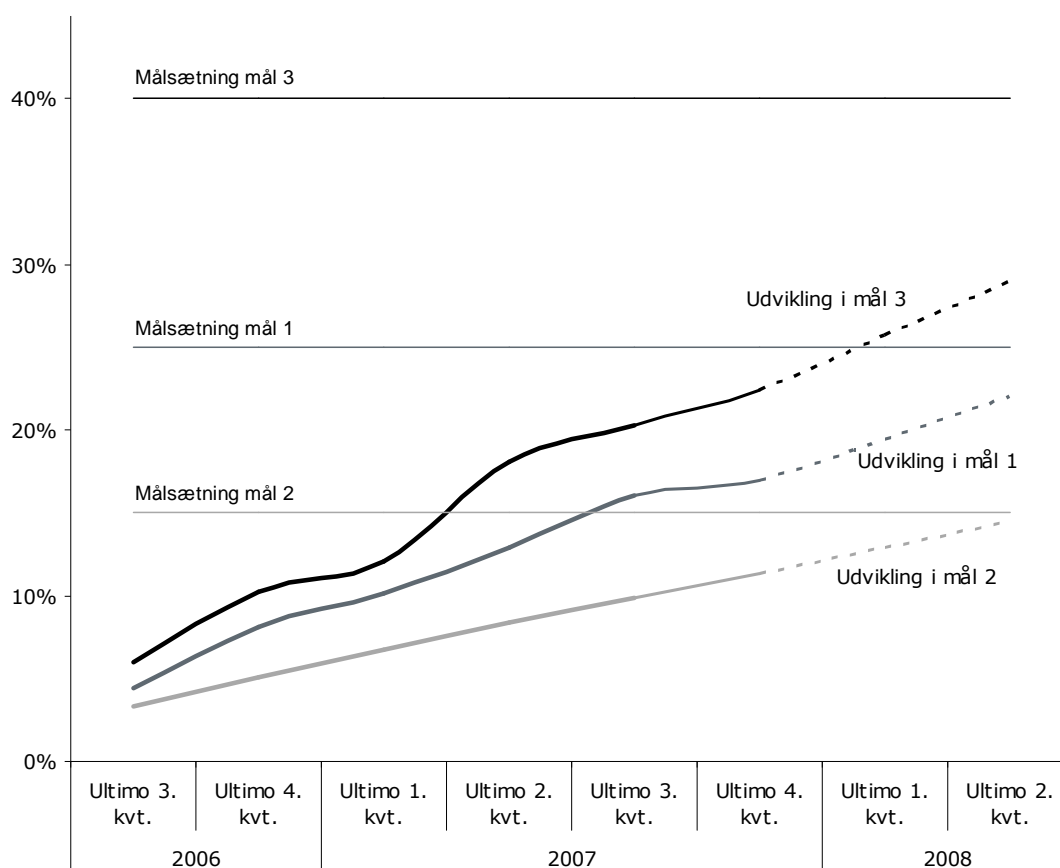
Dette kapitel gør status over kommunernes resultater i forhold til de tre overordnede målsætninger for NY CHANCE TIL ALLE. Derudover belyser afsnittet udviklingen i de tre mål og ser på, hvilken udvikling, der kan forventes inden indsatsens afslutning. Analysen af sammenhængen mellem kommunernes tilgange og deres resultater gennemføres i kapitel fire.

Målene for NY CHANCE TIL ALLE:

- Mål 1: 25 % af målgruppen skal være i job eller uddannelse
- Mål 2: Målgruppen skal være selvforsøgende i 15 % af indsatsperioden
- Mål 3: Målgruppen skal være aktiverede i 40 % af indsatsperioden.

I nedenstående figur 2.1 præsenteres udviklingen i de tre målsætninger. Bemærk, at de stiplede linier fra og med 1.kvt. 2008 indikerer, at udviklingen er baseret på fremskrivning.

Figur 2.1 Udviklingen i de tre mål for NY CHANCE TIL ALLE



Kilde: www.nychance.dk og egne fremskrivninger

De stiplede linjer fra og med 1. kvartal 2008 indikerer, at niveauerne er baseret på fremskrivninger.

Som det fremgår af figur 2.1, er der sket en løbende positiv udvikling i forhold til alle tre målsætninger for initiativet.

Opstartsevalueringen viste, at fortroppen – de kommuner, som var tidligt ude med at iværksætte særlige initiativer i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE – især bestod af de

store kommuner. Midtvejs i indsatsperioden viser det sig, at det fortrinsvist er de små kommuner, der er nået langt med målopfyldelsen. Eksempelvis har de 20 kommuner med færrest indbyggere skabt et gennemsnitligt resultat på 20 % på mål 1, mens de 20 kommuner med flest indbyggere på samme mål ligger på 16 %. Tendensen til højere resultatopnåelse gør sig også gældende i forhold til mål 2, mens der er mindre forskelle mellem de store og de små kommuner, når det gælder målet om høj aktiveringsgrad i målgruppen – mål 3.

I de følgende afsnit går vi mere i dybden med udviklingen i de tre mål og ser på, hvilke karakteristika der kendetegner kommuner med henholdsvis gode og mindre gode præstationer.

2.1 Mål 1: Udviklingen i andelen af beskæftigede og uddannelsessøgende i målgruppen

Den gennemsnitlige stigning i andelen af målgruppen i job og uddannelse på tværs af kommunerne er 2,5 procentpoint pr. kvartal. Andelen har bevæget sig fra 4,4 % i tredje kvartal 2006 til 17,0 % i fjerde kvartal 2007.

Målsætningen er som nævnt, at 25 % af borgerne i målgruppen skal være i job eller uddannelse med udgangen af indsatsperioden medio 2008. Hvis den hidtidige udvikling fremskrives til udgangen af 2. kvartal 2008, viser det sig, at 22,0 % af målgruppen, vil have fået et arbejde eller er kommet i gang med en uddannelse. Hvis udviklingen fortsætter vil initiativet altså overordnet set være forholdsvis tæt på at indfri sin målsætning i forhold til målgruppens beskæftigelse og uddannelse⁴.

Der er dog forskel på, hvor godt kommunerne klarer sig. Hvis fremskrivningen holder stik, vil godt halvdelen af kommunerne være i stand til at nå målet, og det er kun et mindretal på ca. 25 kommuner, der ikke vil være i stand til at nå en beskæftigelses- eller uddannelsesgrad på 20 %.

Ser vi først på de ti kommuner, som har opnået de bedste resultater i forhold til mål 1, så har de gennemsnitligt en stigning på 5,2 procentpoint pr. kvartal. Udviklingen for denne gruppe har bevæget sig fra et gennemsnit på 6,6 % på resultatmål 1 i tredje kvartal 2006 til 32,7 % i fjerde kvartal i 2007. Fremskriver man målopnåelsen for de bedste kommuner, vil de ved indsatsens afslutning kunne opnå en beskæftigelses- og uddannelsesgrad på knapt 45 %. En sådan fremskrivning hviler sandsynligvis på urealistiske antagelser. Alt andet lige vil den restgruppe, som står tilbage, være længere fra arbejdsmarkedet, og det er derfor plausibelt, at stigningstakten – især for de kommuner, der allerede nu har en stor andel af målgruppen i job eller uddannelse – vil aftage hen mod indsatsperiodens afslutning.

Ser vi på de ti kommuner, der ligger lavest placeret, har de opnået en stigning på 1,3 procentpoint pr. kvartal. Disse ti kommuner havde i udgangen af fjerde kvartal 2007 en resultatopnåelse på 11,2 %. Når disse kommuners indsats fremskrives, tyder det på, at kun 13,8 % af målgruppen i de dårligste kommuner vil være i job eller uddannelse ved initiativets afslutning.

Det samlede billede er, at målrealiseringen i forhold til mål 1 er godt på vej. Overordnet ser det ud til, at kommunerne vil være forholdsvis tæt på at kunne realisere målsætningen om, at 25 % af borgerne skal være i job eller uddannelse i midten af 2008. Der kan dog være en vis usikkerhed i forhold til udviklingen i den sidste del af indsatsperioden. På den ene side kan det vise sig, at de gode resultater frem til 4. kvartal 2007 er skabt ved at

⁴ Det skal understreges, at den lineære fremskrivning forudsætter, at de seneste 5 kvartalers udvikling fortsætter i samme retning. Dermed tager denne form for fremskrivning ikke højde for mere nuancerede kvalitative skift i den fremtidige udvikling, da den grundlæggende antager, at fremtiden vil være en umiddelbar fortsættelse af den historiske udvikling.

gøre en indsats over for den del af målgruppen, der er tættest på arbejdsmarkedet, og at indsatsen i den sidste halvdel vil vise sig at være vanskeligere, da restgruppen alt andet lige kan forventes at være 'tungere' (se kapitel 5 om restgruppen). Dette kan især gøre sig gældende for de kommuner, der allerede nu har en stor andel af målgruppen i job eller uddannelse. På den anden side er der fortsat en mulighed for, at mange kommuner blandt andet på grund af strukturreformen først i den sidste del af perioden har indsatsen over for målgruppen oppe i højeste gear. På baggrund af de forholdsvis store forskelle mellem kommunerne og på baggrund af indtrykkene fra vores caseundersøgelse, er det vores vurdering, at de to nævnte faktorer har forskellig vægt i kommunerne. Nogle kommuner har langt fra realiseret potentialet i indsatsen over for målgruppen endnu, mens andre kommuner sidder tilbage med en tung restgruppe af ledige. Samlet set er det ikke urealistisk at forvente en fortsat positiv udvikling i andelen af beskæftigede og uddannelsessøgende.

2.2 Mål 2: Udviklingen i målgruppens selvforsørgelse

Det positive billede af udviklingen i mål 1 genfindes i kommunernes resultater i forhold til selvforsørgelsesgraden i målgruppen – mål 2. Selvforsørgelsesgraden er gennemsnitligt forøget med 1,6 procentpoint pr. kvartal. I perioden fra 3. kvartal 2006 til 4. kvartal 2007 har selvforsørgelsesgraden bevæget sig fra 3,3 % til 11,3 %.

Hvis udviklingen fortsætter i samme takt vil selvforsørgelsesgraden i indsatsperioden ende på 14,5 %, hvilket er meget tæt på det opsatte mål på 15 %. Dette vil betyde, at næsten 60 % af alle kommuner vil være i stand til at opfylde målsætningen om de 15 %, mens kun tre kommer til at ligge på 10 % eller derunder.

De ti kommuner, der klarer sig bedst, har siden opstarten af indsatsen oplevet en gennemsnitlig stigning på 3,5 procentpoint pr. kvartal. Udviklingen for disse kommuner har betydet, at de gennemsnitligt har rykket sig fra 6,3 % til 23,8 % i fjerde kvartal 2007. Når vi sammenholder denne udvikling med de ti lavest placerede, fremgår det, at disse kommuner har haft en gennemsnitlig stigning på 1,0 procentpoint pr. kvartal. Dette skal ses i lyset af, at enkelte kommuner har oplevet en tilbagegang på dette mål, og dermed medvirker negativt på resultaterne.

2.3 Mål 3: Udviklingen i aktiveringsgraden i målgruppen

Det tredje mål for indsatsen relaterer sig til aktiveringsgraden i målgruppen. Målet om, at de ledige skal være i aktivering i 40 % af indsatsperioden, blev i opstartsevalueringen vurderet af kommunerne som det mest realistiske. Dette blev blandt andet begrundet i de ændrede refusionsregler, der skabte et stærkt økonomisk incitament til en aktiv indsats.

Efter fjerde kvartal 2007 er den gennemsnitlige aktiveringsgrad på 22,4 %, og kommunerne har i gennemsnit oplevet en stigning på 3,3 % pr. kvartal. Kommunerne har dermed bevæget sig fra 6,0 % til de nuværende 22,4 %. Dette svarer til, at der er sket en tredobling af aktiveringsgraden. Hvis vi fremskriver dette resultat og forventer den samme gennemsnitlige stigning på de resterende 2 kvartaler, vil kommunerne samlet set nå op på 29,0 %. Det tyder altså på, at kommunerne ikke vil være i stand til at realisere denne målsætning.

De ti bedst placerede af kommunerne i forhold til denne målsætning har opnået en aktiveringsgrad på 39 %, hvilket svarer til en gennemsnitlig stigning på 5,4 procentpoint pr. kvartal. En fremskrivning af denne udvikling peger på, at kommunerne kan nå en aktiveringsgrad på 50 %, mens kommunerne i den laveste ende kun ville kunne opnå en aktiveringsgrad på 16 % set i forhold til deres nuværende resultat på 12,6 %. Fremskrivningen af de bedste kommuners aktiveringsgrad skal dog tages med store forbehold, da det også her gælder, at det formentlig er den tungeste del af målgruppen, der endnu ikke er aktiveret, i job eller under uddannelse. Omvendt kan der for de dårligt placerede kommuner ligge et større potentiale, end fremskrivningen indikerer. Man skal dog have i mente, at målsætningen om en aktiveringsgrad på 40 % betyder, at målgruppen samlet set skal være i

aktivering i 40 % af indsatsperioden. En lav aktiveringsgrad i begyndelsen af indsatsperioden skaber derfor et efterslæb, der kræver en tilsvarende højere aktiveringsgrad i sidste halvdel af perioden.

Fortsætter udviklingen som hidtil, vil knapt en femtedel af kommunerne være i stand til at realisere målet for aktiveringsgraden. Kommunernes optimisme under igangsættelsen af initiativet ser dermed ikke ud til at holde stik.

Ser man på kommunernes målrealisering samlet set, er der forholdsvis store udsving. De 11 bedst placerede kommuner, har allerede nu nået målet om 25 % i beskæftigelse. Det viser sig også, at 27 kommuner allerede nu har realiseret målet om selvforsørgelse. I forhold til målet om aktiveringsgrad er billedet et andet, idet to kommuner har opfyldt målsætningen for hele den toårige periode. Men de bedste 11 har på nuværende tidspunkt en aktiveringsgrad på mere end 30 %.

2.4 De tre mål og kommunernes forventning

Resultaterne viser, at kommunerne er på rette spor i forhold til to af de tre målsætninger for NY CHANCE TIL ALLE. Det synes realistisk at kommunerne kan komme tæt på at indfri målet i forhold til andelen af målgruppen i job og uddannelse og indfri målet vedrørende selvforsørgelse. Omvendt peger analyserne på, at det bliver vanskeligt at komme i mål i forhold til aktiveringsgraden.

I det følgende kaster vi et blik på kommunernes egne vurderinger af mulighederne for at realisere de tre målsætninger. Tabellen nedenfor viser beskæftigelsesmedarbejderne og jobcenterledernes perspektiver på dette emne.

Tablet 2.1 Kommunernes vurdering af mulighederne for at realisere de tre mål 'I hvilken grad vurderer I indsatsens tre målsætninger som realistiske for jeres kommuner?'

		Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
Mål 1	Ledere	7,7%	30,8%	33,3%	25,6%	2,6%	78
	Medarbejdere	12,3%	41,5%	20,0%	12,3%	13,8%	65
Mål 2	Ledere	5,1%	23,1%	50,0%	19,2%	2,6%	78
	Medarbejdere	6,2%	46,2%	27,7%	10,8%	9,2%	65
Mål 3	Ledere	6,4%	25,6%	39,7%	26,9%	1,3%	78
	Medarbejdere	6,2%	26,2%	29,2%	30,8%	7,7 %	65

Kilder: Survey blandt beskæftigelsesmedarbejdere og jobcenterledere, Rambøll Management ultimo 2007.

Tabellen viser, at medarbejderne er mere pessimistiske end lederne med hensyn til muligheden for at få en fjerdedel af målgruppen i job eller uddannelse. 12,3 % af medarbejderne mener, at den første målsætning slet ikke er realistisk for deres kommune, mens 41,5 % mener, at målsætningen i mindre grad er realistisk. Det betyder, at mere end halvdelen af medarbejderne ikke forventer, at deres kommuner vil kunne leve op til den første målsætning. Billedet ser en anelse anderledes ud, når vi ser på ledernes besvarelse. Her kan vi se, at kun 7,7 % mener, at målsætningen slet ikke er realistisk. En fjerdedel af lederne mener, at målsætningen i høj grad er realistisk, og en tredjedel mener, at den i nogen grad er realistisk. Det betyder, at over halvdelen af lederne mener, at indsatsen i nogen eller høj grad er realistisk for deres kommune.

Billedet går i vid udstrækning igen i forhold til kommunernes vurdering af målopfyldelsen på mål 2. Dog er både medarbejderne og lederne mere optimistiske omkring målet om 15 % selvforsørgelse. Næsten 70 % af lederne vurderer, at det er realistisk at indfri mål 2. Den tilsvarende andel for medarbejderne er på ca. 40 %. Det er især lederne, der ser positivt på mulighederne for at opnå den ønskede selvforsørgelsesgrad i målgruppen, mens en forholdsvis stor del af medarbejderne tilkendegiver, at det er vanskeligt at nå den ønskede selvforsørgelsesgrad. 46 % af medarbejderne svarer, at målsætningen i mindre grad er realistisk.

Både ledere og medarbejdere er mest positive i deres vurdering af aktiveringsmålsætningen. Næsten en tredjedel af medarbejderne svarer, at de i høj grad vurderer, at denne målsætning er realistisk. I forhold til denne målsætning er der stor overensstemmelse i ledernes og medarbejdernes vurderinger.

I det følgende ser vi nærmere på, hvilke barrierer kommunerne oplever i forhold til indsatsen. Dermed tager vi hul på analyserne af, hvad der er afgørende for om den enkelte kommune opnår gode resultater, og hvad der skal til, for at kommunerne når i mål.

2.5 Indsatsens videre forløb

Det følgende afsnit belyser jobcenterlederne og jobcentermedarbejdernes vurdering af væsentlige barrierer i forhold til at sikre succes for NY CHANCE TIL ALLE.

Tabellen nedenfor præsenterer ledernes vurdering af væsentlige barrierer i forhold til indsatsens videre succes.

Tablet 2.3 Hvilke af følgende forhold vurderer I som væsentlige barrierer i forhold til at sikre succes for NY CHANCE TIL ALLE?

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
At finde eller udvikle aktiveringstilbud, som egner sig til målgruppen	17,9%	23,1%	26,9%	32,1%	0,0%	78
At give mere tid til denne målgruppe	3,8%	16,7%	33,3%	43,6%	2,6%	78
At finde virksomheder, som er tilstrækkeligt rummelige til målgruppen	0,0%	11,5%	35,9%	52,6%	0,0%	78
At finde medarbejdere til at varetage indsatsen	16,7%	37,2%	23,1%	23,1%	0,0%	78
At undgå, at administrationen af initiativet tager energi og fokus fra indsatsen rettet mod målgruppen	2,6%	14,1%	32,1%	47,4%	3,8%	78
At sikre at målgruppen fastholdes i job efter indsatsens afslutning	0,0%	14,1%	41,0%	39,7%	5,1%	78
Andet:	0,0%	0,0%	22,2%	66,7%	11,1%	9

Kilde: Survey blandt jobcenterledere, Rambøll Management ultimo 2007.

Som det fremgår, vurderer over halvdelen af jobcenterlederne (52,6 %), at den videre succes med målgruppen i høj grad er betinget af, om man kan finde virksomheder, som er tilstrækkeligt rummelige til målgruppen. Der er sket et betragteligt fald i andelen af kommuner, der vurderer, at rummelige virksomheder er en barriere for initiativets succes. Ved initiativets begyndelse angav 82 % af kommunerne, at udfordringen med at finde virksomheder, der er tilstrækkeligt rummelige til målgruppen i høj grad var en barriere for NY CHANCE TIL ALLE. Udviklingen tyder på, at kommunerne i højere grad end forventet har mødt virksomheder, der har været villige til og evnet at tage imod borgere i målgruppen.

Lidt under halvdelen (47,4 %) af lederne mener, at det, at administrationen af initiativet tager energi og fokus fra indsatsen rettet mod målgruppen, i høj grad kan udgøre en barriere. Her er der også tale om et fald i forhold til målingen ved initiativets opstart, hvor 62 % mente, at administrationen i høj grad ville være en udfordring.

Både udfordringen omkring administrationen og de rummelige virksomheder er også de to temaer, der markeres klart blandt de kommunale *medarbejdere* (se tabel 26 i afsnit 2.3. i bilagsrapporten). Her fremhæves det dog også som en markant udfordring at fastholde målgruppen i job efter indsatsens afslutning – en bekymring, som går igen i flere af case-studierne.

Videre er det værd at bemærke, at der er sket et markant fald i andelen af kommuner, der oplever udviklingen af aktiveringstilbud til målgruppen, som en udfordring for NY CHANCE TIL ALLEs succes. Mens 63 % af de kommunale ledere i 2006 oplevede at denne faktor i høj grad var en udfordring, er den tilsvarende andel i dag 32 %. Resultatet indikerer, at kommunerne i indsatsperioden har udviklet aktiveringstilbud, der matcher målgruppen, eller erfaret at eksisterende tilbud også er velegnede til borgere i NY CHANCE TIL ALLE.

Da indsatsen stadig har en relativ stor "restgruppe", som ikke er kommet i job eller uddannelse, er det relevant at se nærmere på, hvad der skal til at rykke den tilbageværende gruppe af borgere i målgruppen. Ledere og medarbejdere er i surveyen blevet spurgt om, hvorvidt de vurderer, at der skal nye og andre redskaber til, eller om der blot er brug for en vedholdende indsats med de allerede eksisterende redskaber.

Tabel 2.4 Hvad vurderer I, at der skal til for at få flere af de ledige borgere i målgruppen i job?

	Ledere	Medarbejdere
'Mere af det samme', dvs. en vedholdende indsats med de nuværende redskaber	62,8%	43,1%
Nye typer af redskaber	20,5%	27,7%
Andet:	14,1%	26,2%
Ved ikke	2,6%	3,1%
I alt	78	65

Kilder: Surveys blandt beskæftigelsesmedarbejdere og jobcenterledere, Rambøll Management ultimo 2007

Tabellen viser, at næsten halvdelen af medarbejderne (43,1 %) og næsten to tredjedele af lederne (62,8 %) mener, at "mere af det samme" vil få flere af de ledige borgere i målgruppen ud i beskæftigelse. Omvendt mener godt hver fjerde af medarbejderne og hver femte af lederne, at der skal nye typer redskaber til for at få flere af borgerne i restgruppen i job.

Blandt de, som angiver "andet" lægger både ledere og medarbejdere først og fremmest vægt på *at få mere tid og ressourcer* (10 kommentarer), mens flere besvarelser også omfatter udvikling af *flere typer tilbud og metoder* (6 kommentarer fra medarbejdere) samt *tættere opfølgning* (5 kommentarer fra ledere) og en *mindre administrativ byrde* (5 kommentarer).

De åbne besvarelser vedrørende, hvilke nye redskaber medarbejdere og ledere efterspørger, er samlet i en oversigt i tabellen nedenfor.

Tabel 2.5 Åbne besvarelser om nye redskaber

Spørgsmål: Hvilke nye redskaber vurderer I, at der skal til?	Ledere	Medarbejdere	Total
Flersidede/helhedsorienteret tilbud/nye tilbud	5	6	11
Tæt/skræddersyet opfølgning	2	5	7
Støttementor/praktisk gris	2	5	7
Rummelige virksomheder/øget kontakt	2	3	5
Flere ressourcer/mere tid	1	4	5
Ændring af statsrefusion/aktiveringsregler/belønning til kommuner	3	1	4
Bedre afklaring	1	2	3
Bedre lægesamarbejde	0	3	3
Mindsket administrativ byrde	1	1	2
Ernærings- og sundhedsindsats	1	0	1

Kilder: Surveys blandt beskæftigelsesmedarbejdere og jobcenterledere, Rambøll Management ultimo 2007

Det fremgår, at flersidede og helhedsorienteret tilbud, tæt skræddersyet opfølgning og øget brug af støttementorer er de redskabstyper, som oftest er fremhævet som ønskede redskabstyper.

Dermed står det også tydeligt, at de nye redskaber som efterspørges i kommunerne ikke adskiller sig radikalt fra de redskaber, som allerede står til rådighed. Snarere er der tale om, at nogle kommuner skal opprioritere og udvikle brugen af de allerede eksisterende redskaber. Generelt er indtrykket således, at opgaven vil kunne løftes med de eksisterende redskaber, så længe der er ressourcer og tid nok til den omfattende indsats, som mange af borgerne i målgruppen har brug for.

3. Bag kommunernes indsats

I dette kapitel sættes der fokus på den indsats, som kommunerne har iværksat som led i NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen. Med udgangspunkt i undersøgelsens spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale ledere, medarbejdere og politikere, de 15 gennemførte case-studier og registerdata tegnes der et billede af følgende:

- Kommunernes strategi for og prioritering af indsatsen, herunder det kommunalpolitiske fokus på indsatsen
- Kommunernes organisering af indsatsen
- Det konkrete indhold i indsatsen samt brugen af redskabsviften
- Kommunernes samarbejde med og involvering af omgivelserne i form af andre aktører, virksomheder, læger og behandlingstilbud.

3.1 Kommunernes strategi for og prioritering af indsatsen

Undersøgelsen har afdækket, at der er stor variation i, hvordan kommunerne har grebet NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen an, og i hvilken grad indsatsen optræder som et særligt fokuspunkt i den kommunale indsats.

De gennemførte casestudier tyder på, at mange kommuner ikke opfatter NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen som en særskilt indsats, men snarere ser initiativet som en understøttelse og udbygning af den indsats, som allerede gøres i kommunerne. Således har kommunerne ikke nødvendigvis formuleret en klar strategi, som definerer en helt ny tilgang til målgruppen ved indsatsens start, men har i stedet anvendt de tildelte midler til at intensivere og udbygge den allerede eksisterende indsats. For at svare på spørgsmålet om, hvilken strategi kommunerne har haft for indsatsen, er det derfor nødvendigt ikke at fokusere snævert på specifikke initiativer foranlediget af NY CHANCE TIL ALLE, men at fokusere mere bredt på, hvordan kommunerne har udbygget indsatsen over for målgruppen siden sommeren 2006.

Surveyen blandt kommunale ledere og medarbejdere fra efteråret 2007 viser dog, at NY CHANCE TIL ALLE har givet anledning til en række særlige prioriteringer og ændringer i indsatsen i kommunerne. Undersøgelsen viser således, at initiativet direkte har afstedkommet følgende tiltag:

- 51 % af kommunerne har udpeget en *daglig ansvarlig leder* for indsatsen (tabel 6, survey blandt ledere) – en fremgang på cirka 25 % i forhold til opstartsevalueringen, hvor cirka 40 % havde udpeget en daglig ansvarlig leder.
- 18 % har *nedsat et særligt team* eller projektgruppe til at varetage indsatsen (tabel 2, survey blandt ledere). Dette svarer cirka til niveauet i opstartsevalueringen i 2006.
- 59 % har *ansat nye medarbejdere* som følge af initiativet (tabel 7, survey blandt ledere), hvilket er markant flere end i efteråret 2006.
- Casestudierne indikerer, at en del af kommunerne har *mindsket sagsstammen* for de sagsbehandlere, som er tilknyttet borgerne i målgruppen.
- 67 % har tilkøbt nye forløbstyper hos *andre aktører/eksterne leverandører* (tabel 14, survey blandt ledere), hvilket kun 44 % angav at have gjort i opstartsevalueringen.
- 59 % har oprettet *nye kommunale tilbud* særligt målrettet målgruppen (tabel 14, survey blandt ledere), hvilket kun omkring hver tredje kommune havde i efteråret 2006.
- 30-40 % af kommunerne har *afsat flere midler til indsatsen* end de centralt tildelte midler (afhængigt af om det er ledere eller kommunalpolitikere, der spørges) (tabel 4, survey blandt ledere og survey blandt politikere).

På indholds- og redskabssiden er det vanskeligt at tegne et klart billede af, hvilke strategier kommunerne har benyttet. På baggrund af surveybesvarelsenerne er det dog muligt at udpege nogle tendenser i, hvilke elementer man har satset på i indsatsen. Jobcenterlederne er i surveyen blevet bedt om at angive tre udsagn, der bedst beskriver, hvordan man har grebet indsatsen an, og de følgende elementer er gennemgående hos en stor andel af de adspurgte kommuner:

- *Mere virksomhedsnær aktiveringsindsats*, herunder brug af praktik, mentor, hyttefadsordning, løntilskud mv.
- *Individuelt tilrettelagt indsats* med høj grad af kontakt og opfølgning
- *Afklaring af borgere* med helbredsmæssige og sociale problemer – med henblik på at afklare borgernes arbejdsevne og ressourcer.

Hvordan disse elementer mere konkret er blevet udfoldet i indsatsen, vil blive belyst i de følgende afsnit.

Casestudierne afdækker i tråd med opstartsevalueringen, at *de ændrede refusionsregler* har spillet en afgørende rolle i kommunernes strategiske overvejelser vedrørende aktivering af borgerne. Således har en del kommuner sørget for at opstarte aktiveringstilbud på et tidligt tidspunkt i processen og at udvikle aktiveringstilbuddene, så de er i stand til også at rumme den tungeste del af målgruppen. I Randers Kommune har man eksempelvis indført det som praksis, at alle kontanthjælpsmodtagere placeres i aktivering. Herved modtager kommunen en høj graf af refusion, hvilket frigør midler til den målrettede indsats for beskæftigelse eller afklaring. I andre tilfælde, som Ishøj, har man fremskyndet oprettelsen af aktiveringstilbud for at sikre kommunen refusionen. For Skive Kommune betød de ændrede refusionsregler, at man allerede forud for NY CHANCE TIL ALLE-perioden indførte omfattende aktivering.

Casestudierne indikerer, at også *kommunalreformens* ikrafttræden d. 1/1-07 har haft stor indflydelse på de kommunale strategier for indsatsen. *For det første* er mange af sammenlægningskommunerne præget af, at de tidligere kommuner typisk har arbejdet med hver deres strategi for indsatsen, og at man derfor har måttet "starte forfra" efter kommunesammenlægningen. For nogle kommuners vedkommende har det betydet, at man ikke har fået lagt en decideret strategi for den nye kommune, eller at man først på et sent tidspunkt har fået sammenkørt de forskellige indsatsler.

For det andet har kommunalreformen betydet, at nogle kommuner grundet de mange administrative og organisatoriske vanskeligheder i forbindelse med kommunalreformen har nedprioriteret udarbejdelsen af en strategi for indsatsen. Nogle steder har man således ventet med at sætte fokus på indsatsen til et godt stykke inde i 2007, hvilket har betydet, at man først sent eller slet ikke har fået lagt en strategi for indsatsen.

Generelt er indtrykket fra flere af casestudierne, at kommunalreformen ikke kun op til årsskiftet til 2007, men også i høj grad i den første halvdel af 2007 har skabt megen uro og besvær i hverdagen, hvilket alt andet lige har betydet, at der ikke har været det fokus på NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen, som der kunne have været. I flere kommuner, som fx Frederikssund og Ishøj, giver ledelsen udtryk for, at man bevidst har undladt at sætte fokus på indsatsen, fordi man ikke ønskede at belaste og presse medarbejderne mere, end de allerede var pga. reformen. Andre steder er det indtrykket, at det har været nye sags-gange, ny sagsstamme og nye kolleger, som har afstedkommet et mindsket fokus på og overskud til indsatsen.

Omvendt er det dog også vigtigt at være opmærksom på, at kommunalreformen i en del kommuner har givet flere muligheder og ressourcer til at prioritere og målrette indsatsen til målgruppen. Den større volumen af borgere og dermed af midler har flere steder gjort det muligt at oprette særskilte initiativer til målgruppen, hvilket mange af de mindre kommuner ikke havde mulighed for før sammenlægningen.

3.1.1 Kommunalpolitisk involvering og fokus

NY CHANCE TIL ALLE-initiativet lader til generelt at have stor bevågenhed på lokalpolitisk niveau. Casestudierne viser, at der i nogle kommuner har været fokus allerede fra indsatsens start, mens der i andre kommuner er kommet mere politisk opmærksomhed på initiativet som følge af barometermålingerne eller gode resultater skabt i kommunen.

At en del politikere har været aktive fra indsatsens start afspejles i, at det politiske niveau i 80 % af kommunerne i nogen eller i høj grad har været involveret i den konkrete prioritering af NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen (se tabel 2, survey blandt politikere). 73 % af kommunalpolitikere angiver øget brug af virksomhedsrettet aktivering som et punkt, man har prioriteret fra politisk side, men også øget brug af kombinerede forløb og øget fokus på at aktivere målgruppen har været højt placeret på politikernes prioriteringsliste (hhv. 65 og 64 %, se tabel 3, survey blandt politikere).

Casestudierne afdækker, at oplevelsen blandt ledere og medarbejdere i kommunerne er, at politikerne især har haft fokus på at sikre en høj grad af aktivering og dermed øget refusion af kontanthjælpsudgifterne til kommunen. Som tabellen nedenfor afdækker, har prioriteringen af refusionen ifølge politikerne ikke betydet, at man har mistet fokus på at sikre varig beskæftigelse for målgruppen.

Tabel 3.1: Hvilket af nedenstående udsagn er mest kendetegnende for de politiske udmeldinger i jeres kommune om tilgangen til indsatsen? (Survey blandt kommunalpolitikere, oktober 2007)

	Antal	Procent
Fokus: Aktivering i et omfang, som sikrer 65 % refusion	8	9,4 %
Fokus: Varig beskæftigelse og således mindre udgifter	66	77,6 %
Andet	8	9,4 %
Ved ikke	3	3,5 %
Total	85	100,0 %

Tabellen viser, at knap otte ud af ti kommunalpolitikere angiver, at de politiske udmeldinger har fokuseret på, at man skal sikre varig beskæftigelse for målgruppen, mens knap 10 % har haft hovedfokus på at sikre refusion gennem aktivering. Disse besvarelser adskiller sig markant fra besvarelserne i opstartsevalueringen, hvor hele 30 % af kommunerne angav, at det fra politisk side blev prioriteret at sikre refusionen. En afgørende forskel er imidlertid, at det i opstartsevalueringen var de kommunale ledere, som besvarede spørgsmålet vedrørende de politiske udmeldinger, mens besvarelserne ovenfor er angivet af politikerne selv.

Generelt er indtrykket fra både surveys og casestudier, at NY CHANCE TIL ALLE-initiativet i høj grad har medvirket til at skabe en større lokalpolitisk opmærksomhed på de langvarige kontanthjælpsmodtagere. Således viser tabellen nedenfor, at politikerne i tre ud af fire kommuner mener, at initiativet i nogen eller i høj grad har øget deres fokus på målgruppen.

Tabel 3.2: I hvilken grad vurderer I, at NY CHANCE TIL ALLE har medført øget lokalpolitisk bevågenhed på målgruppen i jeres kommune? (Survey blandt kommunalpolitikere, oktober 2007)

	Antal	Procent
Slet ikke	3	3,5 %
I mindre grad	17	20,0 %
I nogen grad	36	42,4 %
I høj grad	28	32,9 %
Ved ikke	1	1,2 %
Total	85	100,0 %

Undersøgelsen viser, at de ændrede refusionsregler har været en stærk medvirkende faktor til at rette kommunalpolitikernes opmærksomhed mod målgruppen. Således angiver 85 % af de adspurgte kommunalpolitikere, at det øgede fokus på målgruppen i nogen eller i høj grad kan henføres til nye refusionsregler (tabel 7, survey blandt politikere). Indførelsen af 300-timers reglen vurderes ikke i samme grad at have betydning for den øgede opmærksomhed på målgruppen – kun knap 40 % af kommunalpolitikere angiver dette som en væsentlig faktor (tabel 7, survey blandt politikere).

Ud over ændringen af refusionsreglerne må NY CHANCE TIL ALLE-*barometret* fremhæves som en væsentlig faktor for det store kommunalpolitiske fokus på indsatsen. Det fremgår af både casestudierne og af surveyen blandt kommunalpolitikere, at der er massiv politisk opmærksomhed på, hvor kommunen er placeret på barometret – hele 87 % angiver, at de i nogen eller i høj grad har opmærksomhed på placeringen (tabel 7, survey blandt politikere).

Casestudierne afdækker, at denne opmærksomhed er væsentlig både for kommuner, som er godt placeret, og for kommuner, som er dårligt placeret. For de dårligt placerede kommuner fungerer barometret som en slags "gabestok", hvilket kan motivere lederne til at rykke på indsatsen. For de kommuner, som ligger godt, kan den gode placering være med til at gøre det mere tydeligt for såvel politikere som medarbejderne, at der skabes gode resultater, hvilket virker motiverende og udløser anerkendelse og opbakning til medarbejderne.

Indtrykket fra casestudierne er dog, at den lokalpolitiske bevågenhed hovedsageligt gør en forskel i den forstand, at den medvirker til at sikre fokus og prioritering af indsatsen. Typisk vil politikernes interesse for indsatsen forplante sig til lederen og derigennem til de medarbejdere, som står for indsatsen – og dermed gøre det tydeligt for medarbejderne, at indsatsen er højt placeret på dagsordenen. Det er således ikke indtrykket, at lokalpolitikere reelt har haft den store indflydelse på den konkrete tilrettelæggelse og organisering af indsatsen.

3.2 Kommunernes organisering af indsatsen

De organisatoriske rammer for indsatsen kan spille en væsentlig rolle for, hvilke resultater der opnås. I det følgende tegnes derfor et nærmere billede af, hvordan kommunerne har valgt at organisere indsatsen, og hvilke fordele og ulemper der knytter sig til de forskellige modeller.

Tabellen nedenfor giver et i overblik over, hvor mange kommuner der har valgt at *omfordele* NY CHANCE TIL ALLE-sagerne som en del af organiseringen af indsatsen.

**Tabel 3.3: Hvordan har kommunen valgt at organisere indsatsen?
(Survey blandt ledere, oktober 2007)**

	Antal	Procent
Der er nedsat et særligt team eller projektgruppe til at varetage indsatsen, og sagsbehandlingen for de pågældende sager er samlet hos dette team	14	17,9 %
Der er ikke sket en omfordeling af sager, men der er nedsat et ansvarligt team, der koordinerer indsatsen	12	15,4 %
Sagerne varetages på samme måde og af de samme sagsbehandlere som tidligere	36	46,2 %
Andet	16	20,5 %
Total	78	100,0 %

Af tabellen fremgår det, at det mest normale er, at kommunen har valgt at lade sagerne blive hos den eksisterende sagsbehandler – 46 % angiver dette, og at sagerne varetages som tidligere, mens ca. 15 % har nedsat et koordinerende team uden at omfordele sagerne. Knap hver femte kommuner har valgt at samle sagerne hos et særligt team.

Ud over fordelingen og koordineringen af sagerne er også placeringen af *beslutningsmyndigheden* over borgeren væsentlig for indsatsen. Selvom borgeren er tilknyttet en bestemt sagsbehandler, kan beslutningsmyndigheden i forhold til bevilling af fx kurser, løntilskud mv. lægges hos projektmedarbejdere eller virksomhedskonsulenter, afhængigt af hvem der har den tætteste kontakt til borgeren. Surveyen viser, at i knap halvdelen af kommunerne ligger handlingskompetencen fast hos sagsbehandleren, mens det i ca. 40 % af kommunerne er sådan, at handlingskompetencen ligger hos den medarbejder, der hyppigst har kontakt med borgeren (tabel 3, survey blandt ledere).

På baggrund af surveybesvarelserne og de gennemførte casestudier kan der udsondres tre typiske organiseringsformer med hver deres fordele og ulemper:

➤ **Organiseringsmodel 1: Sager og beslutningskompetence bevares hos eksisterende sagsbehandler**

Den første og mest udbredte organiseringsmodel for indsatsen består i en videreførelse af den allerede eksisterende organiseringsmodel for indsatsen. I denne organiseringsmodel beholder de enkelte sagsbehandlere deres sagsstamme, og NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen foretages altså primært ved, at sagsbehandleren "vender bunken" og tager de udtrukne sager op til fornyet vurdering. Surveyen viser, at i de kommuner, der organiserer indsatsen således, er det også typisk sådan, at handlingskompetencen er fast forankret hos borgerens sagsbehandler.⁵

Under denne overordnede organiseringsform findes der to varianter: I den første variant ligger en del af det motiverende og afklarende arbejde hos sagsbehandleren, og det er således her borgeren forberedes til aktivering i form af praktik, kurser, korte afklarende forløb mv. Det gælder fx for Skive Kommune. I den anden variant fungerer sagsbehandleren i højere grad som en visitator, der relativt hurtigt visiterer borgeren ud til længerevarende forløb hos kommunale tilbud eller anden aktør. Herefter varetages al kontakt til borgeren via medarbejderne i tilbuddet eller hos anden aktør.

På baggrund af casestudierne er det Rambøll Managements vurdering, at *fordelen* ved model 1 er, at der er en kontinuitet i indsatsen, fordi sagsbehandleren har et

⁵ Blandt de kommuner, som har angivet, at sagerne varetages af de samme sagsbehandlere og på samme måde som tidligere, angiver 61 %, at beslutningsmyndigheden ligger fast hos sagsbehandleren. I de øvrige tilfælde (oprettelse af særligt team eller koordinerende team) gælder det samme kun i ca. 40 % af tilfældene.

forudgående kendskab til borgeren og ikke skal "starte forfra" ved indsatsens start, som det er tilfældet, hvis sagerne samles hos en ny gruppe af sagsbehandlere. *Ulempen* kan være, at indsatsen risikerer at blive "usynlig" og drukne i de andre sager, fordi der ikke sker konkrete ændringer i fordelingen af sagerne eller i organiseringen af indsatsen. Desuden kan det være en ulempe, at beslutningerne tages af sagsbehandlere, som ikke har tæt kontakt med borgeren i dagligdagen.

➤ **Organiseringsmodel 2: Sager bevares hos eksisterende sagsbehandlere, men beslutningskompetence følger borgeren**

Alternativet til den første organiseringsmodel er at lade beslutningskompetencen følge borgeren, i stedet for at den er lokaliseret hos den faste sagsbehandler. Det kan fx foregå på den måde, at når borgeren visiteres til et tilbud til motivationsbearbejdning og afklaring, overtager tilbuddet samtidig beslutningskompetencen for borgeren. I Roskilde Kommune er indsatsen organiseret på denne måde – borgeren er fortsat tilknyttet sin hidtidige sagsbehandler, men for de borgere, som visiteres til kommunens særlige NY CHANCE TIL ALLE-tilbud, overgår en stor del af handlingskompetencen til tilbuddets jobkonsulenter.

Vurderingen blandt flere af de interviewede i casestudierne er, at *fordelen* ved model 2 sammenlignet med model 1 er, at det kan være hensigtsmæssigt, at beslutninger vedrørende borgerne træffes af de medarbejdere, som har det største personlige kendskab til borgeren. Dette giver den største sandsynlighed for, at borgeren får de mest hensigtsmæssige tilbud. *Ulempen* ved model 2 kan som ved model 1 være, at nogle af sagerne i målgruppen risikerer at forblive nederst i bunken, fordi ansvaret forbliver hos den eksisterende sagsbehandler.

➤ **Organiseringsmodel 3: Omfordeling af sager og beslutningskompetence til særligt team**

Den tredje organisationsmodel, som en del kommuner anvender, implicerer, at alle sagerne under NY CHANCE TIL ALLE samles hos et særligt team af medarbejdere. Disse har herefter myndighedsansvaret over for de pågældende borgere. En sådan model har man fx anvendt i Ishøj, hvor man har samlet alle borgere med anden etnisk baggrund hos et særligt team af jobkonsulenter.

Fordelen ved at samle indsatsen for borgerne hos ét team er, at det kan skabe et øget fokus på indsatsen og kan forbedre rammerne for at gøre tingene på nye og kreative måder. Samtidig kan det, at indsatsen samles, medvirke til at skabe en "team spirit" og gejst hos teammedarbejderne. Casestudierne vidner dog om, at det også inden for de øvrige organiseringsformer har været muligt at opdyrke disse elementer. Flere af de kommuner, som ikke har valgt denne model, fremhæver det som en *ulempe*, at sagsbehandlere muligvis ikke kender borgeren i forvejen og dermed skal sætte sig ind i sagen, hvilket kan skabe forsinkelse i indsatsen. Hvis teamet nedlægges ved indsatsperiodens afslutning, vil der desuden være risiko for, at borgeren skal gennem endnu et skift af sagsbehandler.

Hvad angår ledelsesmæssigt fokus, viser undersøgelsen, at kommunerne har haft omtrent den samme prioritering af de ledelsesmæssige initiativer, som opstartsevalueringen af dækkede. Cirka halvdelen af kommunerne har udpeget en daglig ansvarlig leder for indsatsen, mens hver femte kommuner har løbende ledermøder om indsatsen eller indsatsen som fast dagsordenspunkt på ledermøder.

Tabel 3.4: Har jeres kommune et særligt ledelsesfokus på NY CHANCE TIL ALLE gennem en eller flere af følgende aktiviteter? (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Ja	Nej	Ved ikke	Total
NY CHANCE TIL ALLE som fast dagsordenspunkt til ledermøder	23,1%	74,4%	2,6%	78
Løbende ledermøder specifikt vedrørende NY CHANCE TIL ALLE	19,2%	75,6%	5,1%	78
Udpeget en ansvarlig daglig leder for indsatsen	51,3%	47,4%	1,3%	78

Indtrykket fra de gennemførte casestudier er imidlertid, at det ikke udelukkende er de "objektive" forhold som organiseringsformer, ledelsesstrukturer mv., der har betydning for, om indsatsen har gode rammer. Mindst lige så vigtigt fremstår de mere "bløde" forhold, som angår samarbejdsrelationerne mellem medarbejderne, engagementet i medarbejdergruppen og følelsen af "holdånd" og kampgejst i det team, der varetager indsatsen.

I bl.a. Jammerbugt, Roskilde og Frederikssund kommuner fremhæver man disse faktorer som afgørende for, at man har været i stand til at skabe gode resultater. Blandt de gennemgående træk, som udpeges som vigtige i disse kommuner, kan nævnes:

- *Fælles forståelse* af sagsbehandling – sagsbehandlerne har drøftet, hvilken tilgang man har til borgerne, og er enige om en fælles linje, fx at der godt må presses lidt på, at beskæftigelse er bedre end pension, at man møder borgerne med anerkendelse osv.
- Sagsbehandlerne bruger ofte hinanden til at *sparre med* og sørger for at vende vanskelige sager med hinanden. Dette giver sagsbehandlerne følelsen af ikke at stå alene med sagerne, men at man løfter opgaven i flok.
- Sagsbehandlerne har en høj grad af *metodefrihed* og nyder stor *tillid* fra ledelsen til at tilrettelægge indsatsen sådan, som det opleves mest hensigtsmæssigt. Dette skaber engagement og ejerskab til indsatsen blandt medarbejderne.
- Tillidsfuld og *tæt dialog* om metode og sager mellem sagsbehandler, leder og eksternt aktør.
- Udnyttelse af forskellige *faglige kompetencer* – der er i flere af kommunerne stor faglig diversitet blandt sagsbehandlerne, hvilket skaber kreativitet og rum for nye tilgange.

3.3 Resultatløn

I forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE har kommunerne haft mulighed for at søge tilskud til at give særlig resultatløn til medarbejderne for at understøtte indsatsen. Der bliver givet et tilskud på 1.000 kr., når en passiv kontant- eller starthjælpsmodtager i 13 uger ud af en periode på 15 uger opfylder ét af følgende krav:

- modtager ingen offentlige ydelser til forsørgelse
- kommer i SU-godkendt uddannelse
- kommer i fleksjob.

Det har stået kommunerne frit for, om de ville ansøge om tilskud til resultatløn. I alt 33 kommuner benyttede denne mulighed i det første år af indsatsperioden. Efterfølgende har yderligere fire kommuner søgt om resultatløn. Dermed har cirka en tredjedel af kommunerne søgt om muligheden, mens der er brugt 2,5 millioner ud af en samlet pulje på 10 millioner kr.

Holdninger og tilgange til resultatløn

Holdningerne til resultatløn er mangfoldige – og ofte delte. I forlængelse af casestudierne har Rambøll Management gennemført ni telefoninterviews med kommunale ledere for at få et billede af, hvilke bevæggrunde jobcentre har for enten at benytte eller undlade at

benytte resultatløns i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE. Kapitlet her består således af datamateriale fra både casestudier samt opfølgende telefoninterviews.

Nedenstående tabel 3.5 sammenfatter lederens be væggrunde i fire typer. Bemærk, at de identificerede typer ikke er direkte repræsentative for enkeltkommuner. Der er tale om tendenser, der har vist sig på tværs af de gennemførte interviews. Det er således muligt for et jobcenter at befinde sig i flere af typerne

Tabel 3.5: Bevæggrunde for eller imod anvendelse af resultatløns

	Individuel/teamtilgang til fordeling af resultatløns	Kollektiv tilgang til fordeling af resultatløns
Ledere der er positive over for brugen af resultataflønning	<p style="text-align: center;">Type 1</p> <p>Medarbejdere, der yder en ekstra indsats, skal belønnes. Der er forskel på, hvilken indsats medarbejderne leverer, derfor vil de også gerne have mulighed for at påskønne de personer, der yder ekstra</p>	<p style="text-align: center;">Type 2</p> <p>Alle har del i succes. Det er ikke muligt at adskille, hvem der i sidste ende får borgeren i arbejde. Derfor skal alle belønnes, da succes er et udtryk for en kollektiv indsats.</p>
Ledere der er negative over for brugen af resultataflønning	<p style="text-align: center;">Type 3</p> <p>Det er ikke muligt at afgrænse, hvilken medarbejder i teamet der er udslagsgivende i forløbet. Det er ikke retfærdigt at opstille mål, der tilgodeser en indsats frem for en anden.</p> <p>Derudover risikerer den enkelte medarbejder at glemme fagligheden, så det individuelle hensyn tilsesættes for egen vinding.</p>	<p style="text-align: center;">Type 4</p> <p>Ordningen, der er skabt i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE, er for dyr at opsætte i forhold til gevinsten.</p> <p>Indførelsen af resultatløns – selv med kollektiv fordeling – vil medføre en øget konkurrencemotivitet, hvilket kan påvirke det sociale arbejdsmiljø negativt.</p> <p>Ekstra løns er ikke den motivationsfaktor, der er i stand til at motivere medarbejderne til en ekstra indsats. Det er vigtigere med et fagligt fællesskab, hvor der er mulighed for opkvalificering.</p>

Som det fremgår af tabellen, knytter argumentationen for eller imod anvendelsen af resultatløns sig enten til en individuel/teamorienteret tilgang eller en bredere kollektiv tilgang til fordeling af resultatløns. De fire typer vil blive beskrevet nærmere i det følgende.

Type 1. Belønning tæt knyttet til individet giver resultater

I jobcentre med en individuel/teamorienteret tilgang afvikles resultatløns direkte i forhold til den enkelte medarbejder ud fra den enkelte medarbejders eller teamets resultater. Som ét af jobcentrene udtrykte det:

“Vi løfter alle sammen, men vi vil gerne give lidt ekstra til dem, der yder en ekstra indsats.”

Hovedargumentet er her, at der er forskel på medarbejdere. Mens nogle medarbejdere er tilfredse med den løns de får i forhold til arbejdsindsatsen, er andre villige til at yde lidt mere, hvis den ekstra indsats giver afkast på lønsedlen. Ydermere er der nogle sagsbehandlere, der er dygtigere end andre i forhold til at skabe resultater, og det vil disse job-

centre gerne belønne. Præmissen er, at det er muligt at afgrænse den enkelte medarbejders indsats – og på den baggrund belønne den pågældende.

Der er dog også kommuner, som flytter incitamentsstærkningen fra det individuelle niveau til det team, som individerne er forankret i:

“Vi opsætter mål for en række temaer. Der er rettidighed, aktiveringsprocent – den skal være højere, og der skal være datadisciplin. Vi kører det på teamniveau, fordi vi ønsker teamstrukturen som det bærende.”

Ovenstående citat illustrerer, hvordan jobcenteret opsætter nogle konkrete og målbare parametre til brug ved fordeling af resultatløns. Hvert team bliver herefter målt i forhold til disse målsætninger, og lønnen udbetales derefter på baggrund af målopfyldelsesgraden.

Type 2. Kollektiv belønning giver resultater

Det er netop argumentet om afgrænsningen af hver enkelt medarbejders indsats, som kommunale ledere under type 2 er uenige i. Derfor anvender de en bredere kollektiv tilgang til fordelingen af resultatløns. Disse ledere mener ikke, at man specifikt kan identificere hvem og hvad, der forårsager den lediges vej ind på arbejdsmarkedet, og dermed giver det ikke mening at belønne medarbejderne individuelt.

Rationalet bag brugen af resultatløns adskiller sig således fra type 1. Brugen af resultatløns har til formål at styrke oplevelsen af et fagligt fællesskab, der arbejder efter samme mål. Den konkrete belønning tænkes derfor bredt, og i de fleste af disse kommuner betyder det, at resultatløns bliver fordelt ligeligt blandt alle medarbejdere, der er inddraget i kontanthjælpsindsatsen. En jobcenterchef beskriver motivationen bag anvendelsen af resultatløns således:

“Det kan være med til at synliggøre, at vi har skabt nogle resultater. Vi har hele tiden samme sagsmængde. Det er dermed en god måde at vise, at det går godt. Det er godt, at der kommer en afregning, så resultaterne bliver konkrete og nære i forhold til medarbejderen.”

I et af jobcentrene er der eksempelvis skabt en fordelingsnøgle, hvor ledelsen vurderer de forskellige medarbejdergruppers andel af indsatsen. Sigtet med fordelingsnøglen er at kunne inkludere og belønne samtlige medarbejdere i indsatsen, lige fra administration til sagsbehandlere og jobkonsulenter. Det er meget vigtigt, at alle bliver en del af fordelingsnøglen, så alle får et medansvar for indsatsen, og at ledelsen er i stand til at belønne samtlige medarbejdere. Fordelingsnøglen er skabt ud fra et skøn over, hvor meget tid medarbejdergrupperne bruger på målgruppen, og en vurdering af, hvilken effekt arbejdet har på den ledige.

Generelt er disse kommuner bange for, at en direkte individuel fordeling vil betyde, at der skabes intern splid og konkurrence om, hvem der har fået de ”stærkeste” ledige, da disse ledige må formodes at være lettere at formidle.

Type 3. Individuel belønning fortrænger individuelle løsninger

Udgangspunktet for ledere i denne type er, at medarbejderne i vid udstrækning selv har mulighed for at påvirke resultaterne af deres arbejde. Derimod mener de ikke, at resultatløns har nogen positiv effekt på medarbejdernes indsats. Medarbejderne motiveres af andet end en ”løngulerod”. Motivationen findes eksempelvis i den faglige stolthed og i succesoplevelser med borgere, der rykker sig nærmere på arbejdsmarkedet. Som en jobcenterchef udtrykker det:

“Incitamentet er ofte, når man føler man gør en forskel, det er vigtigt at støtte det fra lederens side. Det at gøre en forskel, og at der er en mening med det man laver ... det er det, der driver.”

Derudover er der en frygt for, at man med indførelse af resultatløns risikerer at skævvride indsatsen. Problemet kan eksempelvis opstå, hvis de opsatte mål for en resultatlønsaftale fordrer bestemte løsninger for beskæftigelsesindsatsen. Da frygter nogle kommunale lede-

re, at medarbejderne vil være mere tilbøjelige til at benytte disse løsningsmodeller på grund af de ekstra penge samt det øgede fokus, der automatisk følger med. En jobcenterchef beskriver det på følgende måde:

“Det er meget kvantitative mål, og på den måde er jeg bange for at det mere kvalitative bliver glemt. Så risikerer vi, at vi sender de ledige ud til låns, så de igen efter lidt tid kommer tilbage til os.”

Indførelse af resultatløns involverer for disse ledere en risiko for, at man nedtoner den individuelle faglige vurdering fra sag til sag og anlægger et for kortsigtet tidsperspektiv.

Type 4. Resultatbaseret løn går ud over fællesskabet

Kommunale ledere under type 4 har valgt ikke at benytte sig af muligheden for resultatløns i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE, fordi de vurderer, at indførelsen af resultatløns – selv med kollektiv fordeling – vil medføre en øget konkurrencementalitet og dermed en risiko for, at det sociale arbejdsmiljø kommer til at lide. Ydermere opvejer den administrative byrde ikke eventuelle gevinster ved brug af resultatløns. Som beskrevet af én af disse ledere, skaber en smule mere i løn ikke nødvendigvis bedre medarbejdere, der yder mere. Derimod handler det om at synliggøre succeser ved at *“sende informationer rundt til medarbejderne, så de får en stolthed over deres arbejdsplads, deres arbejde og deres ledelse”*.

For disse ledere handler det mere om at kunne opbygge et stærkt kollektiv, hvor der er mulighed for faglig opkvalificering. De mener ikke, at man kan udpege enkelte personer eller grupper, der i særdeleshed gør en forskel – alle parter spiller en rolle i beskæftigelsesindsatsen. Dermed er det vigtigt, at alle parter føler, at de er en del af indsatsen og succesen.

Adfærdsmæssige konsekvenser af resultatløns

Med afsæt i analysen af de forskellige holdninger og tilgange til resultatløns er det interessant at undersøge de adfærdsmæssige konsekvenser af resultatlønsordninger. I spørgeskemaundersøgelserne af ledere og medarbejdere blev der både spurgt ind til anvendelsen og den oplevede effekt af resultatløns. Som det fremgår af Tabel 3.5 nedenfor, er der 24 (30,8 %) af de adspurgte kommunale ledere, som angiver at have indført resultatløns til medarbejderne.

Tabel 3.5: Anvendelse af resultatløns (Survey blandt kommunale ledere)

Har I i jeres kommune indført resultatløns til medarbejderne?	Antal	Procent
Ja	24	30,8 %
Nej	54	69,2 %
Ved ikke	0	0,0 %
I alt	78	100,0 %

Af disse ledere vurderer 21 (87,5 %) at resultatløns *slet ikke* eller i *mindre grad* har ført til, at medarbejderne har ydet en ekstra indsats over for målgruppen.

Tabel 3.6: Oplevet effekt af resultatløns (Survey blandt kommunale ledere)

I hvilken grad vurderer I, at resultatløns har ført til, at medarbejderne har ydet en ekstra indsats over for målgruppen?	Antal	Procent
Slet ikke	8	33,3 %
I mindre grad	13	54,2 %
I nogen grad	1	4,2 %
I høj grad	0	0,0 %
Ved ikke	2	8,3 %
I alt	24	100,0 %

Ligeledes mener 7 ud af de 10 adspurgte jobcentermedarbejdere, der har erfaring med resultatlønsordning, at indførelsen af resultatlønsordning *slet ikke* eller *i mindre grad* har ført til en øget indsats blandt medarbejderne.

Tabel 3.7: Oplevet effekt af resultatlønsordning (Survey blandt jobcentermedarbejdere)

I hvilken grad vurderer I, at resultatlønsordningen har ført til, at medarbejderne har ydet en ekstra indsats over for målgruppen?	Antal	Procent
Slet ikke	3	30,0 %
I mindre grad	4	40,0 %
I nogen grad	2	20,0 %
I høj grad	1	10,0 %
Ved ikke	0	0,0 %
I alt	10	100,0 %

Mens datagrundlaget fra spørgeskemaundersøgelserne er forholdsvis begrænset i forhold til antallet af respondenter, antyder resultaterne dog en konsistent vurdering af resultatlønsordning blandt kommunale ledere og medarbejdere, som stemmer overens med de holdninger og vurderinger af resultatlønsordning, der blev givet udtryk for i forbindelse med casestudierne. Indtrykket fra casestudierne er, at resultatlønsordningen for NY CHANCE TIL ALLE på nuværende tidspunkt har haft en symbolsk snarere end en reel adfærdspåvirkende værdi, og at motivationen blandt medarbejderne for at yde mere ikke nødvendigvis ligger i en resultatlønsordning.

Udfordringer forbundet med indførelse af resultatlønsordning

På baggrund af de gennemførte spørgeskemaundersøgelser og casestudier kan man identificere en række udfordringer i forhold til indførelse af resultatlønsordning, herunder:

- At det kan være svært at identificere de enkelte medarbejdere, der skaber resultaterne i forhold til en borger, idet forløbet oftest er en kollektiv indsats.
- At resultatlønsordninger – selv med kollektiv fordeling – kan medføre en øget konkurrencementalitet, hvilket kan påvirke det sociale arbejdsmiljø negativt.
- At den enkelte medarbejder kan "glemme" fagligheden, så det individuelle hensyn tilsidesættes for egen vinding.
- At den administrative byrde forbundet med indførelse af en resultatlønsordning kan opveje mulige gevinster, især i forbindelse med strukturering af resultatlønsordningen til enkeltstående (tidsbegrænset) indsatser, men også i forhold til samarbejde omkring resultatlønsordninger med medarbejdere og fagorganisationer.
- At det kan være svært at forene resultatlønsordningen, der bygger på individuel resultatmåling og belønning, med kulturen blandt medarbejderne på mange jobcentre, der er kendetegnet ved et udbredt lighedsprincip og en teamorienteret holdning – "vi løfter i flok".

Mens disse udfordringer ikke umuliggør indførelse af resultatlønsordninger i forbindelse med fremtidige indsatser, er det vigtigt at tage stilling til disse i forhold til resultatlønsordninger i fremtiden.

Resultatlønsordning i fremtiden

I forlængelse heraf blev lederne spurgt om, hvad der skulle til for at øge brugen af resultatlønsordning.

Direkte, tidlig og personlig information til jobcentrene

Mange af lederne gav udtryk for, at de gerne ville have søgt om resultatlønsordning, hvis tilbuddet havde faldet på et andet tidspunkt. En del af årsagen til dette skal sandsynligvis findes i kommunalreformen, som ganske enkelt blev prioriteret højere. Herudover mente flere ledere, at det ville være fordelagtigt, hvis information og deadlines kunne kommunikeres ud tidligere og mere klart. Eksempelvis ved at benytte beskæftigelsesregionerne til at informere om muligheden direkte og personligt i de enkelte jobcentre.

Udvikling af resultatlønsordningen skal foregå i det enkelte jobcenter

Det er vigtigt, at resultatlønsordningen udformes med udgangspunkt i de forhold, der gør sig gældende på de enkelte jobcentre. Således skal beslutningskompetencen i forhold til indførelse af resultatløn ligge i de enkelte jobcentre. Ligeledes kan ledelsen i de enkelte jobcentre vurdere, at resultatløn er en god idé, men motivationen for resultatlønsordningen skal gro i fællesskab. Det er meget vigtigt, at medarbejderne er involveret i processen, tager resultatlønsredskabet til sig – ellers kan det være svært at implementere med succes.

Bredere rammer for anvendelsen af resultatløn

En del af de adspurgte ledere, der ikke ønskede at benytte muligheden for resultatløn, havde ikke fravalgt resultatløn, fordi de betvivlede motivationseffekten af at belønne resultater. De ville derfor ikke udelukke at benytte sig af en lignende metode, hvis pengene eksempelvis kunne bruges til kurser eller andre kompetencegivende aktiviteter til hele jobcenteret. Disse kommunale ledere mener, at det i større grad skal stå kommunerne frit, om de ekstra midler skal bruges til løn eller fælles aktiviteter.

Indføre muligheden for resultatløn på ordinær drift eller "driftsikre" kampagner

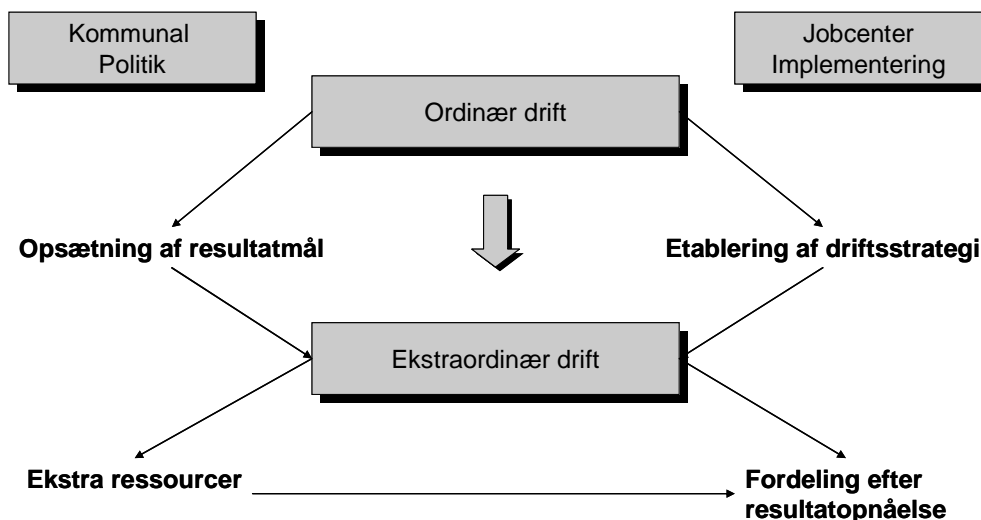
Enkelte ledere forklarede, at hvis resultatlønsincitamentet skal udfoldes i dets fulde potentiale, skal jobcentrene motiveres til at indføre resultatløn i den ordinære drift. Resultatløn fordrer, at jobcentrene indtænker klare måltal, som resultatlønnen skal fordeles ud fra. Grunden til, at resultatløn bør tænkes ind i den ordinære drift, er for at sikre bedre mulighed for at koordinere incitamentsstrukturer i forbindelse med indsatser som NY CHANCE TIL ALLE med den generelle og gennemgående organisationsopfattelse i jobcenteret. Nogle jobcentre ønsker ikke at ændre deres struktur i forbindelse med "kampagner", da strukturen gerne skulle overleve kampagnen. Dermed formes kampagnen efter strukturen og ikke omvendt.

Det er således tydeligt, at der ikke findes ét svar på, hvad der skal til for at anvende resultatlønsordningens incitamentstækning yderligere. Nogle efterspørger mere drastiske muligheder, hvor resultatlønnen spiller en endnu større rolle, knyttet til den ordinære drift. Andre er villige til at forsøge sig frem, hvis de konkrete incitamenter knyttes til kompetenceudvikling frem for løn. Meget tyder derfor på, at der fortsat skal eksperimenteres med resultatløn for at finde farbare veje. Herunder viser vi et eksempel på, hvordan der bliver eksperimenteret med resultatløn.

Boks 2: Brug af resultatløn

En af casekommunerne arbejder med at implementere resultatløn i driften på jobcenteret.

Figur 3.1 Oversigt over resultatlønsimplementering



I den pågældende kommune har man regnet på, hvilke ressourcer der kunne blive frigivet, hvis jobcenteret ville være i stand til at opnå resultater ud over det normale budget. Den ordinære drift er beregnet efter den normale lønsats og fungerer som basisgrundlag for budgettet. Dermed er medarbejderne sikret den normale løn, uanset resultaterne. Ud fra den ordinære drift har kommunen regnet på, hvilken økonomisk konsekvens det har, hvis jobcenteret er i stand til at få flere af de passive kontant- og starthjælpsmodtagere i beskæftigelse, og hvis jobcenteret kan minimere antallet af personer på sygedagpenge ud over 52 uger.

Rent praktisk skal de enkelte teams i jobcenteret udarbejde en driftsstrategi for, hvordan de har tænkt sig at indfri de opsatte målsætninger. Jobcenteret vil i den forbindelse etablere en specialenhed, der kan hjælpe med at beskrive en driftsstrategi og desuden fungere som support i den daglige drift. De enkelte teams har gennem specialenheden mulighed for at få statistisk feedback på deres målopfyldelsesgrad, støtte i form af rådgivning til at indfri målene og coaching i forhold til kompetenceudvikling.

Den ekstraordinære drift betyder, at kommunen får frigivet midler, og jobcenteret får en del af disse midler, der bliver fordelt efter målopfyldelsesgraden i de forskellige teams. Det er op til teamet selv, om pengene skal bruges til løn eller fælles faglige opkvalificeringsaktiviteter.

3.4 Kommunernes indsats og brug af redskabsviften

Undersøgelsen har søgt at tegne et generelt billede af, hvilke elementer kommunerne har sammensat NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen af. I det følgende gives indledningsvis en status på kommunernes gennemgang af målgruppens sager samt iværksættelsen af aktiveringstilbud. Dernæst afdækkes det, hvilke redskaber og elementer den konkrete indsats har inkluderet. Der sættes således fokus på:

- Redskaber i sagsbehandlingen
- Brugen af opkvalificerende tiltag
- Brugen af aktiveringsredskabsviften.

3.4.1 Status for gennemgangen af målgruppens sager

Det overordnede indtryk fra både surveys og casestudier er, at kommunerne er kommet langt med at "vende bunken" i løbet af indsatsperioden. To ud af tre kommuner angiver, at de har haft mellem 75 og 100 % af målgruppens borgere til samtale (tabel 10, survey blandt ledere). Cirka hver tiende kommune mangler stadig at holde samtale med mere end halvdelen af borgerne i målgruppen, men der tegner sig ikke noget klart mønster af, at det fx er i de store kommuner, at dette gør sig gældende.

Iværksættelsen af aktive tilbud til målgruppen er kommunerne ikke kommet helt så langt med, men mange er dog nået et godt stykke. Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvor stor en andel af borgerne kommunerne regner med at give et tilbud, og hvor stor en andel der har fået det på nuværende tidspunkt.

Tabel 3.9: Kommunernes vurdering af hvor mange borgere der vil få og har fået et aktivt tilbud (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Ingen	Cirka 1-10 %	Cirka 11-25 %	Cirka 26-50 %	Cirka 51-75 %	Cirka 76-100 %	Ved ikke	Total
Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen vil I samlet set i løbet af den 2-årige periode give et aktivt tilbud?	0,0%	0,0%	2,6%	9,0%	51,3%	35,9%	1,3%	78
Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen har I indtil nu givet et aktivt tilbud?	0,0%	2,6%	21,8%	33,3%	23,1%	5,1%	14,1%	78

Det fremgår, at så godt som alle kommuner satser på at give tilbud til mere end halvdelen af borgerne i målgruppen, og at cirka hver tredje satser på at give tilbud til over 75 %. Indtil videre er det imidlertid kun knap 30 % af kommunerne, som har givet tilbud til mere end halvdelen af borgerne i målgruppen – og hver fjerde kommune har givet tilbud til mindre end 25 % af borgerne i målgruppen. Kommunerne er således stadig et stykke vej fra at have aktiveret målgruppen i det planlagte omfang.

Kommunernes høje målsætninger for aktiveringsgraden afspejler muligvis, at kommunerne ikke har indstillet borgere til *førtidspension* i den grad, som det var forventet i forbindelse med opstartsevalueringen. Således forventede næsten 20 % af kommunerne at indstille mere end 25 % af målgruppen til førtidspension. Af tabellen nedenfor fremgår det, at stort set ingen kommuner (indtil videre) har indstillet så stor en andel af borgerne til førtidspension.

Tabel 3.10: Andel af borgere i målgruppen, som kommunerne har indstillet til fleksjob og pension (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Ingen	Cirka 1-10 %	Cirka 11-25 %	Cirka 26-50 %	Cirka 51-75 %	Cirka 76-100 %	Ved ikke	Total
Andel af målgruppen som er blevet indstillet til førtidspension	2,6%	52,6%	17,9%	2,6%	0,0%	0,0%	24,4%	78
Andel af målgruppen som er blevet indstillet til fleksjob	5,1%	60,3%	9,0%	0,0%	0,0%	0,0%	25,6%	78

Det fremgår, at godt halvdelen af kommunerne har indstillet mellem 1 og 10 % af borgerne til førtidspension, mens hver femte har indstillet en større andel. Casestudierne afdæk-

ker, at mange kommuner har brugt en del ressourcer i starten af indsatsen på at afklare de borgere, som umiddelbart kandiderede til førtidspension. Dette giver grund til at tro, at tallene afspejler den reelle andel relativt godt, og at der ikke bare er tale om, at der er en "pukkel" af pensioner, som vil blive synlig senere. Dog kan arbejdsprøvning og udredning være en langvarig proces, og derfor kan tallet risikere at stige sidst i indsatsperioden eller efter dens afslutning.

Også andelen af personer indstillet til *fleksjob* er indtil videre lavere end forudset i forbindelse med opstartsevalueringen. Her antog over halvdelen af kommunerne, at mere end 10 % af borgerne ville blive indstillet til fleksjob, men indtil videre har kun 9 % af kommunerne indstillet så mange. Dog kan en del borgere også her være under afklaring til fleksjob, hvorfor andelen kan blive højere ved indsatsens afslutning.

3.4.2 Elementer i indsatsen

Surveyen blandt de kommunale medarbejdere belyser, hvilke elementer der anvendes i kontakten til de ledige borgere i målgruppen.

Tabel 3.11: I hvilken grad er følgende en del af indsatsen for målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE i jeres kommune? (Survey blandt medarbejdere, oktober 2007)

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
Hyppigere samtaler	6,2%	23,1%	33,8%	33,8%	3,1%	65
Tæt opfølgning	4,6%	21,5%	30,8%	40,0%	3,1%	65
Coaching af de ledige (mere intensiv indsats, som hjælper med mere omfattende problematikker)	26,2%	13,8%	30,8%	24,6%	4,6%	65
Sygeopfølgingsplan	3,1%	36,9%	24,6%	30,8%	4,6%	65
Afklaring af helbredsmæssig situation	0,0%	7,7%	21,5%	67,7%	3,1%	65
Øget kontrol (fx kontrol af fremmøde) og sanktionering	7,7%	20,0%	40,0%	29,2%	3,1%	65
Andet	0,0%	0,0%	20,0%	80,0%	0,0%	5

I tråd med opstartsevalueringen viser tabellen, at det højest prioriterede punkt er *afklaring af borgernes helbredsmæssige situation*. To ud af tre kommuner angiver at anvende dette i høj grad over for målgruppen. Dette afspejler indtrykket fra casestudierne, idet mange kommuner angiver at se indsatsen som en lejlighed til at få afklaret de sager, som har "ligget nederst i bunken" pga. komplekse og diffuse helbredsmæssige problemer, som sagsbehandlerne har været i tvivl om, hvad man skulle stille op med.

De øvrige redskaber, såsom *tæt opfølgning*, *hyppigere samtaler*, *sygeopfølgingsplan* og *øget kontrol*, angives også af hovedparten af kommunerne til at være anvendt i nogen eller i høj grad.

Undersøgelsen har afdækket, at mange kommuner i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen har valgt at inkludere en bredere vifte af redskaber end i den normale sagsbehandling og de typiske aktiveringstilbud. Således har mange kommuner valgt en mere *helsesorienteret* tilgang, hvor man fokuserer på *hele borgerens livsstil* frem for kun på det arbejdsmarkedsrelaterede. Det betyder, at mange kommuner har oprettet forløb med fokus på motion, kost, personlige problemer osv. Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvor mange kommuner der anvender de forskellige tiltag.

Tabel 3.8 Omfatter nogle af forløbene for målgruppen følgende elementer? (Survey blandt medarbejdere, oktober 2007)

	Ja	Nej	Ved ikke	Total
Obligatorisk træning eller tilbud om træning (fx fitness)	63,1%	27,7%	9,2%	65
Orientering om motion og kropsligt velbefindende	69,2%	23,1%	7,7%	65
Fokus på kost og ernæring	55,4%	29,2%	15,4%	65
Arbejde med at få uerkendte alkoholikere/stofmisbrugere til at erkende deres misbrug	69,2%	21,5%	9,2%	65
Hjælp til håndtering af privatøkonomi, planlægning af dagligdag mv.	50,8%	38,5%	10,8%	65
Vejledning i konflikthåndtering, samarbejde, kommunikation, stresshåndtering etc.	47,7%	40,0%	12,3%	65
Psykoanalytiske metoder	30,8%	53,8%	15,4%	65

Det fremgår af tabellen, at hovedparten af kommunerne har et fokus på fysisk sundhed. Over halvdelen angiver at have fokus på kost og motion, og i 63 % af tilfældene indgår fysisk træning som en del af tilbuddet. Blandt de interviewede borgere angiver knap en femtedel, at de har deltaget i motion i forbindelse med et aktiveringstilbud, og lidt færre, at de er blevet informeret om kost og motion (se tabel 13, survey blandt borgere).

Det helhedsorienterede perspektiv afspejles endvidere i, at halvdelen af kommunerne har haft forløb omfattende vejledning i personlige kompetencer, såsom konflikthåndtering, kommunikation, samarbejde osv. – hvilket også 18 % af borgerne angiver at have deltaget i (se tabel 13, survey blandt borgere). Imidlertid angiver kun 5 % af borgerne at have fået hjælp til håndtering af privatøkonomi og planlægning af dagligdagen, selvom halvdelen af kommunerne også oplyser at have ydet denne vejledning. Dette kan dog skyldes, at det generelt kun er et fåtal, der har behov for dette, mens problemerne vedrørende mangelfulde sociale og personlige kompetencer er mere udbredte.

Hovedparten af kommunerne har endvidere haft forløb, som arbejder med at få misbrugere til at erkende deres misbrug, og omkring en tredjedel af forløbene har direkte inkluderet terapeutiske metoder i forløbene.

I Hedensted Kommune har man gode erfaringer med at anvende særlige individuelle afklarings- og udviklingsforløb for personer med psykiske problemer. Afklarings- og udviklingsforløbene gennemføres som individuelle forløb af psykologer med speciale inden for kognitiv terapi. Forløbene fokuserer på at afhjælpe konkrete problemstillinger i relation til den lediges psykiske lidelse og skabe en konkret adfærdsændring og forandring af tankemønstre hos den ledige. Denne udvikling af de ledige i denne gruppe er ofte en forudsætning for en længerevarende tilknytning til arbejdsmarkedet. Forløbene iværksættes i nogle tilfælde i kombination med fx virksomhedspraktik for at sikre det direkte arbejdsmarkedsperspektiv i indsatsen over for borgeren.

Generelt er det ikke indtrykket fra casestudierne, at uddannelses- og opkvalificeringstiltag vægtes højt i indsatsen over for NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. Dette skyldes primært, at de faglige kompetencer ikke udgør den primære barriere for at få borgerne i målgruppen ind på arbejdsmarkedet – for hovedpartens vedkommende er det de øvrige kompetencer og problemer af social, personlig og helbredsmæssig art, der først og fremmest skal bearbejdes. Surveyen indikerer dog, at man i en vis udstrækning har anvendt forskellige opkvalificerende tiltag til målgruppen.

Tabel 3.9: I hvilken grad anvender I følgende undervisnings- og uddannelses typer til målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE? (Survey blandt medarbejdere, oktober 2007)

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
Kurser i jobsøgning, cv-udarbejdelse mv.	21,5%	30,8%	16,9%	23,1%	7,7%	65
Dansksproglig undervisning	6,2%	27,7%	38,5%	18,5%	9,2%	65
Læse- og skriveundervisning	16,9%	33,8%	30,8%	7,7%	10,8%	65
Opkvalificering af specifikke faglige kompetencer (fx truckcertifikat, SOSU-forløb etc.)	3,1%	27,7%	43,1%	21,5%	4,6%	65
Andet:	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	4

Tabellen viser, at *dansksproglig undervisning* og *korte opkvalificerende kurser*, såsom truckcertifikat, er de mest anvendte tiltag – omkring 60 % af kommunerne angiver at bruge dem i nogen eller i høj grad. Også jobsøgnings- og cv-kurser er dog relativt anvendte – ifølge casestudierne ofte som et mindre led i et projektforsøg.

I det følgende afsnit vil det blive belyst nærmere ud fra registerdata, hvor stor en andel de opkvalificerende tiltag udgør af den samlede aktivering.

3.4.3 Kommunernes brug af aktiveringsredskaberne

Det følgende afsnit giver et overblik over, hvilke aktiveringstilbud der anvendes til NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen på landsplan samt over, hvor stor variation der er i anvendelsen af de forskellige aktiveringstilbud på tværs af kommuner og kommunestørrelse.

Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvor mange timer ugentligt borgerne har været aktiveret ifølge surveyen blandt kommunale ledere.

Tabel 3.10: Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen er aktiveret i følgende omfang? (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Under 10%	Cirka 11-25 %	Mere end 25%	Ved ikke	Total
Under 10 timer om ugen	51,2%	12,8%	7,7%	28,2%	78
10-24 timer om ugen	9,0%	21,8%	42,3%	26,9%	78
25 timer om ugen eller derover	20,5%	23,1%	23,1%	33,3%	78

Tabellen viser, at aktivering imellem 10 og 24 timer er det mest anvendte. 42,3 % af kommunerne angiver, at mere end 25 % af borgerne er aktiveret i dette omfang. I godt hver femte kommune (23,1 %) er mere end 25 % af borgerne aktiveret 25 timer eller derover.

Tabellen nedenfor viser anvendelsen af forskellige typer af aktiveringstilbud.

Tabel 3.15: Aktiveringstilbud (baseret på registerdata)

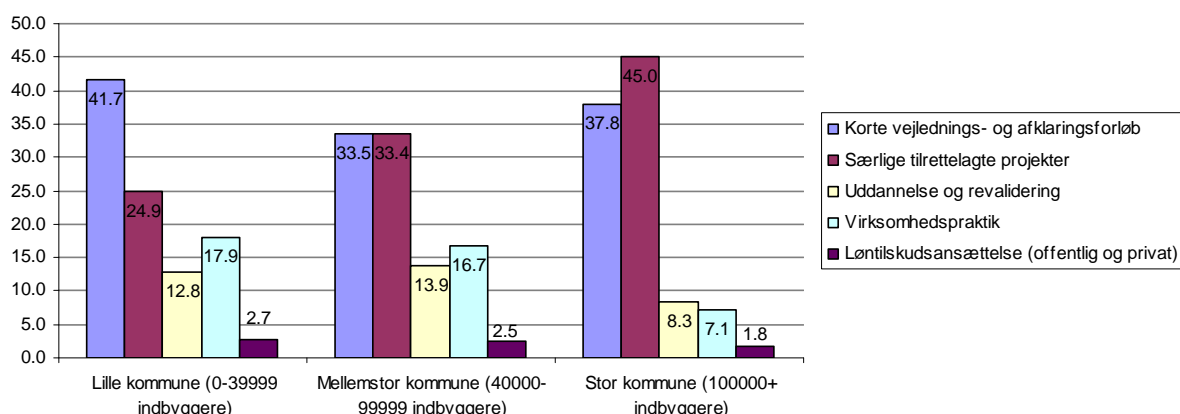
	Målgruppen		Samtlige kontant- hjælpsmodtagere
	Procent	Antal aktiveringstilbud	Procent
Korte vejlednings- og afklaringsforløb	37,0	11.578	29,6
Særlige tilrettelagte projekter	37,4	11.730	28,2
Særlige uddannelsesforløb	6,2	1.934	6,8
Ordinære uddannelsesforløb	0,6	194	0,8
Virksomhedspraktik	12,4	3.874	14,2
Privat løntilskudsansættelse	2,2	674	3,8
Offentlig løntilskudsansættelse	0,1	18	0,3
Revalidering	4,2	1.330	16,3
I alt	100,0	31.332	100,0

Anm.: Tallene knytter sig til antallet af aktiveringstilbud i perioden fra 3. kvartal 2006 til 3. kvartal 2007.

Som det fremgår af tabellen, udgør særlige tilrettelagte projekter (37,4 %) og korte vejlednings- og afklaringsforløb (37,0 %) de mest udbredte aktiveringstilbud i kommunerne efterfulgt af virksomhedspraktik (12,4 %). Endelig svarer særlige og ordinære uddannelsesforløb til 6,8 % af de anvendte aktiveringstilbud, mens revalidering udgør 4,2 %.

Variationen i anvendelsen af aktiveringstilbud på tværs af kommunerne er præsenteret i figur 1.1 og 1.2 i bilagsrapporten. Bemærk, at offentlige og private løntilskudsansættelser er samlet under "løntilskud," mens særlige og ordinære uddannelsesforløb er sammenlagt med revalidering. Figurerne viser markant variation på tværs af kommunerne, især i forhold til anvendelsen af virksomhedspraktik, korte vejlednings- og afklaringsforløb samt særlige tilrettelagte projekter. Således varierer praktikforløbenes andel eksempelvis fra omkring 10 % i mange kommuner til næsten 40 % i en del andre kommuner. Der kan ikke spores nogen umiddelbar systematik i de observerede forskelle på tværs af kommunerne.

Yderligere analyse af anvendelsen af aktiveringstilbud på tværs af kommunestørrelse er præsenteret i Figur 3.2 nedenfor (se også tabel 1.1 i bilagsrapporten).

Figur 3.2: Aktiveringstilbud og kommunestørrelse (baseret på registerdata)

Mens korte vejlednings- og afklaringsforløb udgør 41,7 % af de anvendte aktiveringstilbud i de små kommuner, daler denne type aktivering til 37,8 % i de store kommuner og 33,5 % i de mellemstore kommuner. Virksomhedspraktik til cirka 16-17 % af aktiveringstilbud-

dene i de små og mellemstore kommuner, mens denne kun udgør 7,1 % af aktiveringstilbuddene i de store kommuner. Ligeledes udgør uddannelsesforløb og revalidering cirka 12-13 % i de små og mellemstore kommuner, mens denne daler til ca. 8 % af aktiveringstilbuddene i de store kommuner. Omvendt anvendes særlige tilrettelagte projekter mere hyppigt i de store kommuner (45,0 %) sammenlignet med de mellemstore (33,4 %) og de små kommuner (24,9 %).

Endelig bør det nævnes, at yderligere analyse på tværs af målgruppestørrelse – præsenteret i tabel 1.2 i bilagsrapporten – stort set gengiver de ovennævnte mønstre i forhold til anvendelsen af aktiveringstilbud.

Surveyen og casestudierne afdækker, at kommunerne i en del tilfælde kombinerer forskellige tilbudstyper således, at de ledige sideløbende deltager i fx afvænnings- og vejledningsforløb eller vejledningsforløb og praktik. Tabellen nedenfor giver et overblik over, hvor udbredte disse kombinationer er.

Tabel 3.16: For hvor stor en andel af borgerne i målgruppen anvender kommunen kombinationer af forskellige tilbudstyper – forstået på den måde, at de ledige sideløbende deltager i flere typer af tilbud (fx behandling og virksomhedspraktik eller sprogundervisning og afklarende forløb)? (Survey blandt medarbejdere, oktober 2007)

	Respondenter	Procent
Ingen	1	1,5%
Cirka 1-10 %	17	26,2%
Cirka 11-25 %	17	26,2%
Cirka 26-50 %	11	16,9%
Cirka 51-75 %	8	12,3%
Cirka 76-100 %	4	6,2%
Ved ikke	7	10,8%
I alt	65	100,0%

Det fremgår, at så godt som alle kommuner anvender kombinerede tilbud til nogle af borgerne i målgruppen. Cirka halvdelen angiver at gøre det til under 25 % af de ledige i målgruppen. Knap hver femte kommuner anvender kombinerede tilbud til over halvdelen af borgerne.

Surveyen afdækker, at kommunerne kombinerer mange forskellige typer af forløb. De forløb, som typisk kombineres med andre forløb, er behandlingstilbud, afklaringsforløb, sprogundervisning og virksomhedspraktik. Især lader behandlingstilbud (fx misbrugsbehandling eller psykologbehandling) ofte til at blive kombineret med andre tilbud i form af afklaring eller praktikforløb, da det hjælper til at sikre en mere glidende overgang i retning mod arbejdsmarkedet. Generelt er det også indtrykket, at virksomhedspraktikken ofte kombineres således, at der sker en gradvis udslusning til arbejdsmarkedet. I Roskilde Kommune er nogle borgere fx fortsat tilknyttet NY CHANCE TIL ALLE-projektet, således at de nogle dage er på aktiveringsstedet og nogle dage er på virksomheden. En anden typisk kombination er at kombinere praktik med sprogundervisningen, hvilket skaber en hensigtsmæssig vekselvirkning – praktikken gør det tydeligt, hvorfor det er en fordel at lære dansk, og samtidig er praktikken med til at udvikle borgerens sproglige kundskaber. I Hedensted Kommune kombineres virksomhedspraktikken ofte med anvendelsen af mentorordningen. Erfaringen er, at den tætte og uformelle opfølgning på den ledige i praktikperioden, som mentorordningen muliggør, i betragtelig grad øger den lediges udbytte af praktikopholdet og sandsynligheden for, at praktikken munder ud i ordinær beskæftigelse.

3.4.4 "Målrettede jobforløb" og "jobpakker"

Brugen af jobpakker er sket i meget ringe grad i kommunerne i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE. Således viser tabel 17 i bilagsrapporten (survey blandt ledere), at halvdelen af kommunerne slet ikke har brugt jobpakkerne, mens 40 % svarer, at de kun i ringe grad har anvendt jobpakkerne.

Begrundelserne for, at jobpakkerne ikke bruges i særligt stort omfang, kan ses af følgende tabel.

Tabel 3.17: Hvorfor benyttes jobpakkerne ikke? (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Respondenter	Procent
Vi anvender allerede den type forløb	14	20,3%
De stillingstyper, som jobpakkerne omfatter, er ikke relevante for målgruppen i vores kommune	2	2,9%
Der er behov for mere individuelt tilpassede forløb, end dem der præsenteres i 'jobpakkerne'	35	50,7%
Manglende kendskab til 'jobpakkerne'	8	11,6%
Andet:	8	11,6%
Ved ikke	2	2,9%
Total	69	100 %

Halvdelen finder, at der er behov for løsninger, som er mere individuelt orienteret end jobpakkerne. Cirka 12 % har ikke kendskab til jobpakkerne, mens der er 20 % af kommuner, som allerede benytter den type forløb, som jobpakkerne repræsenterer.

Beskrivelserne af målrettede jobforløb på hjemmesiden www.nychance.dk er blevet benyttet i mindre grad. Det kan ses i tabel 19 i spørgeskemaundersøgelsen blandt ledere (bilagsrapporten), at ca. 50 % af kommunerne har anvendt beskrivelserne i mindre grad, og hele 30 % har slet ikke anvendt beskrivelserne. Kun 14 % anvendt beskrivelserne i nogen grad. At beskrivelserne af de målrettede jobforløb kun er anvendt i et mindre omfang, bekræftes af, at 12 % medarbejderne kun har fundet inspiration i forløbsbeskrivelserne i nogen grad. 79 % har kun i mindre grad eller slet ikke benyttet beskrivelserne⁶.

Begrundelserne kan ses i følgende tabel fra spørgeskemaundersøgelsen blandt ledere.

Tabel 3.18: Hvorfor anvendes beskrivelserne af de målrettede jobforløb ikke? (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Respondenter	Procent
Vi finder ikke metoderne relevante	3	4,9%
Vi anvender allerede de omtalte metoder	16	26,2%
Vi har allerede kendskab til de omtalte metoder	22	36,1%
Beskrivelserne er ikke tilstrækkeligt anvendelsesorienterede	1	1,6%
Vi har endnu ikke orienteret os i hjemmesidens beskrivelse af målrettede jobforløb	13	21,3%
Andet:	3	4,9%
Ved ikke	3	4,9%
I alt	61	100%

⁶ Kan ses i tabel 9 i spørgeskemaundersøgelsen blandt medarbejdere.

Hovedparten angiver den begrundelse, at metoderne allerede anvendes, eller at der er kendskab til metoderne – og disse begrundelser genfindes i spørgeskemaundersøgelsen blandt medarbejdere (tabel 10 i bilagsrapporten). Blandt medarbejderne er der en højere andel, som ikke har orienteret sig i hjemmesidens beskrivelse af målrettede jobforløb; det er hele 35 % mod ca. 20 % blandt lederne.

Det kan konkluderes, at de metoder, som optræder i beskrivelsen af de målrettede jobforløb, allerede kendes rundt om i kommunerne, og at mellem en fjerdedel og en tredjedel af ledere og medarbejdere ikke har undersøgt beskrivelserne på hjemmesiden.

3.5 Kommunernes samspil med omgivelserne

I det følgende afdækkes kommunernes involvering af eksterne aktører i indsatsen. Det gælder både brugen af andre aktører/eksterne leverandører og samarbejdet med behandlingsinstitutioner, læger og virksomheder.

3.5.1 Brug af andre aktører/eksterne leverandører

Undersøgelsen har afdækket, at hovedparten af kommunerne har anvendt eksterne leverandører til målgruppen for NY CHANCE TIL ALLE. Således har kun 13 ud af 78 kommuner (svarende til 16 %) angivet, at de slet ikke har anvendt eksterne leverandører – 84 % har altså anvendt det til en større eller mindre andel af målgruppen. Der er imidlertid stor forskel på, hvordan de eksterne leverandører anvendes.

Surveyen blandt de kommunale ledere viser, at det mest almindelige er, at leverandørerne bruges til *enkeltstående forløb og aktiviteter*, såsom jobsøgningskurser og afklaringsforløb (survey blandt kommunale ledere, tabel 15). Tre ud af fire kommuner har anvendt denne type forløb til borgerne. 15 % af kommunerne anvender eksterne leverandører til at varetage *individuelle kontaktførelser*, mens omkring 10 % har valgt at lægge *hele indsatsen* for borgeren ud til andre aktører – og i begge tilfælde er det typisk kun for en mindre del af borgerne i målgruppen. Kun fire kommuner angiver at have udlagt kontaktførelser eller hele indsatsen for over halvdelen af borgerne i målgruppen.

På baggrund af surveyen og casestudierne er det muligt at udsone forskellige strategier for brugen af eksterne leverandører.

- **Klar arbejdsdeling med udlægning af socialfaglig indsats til andre aktører**
Den mest radikale brug af andre aktører findes bl.a. i Randers Kommune, hvor man har valgt at udlægge hele indsatsen for NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen til andre aktører. I denne model etableres en klar arbejdsdeling mellem de kommunale sagsbehandlere og aktøren, således at aktøren er ansvarlig for hele den socialfaglige indsats, mens den kommunale sagsbehandler fungerer som myndighedsansvarlig over for borgeren og tovholder i forhold til den eksterne aktør. Således er både kontaktsamtaler, motivationsarbejde og etablering af yderligere aktiverings-tilbud lagt ud til anden aktør. I Randers har sagsbehandlerne dermed udelukkende en koordinerende og administrativ rolle i forhold til borgerne. Det er et fåtal af kommuner, som anvender anden aktør med en så klar arbejdsdeling, som Randers Kommune gør.
- **Anden aktør som målgruppespecialiseret medspiller**
I en del kommuner anvender man eksterne leverandører til at varetage en stor del af indsatsen over for en *udvalgt del af målgruppen*. Her er der altså ikke tale om en opgavemæssig arbejdsdeling, som i strategien beskrevet ovenfor, men om en målgruppebaseret arbejdsdeling, hvor opgaven for en del af målgruppen varetages af de kommunale sagsbehandlere, mens andre aktører varetager indsatsen over for andre dele af målgruppen. Dette kan fx ske ud fra en antagelse om, at en bestemt del af målgruppen har brug for en særlig indsats, som en anden aktør vil være vel-

egnet til at varetage, eller fordi anden aktør har særlige kompetencer i relation til specifikke problemstillinger i målgruppen.

Hovedparten af målgruppen i Ishøj har anden etnisk baggrund, og da kommunens egne forløb er målrettet integrations- og sprogproblemer, har man valgt at lade en anden aktør varetage indsatsen over for de etnisk danske borgere, som har andre typer af problemkomplekser, fx misbrugsproblemer og plettet straffeattest. I Frederikssund Kommune samarbejder man med en aktør, som er specialiseret i arbejdsmarkedsintegration af borgere med fysiske og psykiske problemstillinger. Aktøren afholder således særlige forløb for denne del af målgruppen, mens de kommunale sagsbehandlere (eller andre eksterne leverandører) selv varetager indsatsen for andre dele af målgruppen.

➤ **Anden aktør som varetager afgrænsede opgaver**

Den mest anvendte strategi for kommunernes samarbejde med andre aktører er, at aktøren gennemfører mere afgrænsede forløb og opgaver, mens ansvaret for kontaktsamtaler, motivationsarbejde, etablering af aktivering osv. forbliver hos den kommunale sagsbehandler. Aktørerne anvendes i disse tilfælde typisk til afklaring af helbred og arbejdsevne, jobsøgningskurser, udarbejdelse af ressourceprofil mv.

Casestudierne indikerer, at kommunernes valg af strategi for brugen af andre aktører i høj grad er baseret på deres forudgående kendskab til og brug af andre aktører. Således ses en tendens til, at de kommuner, som allerede før NY CHANCE TIL ALLE gjorde udstrakt brug af andre aktører og havde gode erfaringer med det, er mere tilbøjelige til at lægge en større del af indsatsen ud.

Undersøgelsen giver ikke noget entydigt svar på, hvilken strategi der giver de bedste resultater med at skaffe deltagerne i job. Tabellen nedenfor giver et overblik over de kommunale leders vurdering af aktørernes evne til at skabe resultater.

Tabel 3.19: I hvilken grad oplever I, at andre aktører skaber gode resultater med denne målgruppe? (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Antal	Procent
Slet ikke	1	1,3%
I mindre grad	11	14,1%
I nogen grad	37	47,4%
I høj grad	6	7,7%
Ved ikke	7	9,0%
Har ikke anvendt andre aktører til målgruppen	16	20,5%
Total	78	100,0%

Af tabellen fremgår det, at knap halvdelen af kommunerne oplever, at andre aktører i nogen grad skaber gode resultater, mens 15 % oplever, at det kun er i mindre grad eller slet ikke. Kun 6 kommuner angiver en høj grad af gode resultater. Det er i øvrigt værd at bemærke, at næsten en tredjedel af kommunerne ikke ved eller kan vurdere, om aktørerne skaber gode resultater.

Det samlede indtryk fra survey og casestudier er, at de kommuner, som har en udstrakt brug af andre aktører – dvs. til en stor del af opgaven og med et stort volumen af borgere – angiver en højere grad af tilfredshed end de øvrige. Dette kan dog hænge sammen med, at aktørerne har bedre mulighed for at skabe beskæftigelsesmæssige resultater, når de har fået overdraget hele indsatsen for borgeren, end når de varetager korte forløb eller forløb rettet mod afklaring. Endvidere kan det, som nævnt, tænkes, at de kommuner, som har en udbredt anvendelse af andre aktører, har valgt denne strategi, fordi de allerede forud for indsatsen havde gode erfaringer med bestemte aktører. Dette gælder fx i Frederikssund

Kommune, hvor man gennem flere år har samarbejdet med en aktør, som har stor erfaring med målgruppen og et meget omfattende virksomhedsnetværk i lokalområdet.

Erfaringerne fra bl.a. Frederikssund og Rudersdal kommuner viser, at kommunerne kan tage en række forholdsregler i forbindelse med brugen af andre aktører for at øge chancen for gode resultater af indsatsen:

- Der foretages *tæt opfølgning på borgeren* fra sagsbehandlerens side – også når forløbet er lagt ud til eksterne leverandører. Udlægningen af forløbet risikerer nemt at blive en "parkeringsplads", hvor den ledige er anbragt et vist tidsrum og derefter vender tilbage til jobcentret. Derfor er man meget opmærksom på at have en løbende opfølgning på borgeren, som sikrer, at der sker en udvikling i forløbet, og at borgeren bevæger sig i den ønskede retning. Dette sker fx ved hyppig dialog med aktøren og ved trepartssamtaler, hvor både sagsbehandler, borger og aktør deltager.
- Aktørerne forpligtes til at inkludere *den virksomhedsrettede del*. Flere kommuner understreger, at de eksterne leverandører ikke blot skal afklare borgerne, men at de også har til opgave at formidle dem videre til *aktivering og beskæftigelse på virksomhederne*. De eksterne leverandører har således til opgave at varetage den opfølgende indsats over for såvel virksomheder som borgere, etablere mentorordninger mv. Det at alle aktører har virksomhedskontakt, kan være med til at holde det beskæftigelsesrettede fokus i indsatsen, frem for i de tilfælde hvor arbejdsdelingen er sådan, at det er kommunens virksomhedskonsulenter, der skaffer praktikpladser mv.
- I forlængelse af det ovenstående er det en fordel at satse på aktører, som har eget *virksomhedsnetværk*. Netværk og lokalkendskab er ofte afgørende for, om aktørerne evner at skaffe de ledige i praktik, fleksjob eller ordinær ansættelse.
- Der stilles store krav til den *skriftlige tilbagemelding* fra alle de eksterne leverandører. Flere kommuner understreger vigtigheden af tilbagemeldinger, som kan anvendes i kommunens arbejde med at udfærdige ressourceprofiler. For at sikre overlevering af viden, og at denne viden indarbejdes i kommunens videre indsats for borgeren er der stort fokus på, at leverandøren er i stand til at give en fyldestgørende og anvendelig tilbagemelding.

3.5.2 Samarbejde med virksomheder

NY CHANCE TIL ALLE-initiativet har medført – eller i hvert fald understøttet – en klar udvikling mod en mere virksomhedsrettet indsats over for målgruppen af tungere kontanthjælpsmodtagere.

Både casestudierne og surveyen viser, at kommunerne har opprioriteret de mere virksomhedsnære aktiveringsformer i den iværksatte indsats.

Tabel 3.20: I hvilken grad har I opprioriteret brugen af følgende virksomhedsrettede aktiveringsformer i relation til langvarige kontanthjælpsmodtagere? (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ikke relevant*	Ved ikke	Total
Virksomhedspraktik	1,3%	14,1%	35,9%	38,5%	9,0%	1,3%	78
Ansættelse med løntilskud	7,7%	35,9%	39,7%	7,7%	7,7%	1,3%	78
Vejlednings- og opkvalificeringsforløb placeret på en virksomhed (fx virksomhedscenter, virksomhedscenter, hyttefad)	17,9%	20,5%	32,1%	21,8%	3,8%	3,8%	78

* Ikke relevant, da denne type aktiveringstilbud allerede blev anvendt i høj grad inden NY CHANCE TIL ALLE.

Surveyen blandt kommunerne viser, at det især er brugen af virksomhedspraktik, man har opprioriteret i forhold til NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. Mere end 70 % blandt både kommunale ledere og medarbejdere angiver, at man i nogen eller i høj grad har opprioriteret brugen af virksomhedspraktik (se tabel 11, survey blandt medarbejdere). I mange kommuner indgår praktikforløb som et fast element i de aktiverings- og afklaringsforløb, der er tilrettelagt for målgruppen – og flere steder har man også eksplicitte målsætninger om at iværksætte praktik *tidligt i forløbet*, så borgerne får en tydelig fornemmelse af, at målsætningen med forløbet er en snarlig udslusning til job.

Hvad angår brugen af løntilskud og opkvalificeringsforløb placeret på virksomhederne, oplyser cirka halvdelen af kommunerne en øget brug af disse forløbstyper (se også tabel 11, survey blandt medarbejdere).

Selvom *opkvalificeringsforløb placeret på virksomheder* bruges i stadig større omfang, viser surveyen blandt jobcentermedarbejderne, at det i de fleste kommuner kun er et mindretal af borgerne, der modtager denne form for aktiveringstilbud. Således angiver en tredjedel af kommunerne, at man slet ikke anvender denne type tilbud, mens en anden tredjedel anvender det til under 10 % af borgerne i målgruppen. Kun otte kommuner (12 %) angiver at bruge det til mere end 25 % af målgruppen (tabel 12, survey blandt medarbejdere).

Mentor er et redskab, som så godt som alle kommuner har anvendt i relation til NY CHANCE TIL ALLE. Hovedparten af kommunerne (65 %) angiver, at der har været tilknyttet mentor til mellem 1 og 10 % af virksomhedsplaceringerne, mens 14 % angiver, at der har været tilknyttet mentor i flere tilfælde (tabel 13, survey blandt medarbejdere).

I nogle kommuner har man decideret valgt at gøre op med tidligere tiders aktiveringsstrategier for i stedet at satse på et mere målrettet fokus på virksomhedsnær aktivering. Dette gælder blandt andet i Hedensted Kommune, hvor tilgangen til indsatsen over for de tungere målgrupper tidligere var, at den lediges problemstillinger skulle afklares og afhjælpes, før den ledige kunne komme i eksempelvis virksomhedspraktik eller ordinær beskæftigelse. Nu arbejder kommunen i stedet ud fra den tankegang, at integrationen på arbejdsmarkedet er kilden til, at den ledige overvinder andre problemstillinger i tilværelsen, og det har man indtil videre skabt gode resultater med.

Generelt er det indtrykket fra casestudierne, at man oplever en øget samarbejdsvilje fra virksomhederne grundet mangel på arbejdskraft. Casestudierne viser dog, at der også i kommuner med relativt stort arbejdskraftudbud er gode erfaringer med at få virksomhederne til at åbne dørene for den tungere del af kontanthjælpsgruppen. Med udgangspunkt i casestudierne kan opstilles tre typer af virksomhedssamarbejde, som kommunerne har gode erfaringer med:

- **Faste samarbejdsrelationer med virksomheder**
Mange af de kommuner, der har deltaget i casestudierne, påpeger, at det kan være gavnligt at have veletablerede samarbejdsrelationer med virksomhederne – ikke mindst når det drejer sig om de tungere kontanthjælpsmodtagere. Placeringen af tungere borgere går oftere godt i de tilfælde, hvor kommunen/projektet har et godt kendskab til virksomheden, og hvor der i forvejen er etableret en god dialog med virksomheden. Dette skyldes, dels at kommunen bliver bedre i stand til at vurdere, hvilket typer af ledige virksomheder vil kunne rumme, dels at der kan være en større tolerance over for og forståelse af, hvilke hensyn der skal tages til borgeren.
- **Partnerskabsaftaler og virksomhedsnetværk**
Flere kommuner er gået et skridt videre i forhold til modellen hvor man har et fast, men ikke formaliseret samarbejde med virksomhederne. Dette skridt består i at etablere såkaldte *virksomhedsnetværk* eller *partnerskabsaftaler*, hvor kommunen indgår formel aftale med en række virksomheder om modtagelse af en række borgere til arbejdsprøvning, praktik eller evt. fleksjob. Disse aftaler sikrer kommunen, at virksomheden er interesseret i at modtage borgere i forløb – og omvendt sikres virksomheden, at de får visiteret ledige. Derved sikres bedre planlægning for både kommunen og virksomheden, og samtidig betyder det tætte samarbejde, at der opstår godt gensidigt kendskab og forståelse til gavn for begge parter. I Hedensted Kommune har man valgt at inkludere uddannelse af *mentorer* som et led i virksomhedsnetværket. Hver af de 40 virksomheder i netværket har således fået udannet 1-2 mentorer, hvilket sikrer, at virksomheden er rustet til at tage hånd om ledige med forskellige vanskeligheder.
- **Virksomhedscentre**
Blandt de kommuner, som har deltaget i casestudierne, er der to, som har oprettet såkaldte virksomhedscentre som led i et forsøg, der finansieres af Arbejdsmarkedsstyrelsen. På et virksomhedscenter oprettes aktiveringsforløb for hold på 4-12 kontanthjælpsmodtagere, som løser opgaver i en privat eller offentlig virksomhed. Det kan både være kontant- og starthjælpsmodtagere fra matchkategori 4 -5 samt den tungeste del af matchkategori 3. Virksomhedscenteret oprettes i samarbejde mellem kommunen og virksomheden, og det er virksomheden, der har ansvaret for driften. Samarbejdet er formaliseret i en såkaldt centerkontrakt mellem virksomheden og jobcenteret, hvor rammer og mål for virksomhedscenteret fremgår. Centerkontrakten skal godkendes af Det Lokale Beskæftigelsesråd. Jobcentrene kan tilbyde mentorstøtte ved aktivering i et virksomhedscenter, og der kan desuden tilbydes forskellige former for aktiviteter, som understøtter veje tilbage på arbejdsmarkedet – fx fysisk træning, jobguides mv.

3.5.3 Samarbejde med privatpraktiserende læger og lægekonsulenter

En stor del af NY CHANCE TIL ALLE-målgruppens borgere er præget af helbredsmæssige problemer, og kommunerne oplever, at det ofte er dette, der står i vejen for at iværksætte en arbejdsmarkedsrettet indsats. Dette gælder ikke mindst, fordi en stor del af borgerne systematisk sygemeldes, når der iværksættes aktivering for dem.

Kommunernes tiltag for at imødegå problemerne med sygemeldte borgere kan groft set deles op i to typer – som dog med fordel kan kombineres:

1. Tiltag, som retter sig mod at forbedre samarbejdet med de praktiserende læger for derigennem at forhindre unødvendige sygemeldinger.
2. Tiltag, som retter sig mod at klæde kommunen bedre på til selv at foretage lægelige vurderinger af borgeren samt at tage de fornødne hensyn til borgerens helbredsmæssige problemer.

Hvad angår samarbejdet med de praktiserende læger, er indtrykket fra casestudierne, at kommunerne har de bedste erfaringer med at forbedre kontakten til lægerne gennem dia-

log om enkeltsager. Surveyen afspejler dette, idet dialog om konkrete sager er det redskab, som flest kommuner har opprioriteret.

Tabel 3.21: Har kommunen som følge af NY CHANCE TIL ALLE iværksat nogle af følgende aktiviteter for at forbedre samarbejdet med de privatpraktiserende læger i kommunen? (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Respondenter	Procent
Udsendt skriftligt materiale til privatpraktiserende læger	9	11,8%
Afholdt generelle informations-/dialogmøder for privatpraktiserende læger i kommunen	28	36,8%
Haft mere dialog med de privatpraktiserende læger i forbindelse med konkrete sager	40	52,6%
Øget brugen af rundbordssamtaler	11	14,5%
Andet:	10	13,2%
Ved ikke	9	11,8%
I alt	76	100,0%

Af tabellen fremgår det, at omkring halvdelen af kommunerne har øget dialogen om konkrete sager med de privatpraktiserende læger, mens omkring en tredjedel af kommunerne har afholdt informations-/dialogmøder for lægerne. Hhv. 12 og 15 % har udsendt skriftligt materiale til lægerne og øget brugen af rundbordssamtaler.

Resultaterne af tiltagene for at forbedre samarbejdet med de privatpraktiserende læger er dog ikke meget overbevisende. Kun mellem hver femte og hver tredje kommune (afhængig af om det er ledere eller medarbejdere, der spørges) vurderer, at man i nogen grad har forbedret samarbejdet, og cirka halvdelen vurderer, at det ikke eller kun i mindre grad er tilfældet (se tabel 23, survey blandt ledere, og tabel 18, survey blandt medarbejdere, i bilagsrapporten).

Som forklaring på den begrænsede succes med at skabe bedre samarbejde med de privatpraktiserende læger fremhæves først og fremmest, at det er vanskeligt at få lægerne til at *afsætte tid* til møder, samtaler mv. Dette gælder både i relation til informationsmøder, trepartssamtaler og bilateral dialog om den enkelte borgers sag. Mange privatpraktiserende læger er vanskelige at komme i kontakt med, og en del er uvillige til at bruge ressourcer på samarbejdet med kommunen. Samtidig oplever en del kommuner læger, som er negativt indstillede over for kommunens tiltag, og som oplever sig som "borgerens advokat" og mener at skulle forsvare borgeren mod kommunens indgreb.

Andre kommuner giver dog udtryk for, at mange læger ikke er klar over, at de udskriver sygemeldinger unødvendigt og for hurtigt, og at man derfor kan mindske problemerne med sygemeldinger ved at oplyse lægerne bedre om kommunens tilbud til borgerne. Flere steder, bl.a. i Hjørring, har man gode erfaringer med at afholde et hel- eller halvårligt møde mellem de privatpraktiserende læger og jobcenteret, og medarbejderne oplever, at dette møde giver en gensidig forståelse af de to aktørers arbejde med borgerne og forbedrer mulighederne for en positiv dialog i det daglige arbejde. Den gensidige forståelse betyder, at lægen og jobcenteret i højere grad trækker på samme hammel i indsatsen over for borgeren – samarbejdet giver lægen en forståelse af, at jobcenteret ønsker at hjælpe den ledige videre og som oftest stiller krav til den ledige på denne baggrund.

Dette ændrer dog ikke ved det forhold, at man i mange kommuner oplever, at de privatpraktiserende læger er vanskelige at få til at deltage i møder og lignende, og derfor er det også ofte primært gennem kontakt om enkeltsager, man har dialog med lægerne.

Både survey og casestudier indikerer imidlertid også, at det særligt er den anden type lægeinddragelse, man har satset på i relation til NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen.

Tabel 3.22: Har I iværksat nogle af følgende tiltag for at imødegå problemerne med sygemeldinger blandt borgerne i målgruppen? (Survey blandt ledere, oktober 2007)

	Respondenter	Procent
Indført mere omfattende kvalitetstjek af lægeerklæringer	15	19,5%
Indgået samarbejde med arbejdsmedicinske klinikker eller lignende, som kan bidrage med lægefaglig afklaring af borgernes problematikker	10	13,0%
Ansæt lægefaglig konsulent eller sundhedsteam, som kan bidrage med læge- eller psykologfaglig afklaring af borgernes problematikker	35	45,5%
Oprettet aktive tilbud til sygemeldte borgere	34	44,2%
Andet:	13	16,9%
Ved ikke	7	9,1%
I alt	77	100,0%

Tabellen viser, at mange kommuner har satset på at ansætte en lægefaglig konsulent eller et sundhedsteam, som sikrer, at den lægefaglige ekspertise er til stede internt hos kommunen – ca. 45 % har gjort det. En tilsvarende andel har oprettet tilbud, som kan rumme de sygemeldte borgere, således at borgeren ikke længere kan anvende sygemelding som middel til at undgå aktivering.

Casekommunerne fremhæver især brugen af lægefaglig konsulent som et meget værdifuldt redskab i NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen. Lægekonsulenten er værdifuld for jobcentermedarbejderne på flere forskellige måder.

For det første kan lægekonsulenten foretage en lægefaglig vurdering af de sygemeldinger, som de privatpraktiserende læger foretager. Den lægefaglige konsulent er således i stand til at udpege, hvor sygemeldinger behøver præcisering eller til at underkende den helt, hvis sygemeldingen ikke vurderes at være berettiget. Samtidig kan lægekonsulenten på baggrund af den privatpraktiserende læges beskrivelse foretage en lægefaglig vurdering af, hvilke former for tilbud den pågældende borger vil være i stand til at deltage i. Disse forhold er med til i væsentlig grad at mindske problemerne med borgere, som sygemelder sig konstant – og med læger, som er meget tilbøjelige til at sygemelde borgerne.

For det andet bidrager lægekonsulenten med værdifuld sparring til sagsbehandlerne. Sparring med lægekonsulenten gør det muligt for sagsbehandlerne at få "oversat" og fortolket de ofte svært forståelige lægefaglige beskrivelser, og giver dem dermed en mere fyldestgørende forståelse af borgerens helbredstilstand. Denne bedre forståelse af, hvilke helbreds- og psykiske problemstillinger den ledige har, og hvilke skånehensyn der skal tages, gør det lettere for medarbejderne på jobcenteret at matche den ledige til fx et relevant aktiveringstilbud eller virksomhedspraktik.

For det tredje er det, at man adskiller den lægefaglige fra den socialfaglige vurdering med til at skabe mere respekt om kommunens vurdering, end hvis det blot var sagsbehandleren, der satte spørgsmålstegn ved den privatpraktiserende læges erklæring. Det forhold, at det er en læge, som har underkendt lægeerklæringen, giver autoritet til vurderingen, hvilket ofte betyder, at borgeren i højere grad accepterer den afgørelse, som træffes.

3.5.4 Brug af behandlingstilbud

Eftersom en stor del af målgruppen er præget af fysiske og psykiske problemer samt misbrug af forskellig art, er det relevant for mange borgere at blive henvist til lægelig udredning eller behandling. Casestudierne viser, at en del borgere allerede er i behandlingsfor-

løb, og at det for en mindre dels vedkommende betyder, at de ikke står til rådighed for aktivering.

En stor del af målgruppen er dog præget af ubehandlede eller fejlbehandlede helbreds- og misbrugsproblemer, hvilket der også er stort fokus på i kommunerne. Tabellen nedenfor viser, at især de fysiske problemer i målgruppen vurderes at være velbehandlede, mens misbrugsproblemer i målgruppen generelt er dårligt behandlet.

Tabel 3.23: Andel af de ledige i målgruppen, som har behov for lægelig udredning eller behandling af følgende problemer, og som er blevet henvist til det? (Survey blandt medarbejdere, oktober 2007)

	Andel af borgere med fysiske problemer, som har fået udredning eller behandling	Andel af borgere med psykiske problemer, som har fået udredning eller behandling	Andel af borgere med misbrugsproblemer, som har fået behandling
Næsten alle	26,2%	13,8%	3,1%
De fleste	49,2%	41,5%	7,7%
Nogle	16,9%	26,2%	38,5%
Få	3,1%	10,8%	32,3%
Ingen	0,0%	1,5%	7,7%
Ved ikke	4,6%	6,2%	10,8%
I alt	65	65	65

Tabellen viser, at over 75 % af kommunerne vurderer, at de fleste eller alle med fysiske problemer har fået behandling for deres *fysiske* problemer. Det samme gælder kun for ca. 55 % af kommunerne i forhold til de *psykiske* problemer – her vurderer knap 40 % at kun nogen eller få har fået behandling.

Dette indtryk genfindes i casestudierne, hvor der flere steder efterlyses flere behandlingssteder for psykologiske problemer og traumer. En stor del af især den kvindelige del af målgruppen er præget af depression, angst og social fobi, og blandt målgruppens etniske borgere findes en del med PTSD (posttraumatisk stresssyndrom) og andre angstlidelser. Mange af disse borgere ville have gavn af et mere omfattende psykologisk behandlingsforløb, men mange behandlingssteder har ventetider på op til flere år, og det er en barriere for videre udvikling i retning af arbejdsmarkedet for en del borgere.

Hvad angår behandlingen af *misbrugsproblemer*, fremgår det af tabellen ovenfor, at de fleste borgere med misbrugsproblemer vurderes fortsat at være ubehandlede. Dette afspejler sig også i surveyen blandt borgerne, hvor kun 6 % har været (eller angiver at have været) i behandling for misbrugsproblemer i det forløbne år (se tabel 17, survey blandt borgere). Sammenholdes dette med, at de fleste kommuner vurderer, at mellem 10 og 50 % af borgerne har misbrugsproblemer (se tabel 3, survey blandt medarbejdere), fremgår det, at en del borgere med misbrugsproblemer ikke har modtaget behandling. Barrieren ligger her ifølge casestudierne i, at en stor del af borgerne ikke selv mener, at de har et misbrugsproblem og derfor ikke er interesseret i afvænningsbehandling. At dette gør sig gældende understøttes af, at kun 3 % af borgerne mener (eller indrømmer), at misbrugsbehandling ville være et relevant tilbud for dem (se tabel 18, survey blandt borgere).

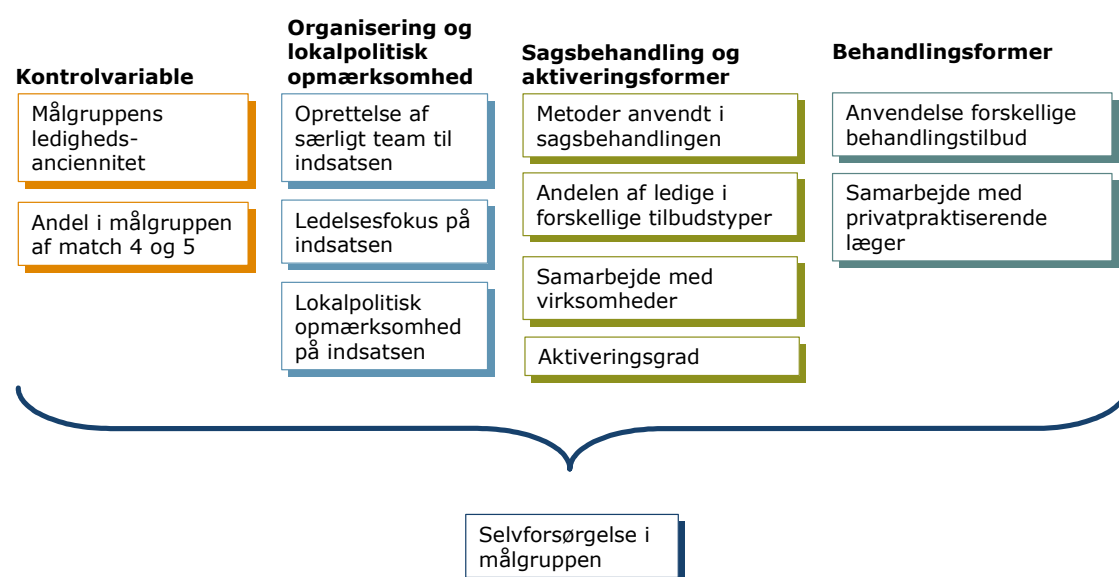
4. Bag om status

I dette kapitel går vi bag om kommunernes resultater. Det egentlige mål med NY CHANCE TIL ALLE er at hjælpe målgruppen til selvforsørgelse, og på den baggrund har vi valgt at stille skarpt på mål 2; selvforsørgelsesgraden i målgruppen. Analyserne i dette kapitel gennemføres på baggrund af en række regressionsanalyser. De informationer om kommunerne, der ligger til grund for disse regressionsanalyser, er indhentet ved hjælp af de tre spørgeskemaundersøgelser, vi har gennemført blandt medarbejdere, ledere og politikere i kommunerne. Derudover har vi suppleret med registeroplysninger om blandt andet kommunernes brug af aktiveringstilbud og målgruppens ledighedsanciennitet.

En del af informationerne i analyserne er baseret på kommunernes egne angivelser omkring fx omfanget af lokalpolitisk fokus og anvendelse af bestemte tilgange i indsatsen. Denne form for selvindberetning knytter naturligt en vis usikkerhed til analyserne, men resultaterne kan alligevel tages som en indikation af sammenhængene mellem kommunernes fokus og tilgange og de resultater, de har været i stand til at skabe.

I nedenstående figur præsenteres den model, der har dannet udgangspunkt for analysen.

Figur 4.1 Forventning til faktorer, der er afgørende for kommunernes resultatopnåelse



Figuren viser i oversigtsform de faktorer, der forventes at påvirke målgruppens selvforsørgelsesgrad⁷.

⁷ Opgørelsen af den afhængige variabel i analyserne (målgruppens selvforsørgelsesgrad) er afgørende for de efterfølgende analyser. Den aktuelle status i kommunerne i forhold til selvforsørgelsesgraden er et udtryk for den *forandring* af målgruppen, kommunerne har skabt siden initiativets opstart i midten af 2006. Målgruppen er udvalgt på baggrund af, at de i en periode på et år op til initiativets iværksættelse har været passive modtagere af kontanthjælp eller starthjælp. Udgangsniveauet har altså pr. definition været nul. Der kan argumenteres for eksempelvis at undersøge *forandringen* af målgruppen fra et senere tidspunkt i indsatsperioden. Argumentet kan være, at mange kommuner først er kommet i gang med indsatsen i begyndelsen af 2007. Derudover har der vist sig at være særligt store indberetningsmæssige usikkerheder knyttet til kommunernes indberetninger i AMFORA i den sidste halvdel af 2006. Hvis analyserne anvender forandringen i målopfyldelsen fra eksempelvis 1. kvartal 2007 til 3. kvartal 2007 vil analyserne imidlertid blive behæftet med alvorlige skævheder. De kommuner, der er kommet godt fra start og har iværksat en indsats allerede i midten af 2006 og derefter fastholdt et

Inklusionen af målgruppens ledighedsanciennitet og matchkategorisering som kontrolvariable i modellen betyder, at de identificerede sammenhænge mellem tilgange og resultater ikke skyldes forskelle mellem kommunerne i målgruppens 'tyngde'. Ved at medtage ledighedsanciennitet og matchkategorisering i estimeringen af modellerne tages der højde for forskelle mellem kommunerne i forhold til disse to faktorer. Analyserne er så at sige rensset for betydningen af målgruppens ledighedsanciennitet og matchkategorisering.

4.1 Hvilke faktorer er afgørende for selvforsørgelsesgraden i målgruppen?

På baggrund af modellen i figur 4.1 har vi estimeret en model, der forklarer mere end halvdelen af forskellene i kommunernes resultatopnåelse på mål 2 – selvforsørgelsesgraden i målgruppen⁸. Når modellen kan forklare så stor en del af forskellene mellem kommunerne, er det et udtryk for, at modellen fanger centrale og afgørende faktorer for kommunernes resultatopnåelse. Vi har undersøgt effekten af 52 konkrete faktorer og finder, at 10 faktorer har afgørende betydning for, hvor stor en andel af målgruppen der er kommet i job eller uddannelse⁹.

Ydermere har vi estimeret en tilsvarende model, der søger at forklare variationerne mellem kommunerne i forhold til andelen i målgruppen, der er kommet i job eller uddannelse (mål 1). Alle de faktorer, der i modellen viser sig at være afgørende for selvforsørgelsesgraden (mål 2), viser sig også at have betydning for andelen af målgruppen i job eller uddannelse (mål 1). Dette sammenfald er et tegn på, at den estimerede model er robust.

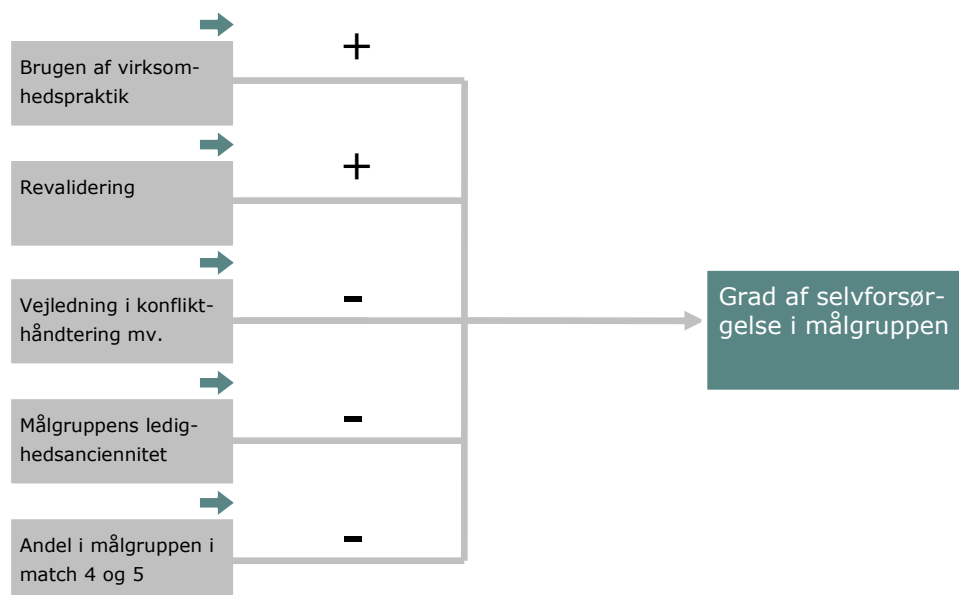
Resultatet af regressionsanalysen er præsenteret i nedenstående figur 4.2.

relativt højt niveau (hvilket blandt andet gælder en del af de udvalgte casekommuner), ville i en sådan analyse fremstå som kommuner, der ikke har været i stand til at skabe forandring. På den baggrund har vi valgt at anvende kommunernes seneste opgjorte resultater (fra 3. kvartal 2007) i forhold til de tre mål.

⁸ Modellens forklaringskraft ligger på 56 % ($R^2=0,56$).

⁹ Vi har dels gennemført bivariate OLS-regressionsanalyser af sammenhængene mellem hver af de 52 indikatorer og andelen af målgruppen i job og uddannelse og dels opbygget multivariate OLS-analyser ved hjælp af trinvis selektion af de 52 indikatorer. Processen omkring regressionsanalyserne er nærmere beskrevet i metodeafsnittet i bilaget.

Figur 4.2 Regressionsanalyse: Hvilke faktorer forklarer selvforsørgelsesgraden i målgruppen?



Kilde: Rambøll Management surveys ultimo 2007 og DREAM.

Figuren viser sammenhænge mellem faktorer i beskæftigelsesindsatsen over for målgruppen og graden af selvforsørgelse i målgruppen (andelen af indsatsperioden målgruppen ikke modtager kontanthjælp, starthjælp eller revalideringsydelse efter lov om aktiv socialpolitik).

'-' angiver en negativ sammenhæng – dvs. at faktoren hænger sammen med *mindre* selvforsørgelse, mens '+' angiver positive sammenhænge – dvs. at faktoren hænger sammen med *mere* selvforsørgelse.

Figuren er baseret på en multivariat OLS-regressionsanalyse blandt 59 kommuner og har en forklaringskraft på 56 % ($R^2=0,556$). Figuren viser signifikante sammenhænge på 95 % konfidensniveau. Yderligere information om analysen fremgår af bilaget.

Figur 4.2 viser sammenhænge mellem faktorer i beskæftigelsesindsatsen over for målgruppen og selvforsørgelsesgraden i målgruppen. 'Minus' angiver en negativ sammenhæng – dvs. at faktoren hænger sammen med *lavere* selvforsørgelsesgrad, mens 'plus' angiver positive sammenhænge – dvs. at faktoren hænger sammen med *højere* selvforsørgelsesgrad.

Målgruppens tyngde er afgørende for resultatopnåelsen

Figur 4.2 viser som forventet, at ledighedsancienniteten blandt borgerne i målgruppen og matchkategoriseringen spiller en afgørende rolle for kommunernes resultatopfyldelse i forhold til målet om selvforsørgelse. Kommuner med høj gennemsnitlig ledighedsanciennitet og mange ikke-arbejdsmarkedsparete i målgruppen opnår generelt dårligere resultater. Både ledighedsancienniteten og andelen af ledige i matchkategori 4 og 5 kan ses som et udtryk for, hvor langt målgruppen i den enkelte kommune er fra arbejdsmarkedet¹⁰, og det

¹⁰ Der kan være variation i kommunernes praksis omkring anvendelse af matchkategoriseringen. Den overordnede sondring mellem arbejdsmarkedsparete (match 1-3) og ikke-arbejdsmarkedsparete (match 4-5) er dog behæftet med mindre usikkerhed end sondringerne mellem hver enkelt af de fem kategorier. Vi har derfor valgt at anvende den overordnede sondring i vores statistiske analyser. Derudover har vi valgt at inddrage målgruppens ledighedsanciennitet som yderligere kontrolvariabel i forhold til tyngden af målgruppen. Den statistiske analyse viser da også, at de to variable supplerer hinanden, og begge bør inddrages i en model, der skal forklare forskelle i kommunernes resultatopnåelse.

er ikke overraskende, at kommuner med mange 'tunge' ledige i målgruppen har sværere ved at skabe resultater i forhold til målet om selvforsørgelse.

Arbejdsmarkedsfokus afgørende for resultatopnåelsen

Figuren viser også, at jo mere kommunerne anvender virksomhedspraktik og revalidering i forhold til målgruppen, jo større selvforsørgelsesgrad er der blandt disse borgere. Omvendt viser det sig, at de kommuner, der prioriterer aktiveringstilbud, der indeholder vejledning i konflikthåndtering, samarbejde, kommunikation og stresshåndtering etc., opnår dårligere resultater end de øvrige kommuner.

Mens virksomhedspraktikken og revalideringen er aktiveringstilbud, der meget tydeligt er rettet mod beskæftigelse og selvforsørgelse, kan arbejdsmarkedsperspektivet være mere diffust i tilbud, der fokuserer på mere generelt at øge den lediges samarbejdsevner, evne til konflikthåndtering mv. Resultatet kan fortolkes som et udtryk for, at det er afgørende, at aktiveringstilbuddene har et *klart jobsigte*, hvis de skal føre til beskæftigelse og selvforsørgelse. Fortolkningen understøttes af resultaterne af regressionsanalysen af sammenhængen mellem kommunernes fokus og tilgange og deres resultatopnåelse på mål 1 – andelen af målgruppen i job eller uddannelse. Denne analyse indikerer, at flere aktiveringstilbudsformer med direkte erhvervsrettet fokus bidrager positivt til at få de ledige i job eller uddannelse og indikerer også, at fokus på aktiveringstilbud med mere diffust arbejdsmarkedsperspektiv i mindre grad fører til beskæftigelse eller uddannelse.

Et af indtrykkene fra vores personlige interview med borgerne i målgruppen er, at borgerne oplever virksomhedspraktikken som en meget effektiv vej til arbejdsmarkedet. Borgerne kan se perspektivet i denne form for aktivering, fordi der er en synlig og reel mulighed for, at praktikken munder ud i en støttet eller ordinær ansættelse på praktikvirksomheden. Det meget klare jobsigte er nyt for mange af borgerne i målgruppen. Disse borgere har typisk været aktiveret i tilbud med mere indirekte arbejdsmarkedsperspektiver.

En borger, der er interviewet i forbindelse med caseundersøgelsen, udtrykker det på følgende måde: *'Det dur ikke bare at sætte folk i aktivering. Det har jeg prøvet masser af gange – det er meningsløst. Arbejdsgiverne regner ikke kurserne for noget. Det gør vi andre heller ikke. Så virksomhedspraktik er bedre. Det er fordi man kan prøve forskellige arbejdsfunktioner på samme arbejdssted. Så kan man selv og arbejdsgiveren prøve hinanden af. Og man kommer ud i selve arbejdslivet, så man ved hvad det drejer sig om. Det er mere relevant og fornuftigt.'*

Vores indtryk fra caseundersøgelserne er videre, at det er afgørende, at kommunerne stiller krav til virksomhederne i forbindelse med virksomhedspraktikforløbene. I den nuværende situation på arbejdsmarkedet er det muligt for kommunerne at kræve, at virksomhederne indgår i samarbejdet med henblik på, at den ledige skal opnå ansættelse.

Jobsigtet er altså tydeligt i denne aktiveringsform, og virksomhedspraktikken fremhæves også af borgerne som en hensigtsmæssig aktiveringsform. Også revalideringen har et tydeligt jobsigte. Et af kravene for at få tilkendt revalidering er, at der skal være et klart og realistisk perspektiv for tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Billedet i forhold til aktiveringstilbud med et mere diffust arbejdsmarkedsperspektiv er noget anderledes. Vores indtryk fra caseundersøgelserne er, at tilbud til målgruppen, der omfatter fx fitness og vejledning i konfliktløsning, fokuserer på fx at give borgerne livsmod, øget selvværd (gennem succesoplevelser med fx vægttab eller evne til at håndtere konflikter i familien) og struktur på hverdagen. Vores indtryk er videre, at disse typer tilbud ofte ikke fokuserer på konkrete jobmuligheder for borgerne, men søger at opbygge deres generelle menneskelige kompetencer og ser dette som en forudsætning for senere at kunne iværksætte en direkte beskæftigelsesrettet indsats. Disse tiltag er altså typisk karakteriseret ved et mere indirekte og diffust arbejdsmarkedsperspektiv. Det skal dog nævnes at en del af casekommunerne *kombinerer* denne form for tilbud med virksomhedspraktik eller andre tilbud med mere direkte jobperspektiver.

Analyserne indikerer altså, at det er afgørende at tiltagene over for målgruppen har et meget tydeligt erhvervsrettet fokus. De kommuner, der fokuserer på de direkte beskæftigelsesrettede aktiviteter, får flere i job og uddannelse, end de kommuner der ikke gør.

En nærliggende indvending mod denne konklusion kan være, at kommuner, der har mulighed for at anvende tilbud med klart jobsigte i et stort omfang over for målgruppen, er kommuner med relativt velfungerende borgere i målgruppen. Der er uden tvivl borgere, for hvem det vil være meget vanskeligt at indgå i virksomhedspraktik, og for hvem det vil være urealistisk at få tilkendt revalidering. Og der er uden tvivl forskelle i målgruppesammensætningen mellem kommunerne. Men analyserne i dette kapitel tager højde for disse forskelle ved at inddrage målgruppens matchkategorisering og ledighedsanciennitet, og alligevel er det tydeligt, at arbejdsmarkedsfokusset er helt afgørende for, om kommunerne har succes med at få borgerne i beskæftigelse. De identificerede sammenhænge skyldes altså ikke, at de kommuner, der anvender de indirekte tilgange, har en 'tungere' målgruppe, end de kommuner der anvender de direkte arbejdsmarkedsrettede tilbud.

Det skal dog nævnes, at analyserne er gennemført på kommuneniveau og ikke individniveau. Det betyder, at analyserne ikke fuldstændigt tager højde for, at den enkelte lediges afstand til arbejdsmarkedet påvirker den tilbudstype, den ledige modtager. Det betyder, at en del af den mulige positive effekt af tilbud med indirekte jobsigte ikke er synlig. Dertil kommer, at man kan forvente, at en del af beskæftigelseseffekten af denne type tilbud først er synlig på lidt længere sigt. Disse forhold betyder i praksis, at den negative sammenhæng mellem disse tilbud og beskæftigelses- og uddannelsesgraden ikke nødvendigvis skal fortolkes således, at disse tilbud indvirker negativt på de lediges job- og uddannelsesmuligheder, men snarere således at disse tilbud har en svagere beskæftigelseseffekt end tilbud med et umiddelbart jobsigte. På den anden side kan det dog heller ikke udelukkes, at de indirekte jobtilbud har en fastholdelseeffekt, hvor deltagelsen i tilbud med diffust jobsigte afholder de ledige fra at modtage en mere direkte jobrettet indsats.

Analyserne peger altså på, at det klare jobsigte i aktiviteterne for målgruppen er afgørende for, om kommunerne kan flytte de ledige i målgruppen ind på arbejdsmarkedet eller ind i uddannelsessystemet. Analyserne peger på, at virksomhedspraktik og revalidering er virksomme aktiveringsformer i forhold til NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. Omvendt hjælper tilbud, der fokuserer på en mere indirekte kompetence- og motivationsudvikling ikke i lige så høj grad målgruppen til at komme i beskæftigelse og blive selvforsørgende.

Høj aktiveringsgrad skaber ikke resultater i sig selv

Ét af de centrale fund i regressionsanalyserne af kommunernes resultater er, at aktiveringsgraden i målgruppen ikke er en tilstrækkelig forudsætning for kommunernes succes. Det er ikke de kommuner, der aktiverer målgruppen meget, der opnår de bedste resultater i forhold til beskæftigelse og selvforsørgelse. Analyserne indikerer, at aktiveringsformen er meget afgørende for, hvilke resultater kommunerne opnår. Og analyserne peger på, at det især er de direkte beskæftigelsesrettede tilbud, der gør en positiv forskel. Resultatet betyder blandt andet, at de kommuner, der satser målrettet på at aktivere så stor en del af målgruppen som muligt, skal være opmærksomme på, at selv om de opnår økonomiske gevinster i form af øget refusion, følger resultaterne i forhold til beskæftigelse og selvforsørgelse ikke automatisk med.

Kommunerne viderefører deres hidtidige aktiveringspraksis

Vores analyser af kommunernes aktiveringspraksis viser, at kommunerne i høj grad viderefører deres hidtidige aktiveringspraksis for den samlede gruppe af kontanthjælpsmodtagere til borgerne i NY CHANCE TIL ALLE. De kommuner, der i året op til NY CHANCE TIL ALLE-initiativets iværksættelse har haft en høj aktiveringsgrad blandt kontanthjælpsmodtagerne, har også en høj aktiveringsgrad i NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. Resultatet indikerer, at de kommuner, der før NY CHANCE TIL ALLE-initiativet, havde opbygget en velfungerende aktiveringsindsats, også er i stand til at anvende denne aktiveringsindsats over for målgruppen.

Derudover viser analyserne, at ligesom ledighedsancienniteten spiller en rolle for selvforsørgelsen og beskæftigelsesgraden, er ledighedsancienniteten også afgørende for aktiveringsgraden. Resultaterne peger ikke overraskende på, at borgere med mange års forudgående ledighed er sværere at aktivere end borgere med kortere ledighedshistorik.

5. Analyse af restgruppen

Det følgende kapitel tegner en profil af restgruppen, dvs. den del af målgruppen, der ved udgangen af 3. kvartal 2007 ikke er kommet i job eller uddannelse. Personer, der ved udgangen af 3. kvartal er i job eller uddannelse, betegnes i kapitlet som beskæftigelsesgruppen. Analyserne i dette kapitel er foretaget på baggrund af registeroplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-database. Yderligere information om datagrundlaget for analysen fremgår af bilagsrapportens kapitel 1. Antallet af borgere i restgruppen og beskæftigelsesgruppen er præsenteret i nedenstående tabel 5.1.

Tabel 5.1 Restgruppen

	Antal	Procent
Restgruppen	43.147	85,8
Beskæftigelsesgruppen	7.158	14,2
Total	50.305	100,0

Som angivet i ovenstående tabel udgør restgruppen 43.147 borgere, hvilket svarer til lidt under 86 % af NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. I beskæftigelsesgruppen er der 7.158 borgere, svarende til 14,2 %. Tabel 5.2 præsenterer restgruppens fordeling i forhold til køn.

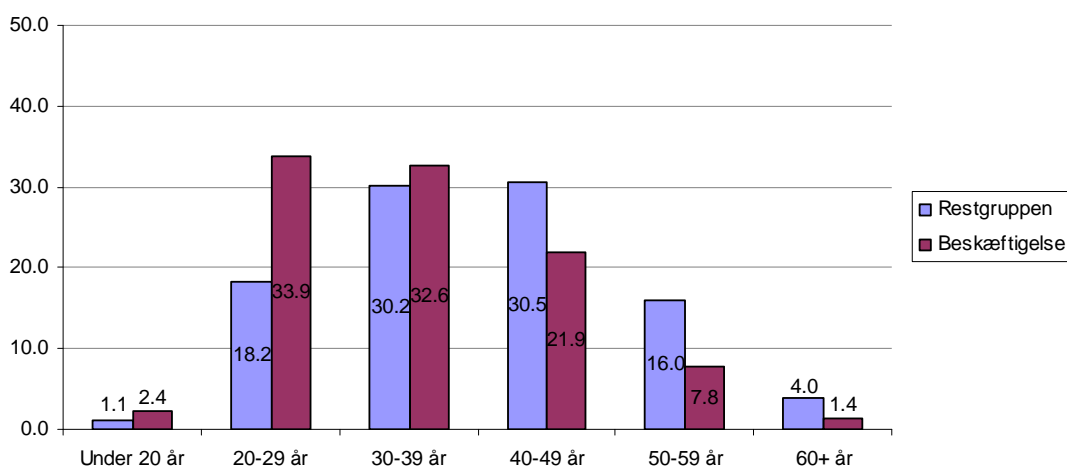
Tabel 5.2 Køn

	Kvinde		Mand	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Restgruppen	23.949	55,5	19.198	44,5
Beskæftigelsesgruppen	3.933	54,9	3.225	45,1

Som det fremgår af tabel 5.2, er der ingen overrepræsentation af mænd eller kvinder i restgruppen sammenlignet med beskæftigelsesgruppen. Kvinder udgør cirka 55 % af borgerne i begge grupper, mens cirka 45 % af borgerne er mænd.

Aldersfordeling i restgruppen er præsenteret i nedenstående figur 5.1.

Figur 5.1 Alder



I forhold til alder er restgruppen generelt ældre end beskæftigelsesgruppen, jf. figur 5.1. Eksempelvis udgør personer over 40 år halvdelen af (51 %) af restgruppen sammenlignet med under en tredjedel (31 %) af beskæftigelsesgruppen. Tabel 5.3 nedenfor viser restgruppens herkomst.

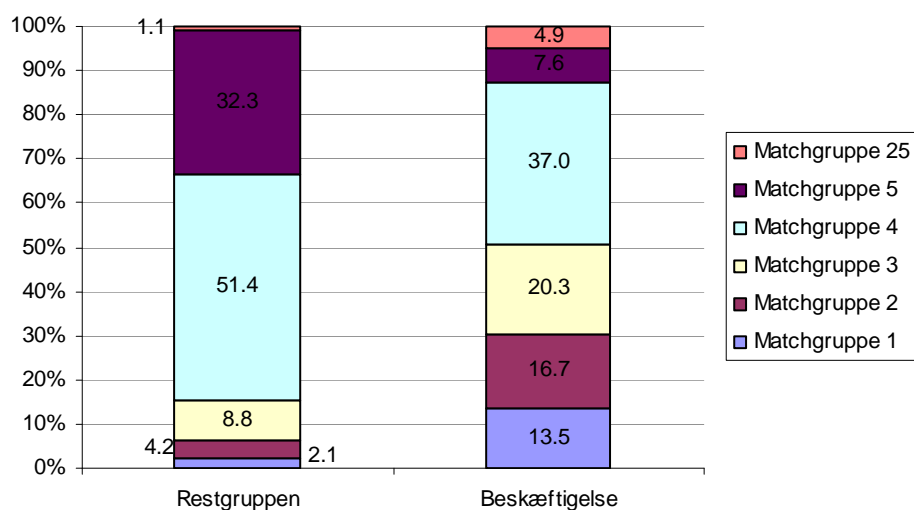
Tabel 5.3 Herkomst

	Dansker		Efterkommer		Indvandrer	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Restgruppen	27.388	63,5	532	1,2	15.227	35,3
Beskæftigelsesgruppen	4.869	68,3	132	1,9	2.127	29,8

Anm.: 30 personer har ikke nogen registreret herkomst.

I forhold til herkomst udgør indvandrere en lidt større andel af restgruppen (35 %) sammenlignet med beskæftigelsesgruppen (30 %). Omvendt – dog i forlængelse af dette forhold – udgør danskere en mindre andel af restgruppen (64 %) end af beskæftigelsesgruppen (68 %). Figur 5.2 viser restgruppens fordeling i forhold til matchgruppering.

Figur 5.2 Matchkategori



Anm.: Matchgruppe 25 omfatter borgere, der er vurderet som værende i kategori 1-3, men hvor matchvurderingen endnu ikke er fastlagt. Borgeren er arbejdsmarkedsparat.

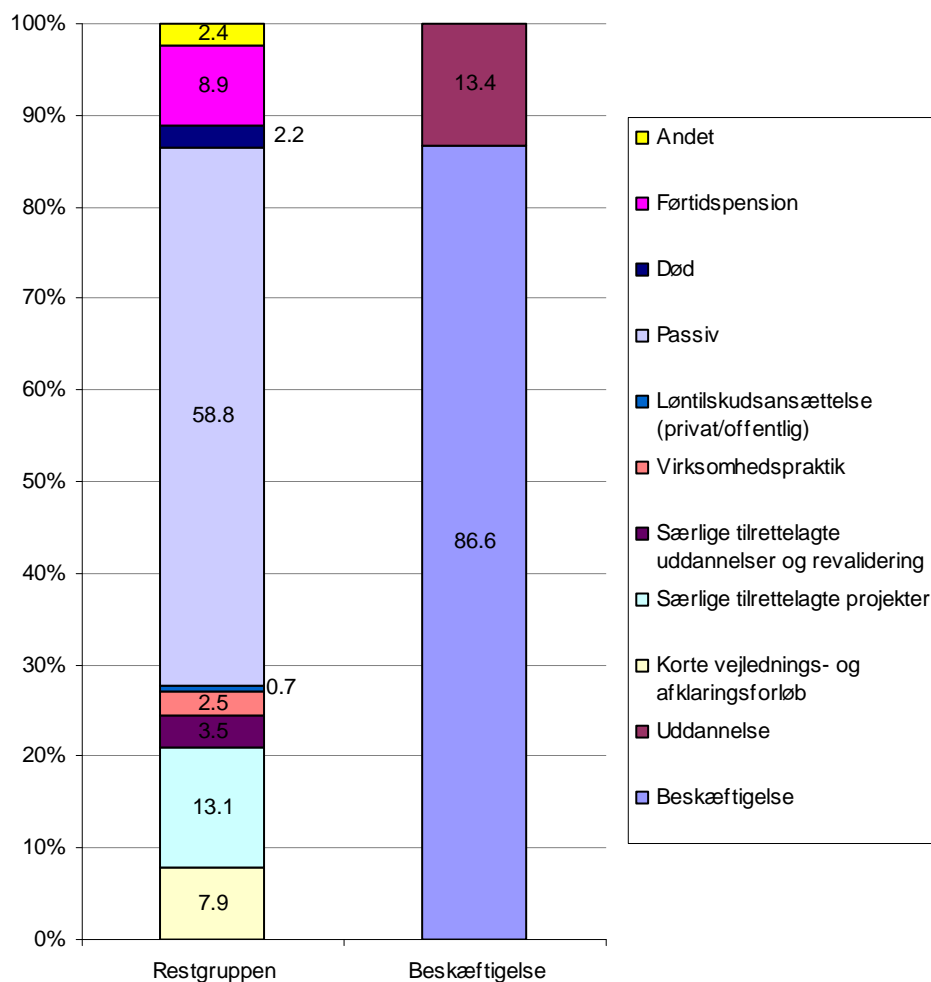
Som det fremgår af figuren, udgør matchgruppe 4 og 5 størstedelen (84 %) af restgruppen. Samtidig udgør matchgruppe 4 og 5 under halvdelen (45 %) af beskæftigelsesgruppen, hvor halvdelen af borgerne (51 %) er i matchgruppe 1, 2 og 3. Den gennemsnitlige ledighedsanciennitet for restgruppen er præsenteret i tabel 5.4.

Tabel 5.4 Ledighedsanciennitet (3. kvartal 2006)

	Ledighedsanciennitet
	Gennemsnit (antal uger)
Restgruppen	257
Beskæftigelsesgruppen	151

Ledighedsancienniteten er i gennemsnit langt højere for restgruppen (257 uger) sammenlignet med beskæftigelsesgruppen (151 uger), jf. tabel 5.4. Figur 5.3 giver en oversigt over restgruppens nuværende status (per 3. kvartal 2007) i forhold til passiv og aktiv ledighed, førtidspension mv.

Figur 5.3 Nuværende status (3.kvartal 2007)



Figuren viser, at beskæftigelsesgruppen primært består af borgere i beskæftigelse (87 %) samt en mindre andel af borgere i uddannelse (13 %). Omvendt består restgruppen først og fremmest af borgere i passiv ledighed (59 %) samt borgere deltagende i særlige tilrettelagte projekter (13 %), borgere på førtidspension (9 %) og borgere i korte vejlednings- og afklaringsforløb (8 %). Andelen af borgere, der har deltaget i forskellige aktiveringstilbud, fremgår af figur 5.4.

Yderligere analyse af de 3.835 borgere på førtidspension er præsenteret i tabel 5.5.

Tabel 5.5 Profil af borgere i restgruppen på førtidspension

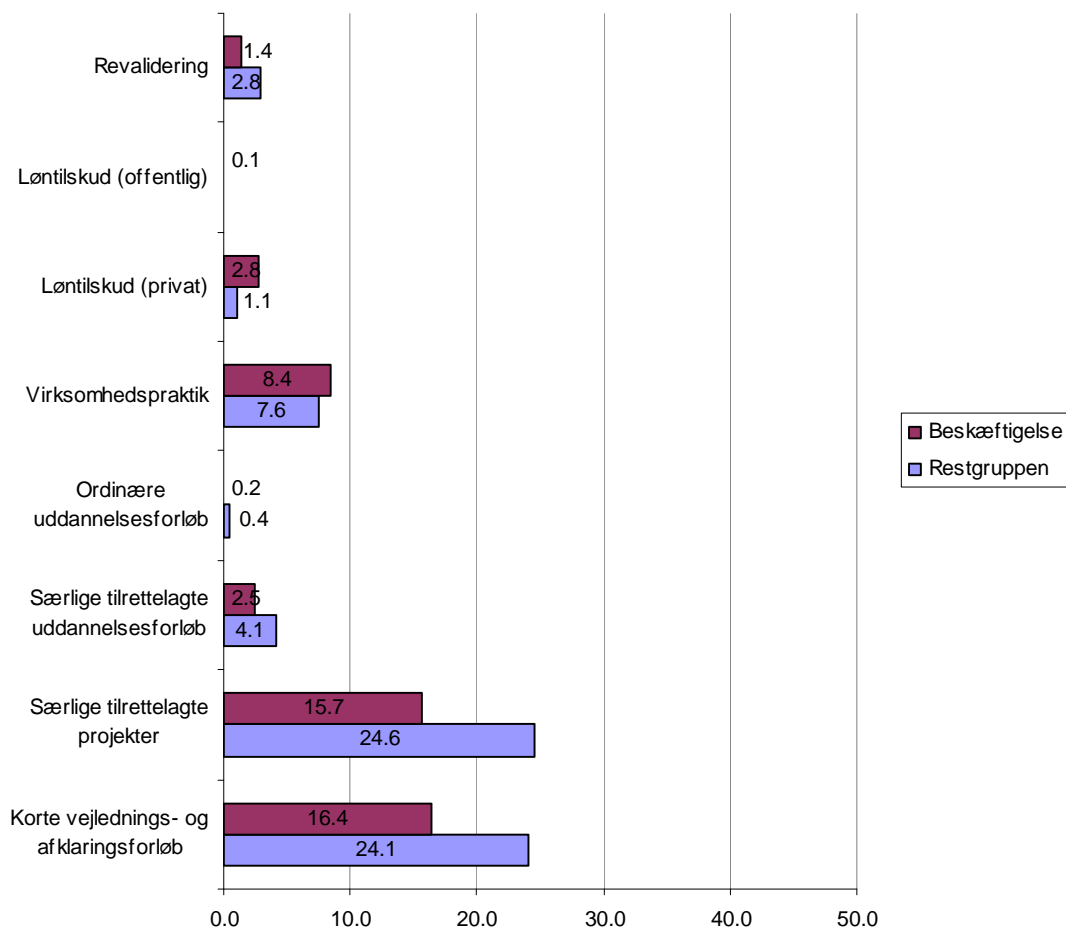
Køn	Kvinde	47,3 %
	Mand	52,7 %
Alder	Under 20 år	0,3 %
	20-29 år	11,5 %
	30-39 år	23,4 %
	40-49 år	35,2 %
	50-59 år	24,5 %
	60+ år	5,2 %
Herkomst	Dansker	63,6 %
	Efterkommer	0,9 %
	Indvandrer	35,5 %
Matchgruppe	Matchgruppe 1	0,0 %
	Matchgruppe 2	0,1 %
	Matchgruppe 3	0,5 %
	Matchgruppe 4	21,7 %
	Matchgruppe 5	77,2 %
	Matchgruppe 25	0,4 %
Andel af borgere i forskellige aktiveringstilbud	Revalidering	1,5 %
	Løntilskud (offentlig)	0,0 %
	Løntilskud (privat)	0,1 %
	Virksomhedspraktik	1,0 %
	Ordinære uddannelsesforløb	0,0 %
	Særlige tilrettelagte uddannelsesforløb	0,6 %
	Særlige tilrettelagte projekter	4,7 %
	Korte vejlednings- og afklaringsforløb	5,1 %
Antal aktiveringstilbud	Ingen aktiveringstilbud	89,2 %
	1 aktiveringstilbud	8,8 %
	2 aktiveringstilbud	2,0 %
	3+ aktiveringstilbud	0,1 %
Ledighedsanciennitet	233 uger (gennemsnit)	

Tabellen viser en række karakteristika af borgerne fra restgruppen på førtidspension, herunder:

- At mænd udgør over halvdelen (53 %) af gruppen
- At lidt over en tredjedel (35 %) af gruppen er under 40 år
- At næsten to tredjedele (64 %) er danskere
- At næsten alle (99 %) er i matchgruppe 4 eller 5
- At den gennemsnitlige ledighedsanciennitet for gruppen ligger relativt højt på 233 uger
- At en begrænset andel af gruppen (10,9 %) har deltaget i et aktiveringstilbud, og at disse tilbud oftest har været i form af korte vejlednings- og afklaringsforløb eller særlige tilrettelagte projekter.

Mere generelt kan man konstatere, at gruppen som helhed er kendetegnet ved at have været forholdsvis langt væk fra arbejdsmarkedet i forhold til matchgruppering, ledighedsanciennitet. Derudover har gruppen haft et relativt lavt aktiveringsniveau.

Figur 5.4 Aktiveringstilbud¹¹

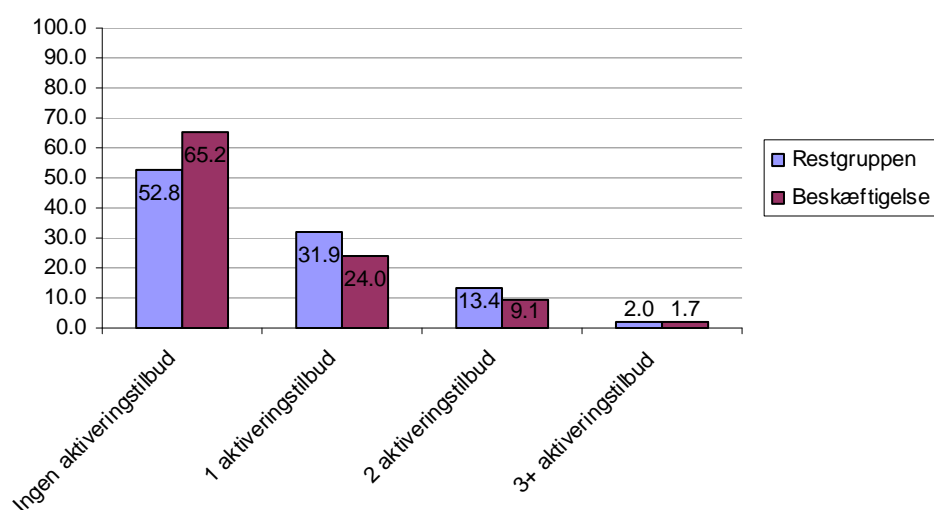


Anm.: Bemærk, at den samme borger kan deltage i flere aktiveringstilbud og derved optræde i mere end en kategori i figuren.

Figuren viser samlet set, at andelen af borgere, der har deltaget i særlige tilrettelagte projekter og/eller korte vejlednings- og afklaringsforløb, er større i restgruppen (cirka 25 %) end i beskæftigelsesgruppen (cirka 16 %). På samme måde er det interessant, at andelen af borgere, der har deltaget i virksomhedspraktik, er lidt større i beskæftigelsesgruppen (8 %) end i restgruppen (7,6 %). Figur 5.5 nedenfor viser borgere i hver af de to grupper fordelt efter antallet af aktiveringstilbud, de har deltaget i.

¹¹ **De korte vejlednings- og afklaringsforløb** giver et overblik over aktuelle kurser og uddannelser samt viden om arbejdsmarkedet og muligheder for job. Man lærer jobsøgning og får hjælp til at afklare sine valg. Indvandrere og flygtninge kan også blive tilbudt kompetenceafklaring og dansktest.
Særligt tilrettelagte projekter. Alternativer til ordinære forløb, fx AMU-kurser, kurser på tekniske og handelsskoler etc. Inden for det kommunale område bruges det generelt til kontanthjælpsmodtagere som fx kommunale beskæftigelsesprojekter ved straksaktivering.
Særligt tilrettelagte uddannelsesforløb. Alternativer til ordinære uddannelsesforløb. Der kan indgå kortere praktikforløb.
Ordinære uddannelser. Omfatter alle former for uddannelser, men uddannelsen skal rette sig mod arbejdsmarkedet og have et klart jobsigte.
Virksomhedspraktik. Hovedformål med at tilbyde praktik i en virksomhed er at afdække eller opkvalificere den arbejdssøgendes faglige, sociale eller sproglige kompetencer og beskæftigelsesmål.
Ansættelse med løntilskud har til formål at oplære eller genoptræne faglige, sociale eller sproglige kompetencer. Sigtet er indslusning eller fastholdelse på arbejdsmarkedet.

Figur 5.5 Antal af aktiveringstilbud



Som det fremgår af figuren, har lidt under halvdelen (47 %) af borgerne i restgruppen deltaget i et eller flere aktiveringstilbud. For beskæftigelsesgruppen er det cirka en tredjedel (35 %) af borgerne, der har deltaget i en eller flere aktiveringstilbud.

Ser man på restgruppen, som præsenteret i tabellerne og figurene ovenfor, er der flere interessante karakteristika, herunder:

- At borgerne i restgruppen generelt er ældre end borgerne i beskæftigelsesgruppen
- At borgere i matchgruppe 4 og 5 udgør en langt større andel af restgruppen sammenlignet med beskæftigelsesgruppen
- At den gennemsnitlige ledighedsanciennitet ved starten af NY CHANCE TIL ALLE var langt højere for restgruppen end for beskæftigelsesgruppen
- At restgruppen primært består af borgere i passiv ledighed
- At en større andel af restgruppen – sammenlignet med beskæftigelsesgruppen – har deltaget i særlige tilrettelagte projekter og/eller korte vejlednings- og afklaringsforløb.

Samlet set er restgruppen længere væk fra arbejdsmarkedet end beskæftigelsesgruppen i forhold til en række centrale elementer, såsom højere alder, ledighedsanciennitet og matchgruppering. Samtidig tegner der sig et billede af, at restgruppen i højere grad end beskæftigelsesgruppen har deltaget i aktiveringstilbud.

6. Borgernes syn på og erfaringer med NY CHANCE TIL ALLE

De foregående kapitler har primært fokuseret på kommunerne, herunder deres resultater og aktiviteter i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE. I dette kapitel vendes blikket mod den gruppe af ledige, som skulle have haft gavn af indsatsen. Denne gruppe af ledige gives primært en stemme med baggrund i den spørgeskemaundersøgelse af målgruppen, som er gennemført af Rambøll Management i efteråret 2006, foruden de interviews med udvalgte ledige, der blev gennemført i forbindelse med de 15 casestudier.¹²

Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført blandt 870 tilfældigt udvalgte borgere i målgruppen. For at sikre at borgerne har erfaringer med initiativet, er kun borgere, der har været en del af målgruppen før 1.3.2007 inddraget i spørgeskemaundersøgelsen. Det er dog ikke uden udfordringer at gennemføre en spørgeskemaundersøgelse med målgruppen. Dels er der en stor del af borgerne, der ikke ønsker at deltage i undersøgelsen, dels er der mange, der hyppigt foretager adresseskift eller ikke ønsker at være opført i adresse- og telefonregistre. Svarprocenten i undersøgelsen ligger derfor forholdsvis lavt på 29 %.

En yderligere analyse af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen viser, at nogle delgrupper er underrepræsenterede i forhold til hele målgruppen i NY CHANCE TIL ALLE. Det drejer sig om borgere fra mindre udviklede lande, ældre borgere, mandlige borgere og borgere i matchkategori 5. På baggrund af en sammenligning af respondenterne med sammensætningen af hele målgruppen i NY CHANCE TIL ALLE har vi konstrueret vægte, der justerer for afvigelserne. Anvendelsen af disse vægte medfører, at skævheder i spørgeskemaundersøgelsen i forhold til oprindelsesland, alder, køn og matchkategori ikke påvirker resultaterne.

I det følgende præsenteres først borgernes profil på centrale baggrundsvARIABLE. Derefter følger en analyse af borgernes oplevelse af samspillet med kommunen samt ændringer i dette samspil i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE-initiativets indsatsperiode. Endelig – i det sidste afsnit – analyseres borgernes motivation og tro på fremtiden.

6.1 Målgruppens uddannelsesmæssige profil

Målgruppen for NY CHANCE TIL ALLE er defineret som start- og kontanthjælpsmodtagere, der har været passive i 65 ud af 69 uger. Ud over at have været passive i denne periode er gruppen typisk også kendetegnet ved at have et lavere uddannelsesniveau end den øvrige befolkning. Tabel 6.1 nedenfor præsenterer målgruppens uddannelsesniveau i forhold til uddannelsesniveaulet for den samlede befolkning.

¹² Bemærk, at der i forbindelse med analysen løbende bliver refereret til relevante resultater fra spørgeskemaundersøgelser af sagsbehandlere og jobcenterchefer.

Tabel 6.1 Målgruppens uddannelsesprofil (survey blandt borgere, oktober 2007)

	Andel i målgruppen	Andel i den samlede befolkning (15-69 år)
Ingen afsluttet uddannelse/afsluttet grundskole 1. til 8. klasse	16,9 %	11,6 %
Folkeskole/grundskole (9. – 10. klasse)	31,8 %	20,2 %
Gymnasiale ungdomsuddannelser	8,7 %	8,3 %
Erhvervsuddannelse og 1-årige ungdomsuddannelser	19,5 %	32,5 %
Kort videregående uddannelse	6,9 %	4,8 %
Lang og mellemlang videregående uddannelse	8,3 %	19,4 %
Uoplyst/ved ikke	7,9 %	3,2 %
Total	100,0 %	100,0 %

Anm.: Tabellen angiver målgruppens og befolkningens højeste fuldførte uddannelse. Frekvenserne for målgruppen er vægtet i forhold til hele NY CHANCE TIL ALLE-målgruppens sammensætning i forhold til matchkategorisering, alder, køn og oprindelsesland.

Som det fremgår, har målgruppen generelt et lavere uddannelsesniveau end den samlede befolkning. Mens næsten halvdelen (48,7 %) af målgruppen har angivet en grundskoleuddannelse eller lavere som højeste uddannelsesniveau, gør dette sig kun gældende for 31,8 % af den samlede befolkning. Ydermere udgør personer med en lang eller mellemlang videregående uddannelse under en tiendedel af målgruppen (8,3 %), mens næsten en femtedel af befolkningen (19,4 %) er noteret med en lang eller mellemlang videregående uddannelse som deres højeste fuldførte uddannelse¹³.

Uddannelsesniveaulet kan forventes at have stor betydning for, hvor let det er at få adgang til arbejdsmarkedet, og hvilke aktiveringstiltag der skal sættes i værk. For ledige uden en erhvervskompetencegivende uddannelse vil udbuddet af relevante stillinger blive begrænset til primært ufaglærte job. I udgangspunktet er det derfor ufaglærte stillinger, som målgruppen burde kunne bestride, da uddannelse i denne sammenhæng ikke er den udslagsgivende faktor. I den sammenhæng er det imidlertid værd at huske på, at flertallet af borgerne i målgruppen er kategoriseret som matchgruppe 4 eller 5. Det betyder, at hovedparten af borgerne har andre problemer ud over ledighed, herunder ofte fysiske og psykiske helbredsproblemer.

6.2 Årsager til ledighed

Tabel 6.2 præsenterer de lediges angivelser af de primære årsager til deres vedvarende ledighed. Bemærk, at tabellen summerer ikke til 100 %, da respondenterne har haft mulighed for at angive op til tre årsager for deres ledighed.

¹³ Det ses også, at der er over dobbelt så mange uoplyste i målgruppen end hos den samlede befolkning. En forsigtig tolkning kunne indicere, at en stor del af de uoplyste hører til gruppen af personer uden afsluttet, eller kun afsluttet grundskole. Hvis en person har gennemført en uddannelse, må det forventes, at pågældende er klar over det og dermed placerer sig i en af de andre grupper.

Tabel 6.2 Årsag til ledighed (survey blandt borgere, oktober 2007)

'Hvad vurderer du som de vigtigste grunde til, at du i en periode ikke har været i job eller uddannelse? - angiv højst tre grunde'		
	Andel	Antal
Fysiske problemer (fx handicap eller sygdom)	58,7 %	509
Psykiske problemer (fx angst eller depression)	43,0 %	372
Taler dårligt dansk	9,3 %	81
Stort forbrug af alkohol eller stoffer	7,8 %	68
Plettet straffeattest	2,7 %	24
Manglende uddannelse	16,9 %	146
Manglende joberfaring	10,2 %	88
Manglende lyst og motivation	8,1 %	70
Mangel på relevante jobtilbud i området	10,7 %	92
Andet	11,2 %	97
Ved ikke	1,2 %	10

Anm.: Tabellen angiver målgruppens nuværende status i forhold til arbejdsmarkedet.

Frekvenserne er vægtet i forhold til hele NY CHANCE TIL ALLE-målgruppens sammensætning i forhold til matchkategorisering, alder, køn og oprindelsesland.

Tabellen summerer ikke til 100 %, da respondenterne har haft mulighed for at angive op til tre årsager.

Tabellen viser, at en meget stor andel af målgruppen angiver fysiske (58,7 %) og/eller psykiske (43,0 %) problemer som primære årsager til at være ledige, hvilket er i overensstemmelse med erfaringer fra casestudierne. Netop disse to årsager til ledighed blev beskrevet som udbredte af både sagsbehandlerne og de ledige selv. Endvidere har godt halvdelen af sagsbehandlerne i spørgeskemaundersøgelsen givet udtryk for, at mindst 50 % af borgerne i målgruppen lider af psykiske problemer, mens over halvdelen af sagsbehandlerne mener, at mellem 11 og 50 % af borgerne i målgruppen lider af svære fysiske problemer.¹⁴

De fysiske og psykiske problemer behøver ikke nødvendigvis at være diagnosticeret, før de implicerer en forringelse af arbejdsevnen. Mange af sagsbehandlerne gav i forbindelse med casestudierne udtryk for, at man i relation til mange af borgerne ikke kan finde en egentlig medicinsk forklaring på de helbredsmæssige problemer. Netop fordi de psykiske og de fysiske lidelser befinder sig i en gråzone, kan disse borgere ikke afklares til pension, ligesom der heller ikke kan opstilles en specifik behandling. Både borgerne og sagsbehandlerne giver i casestudierne udtryk for, at disse to problematikker udgør en væsentlig årsag til den vedvarende ledighed blandt målgruppen.

Sammenholdes problematikken omkring de fysiske og psykiske lidelser med de tendenser, vi kunne se i forhold til borgernes uddannelsesniveau, indikerer det en yderligere kompleksitet i forhold til de potentielle jobmuligheder. Som beskrevet ovenfor betyder det lavere uddannelsesniveau, at jobmulighederne indskrænkes til primært de ufaglærte stillinger. Det vil ofte sige produktionsarbejde med ensidigt arbejde med mange gentagelser. Denne type arbejde er ofte fysisk belastende. Samtidig er arbejdet ofte bygget op omkring akkorder, der kan øge presset på medarbejderen. Derfor kan borgeren stå i den paradoksale situation, at de job, som kvalifikationerne giver adgang til, kan være med til at forværre de fysiske og psykiske problemer – eller at de fysiske og psykiske problemer kommer til at udgøre en hindring for, at borgerne kan varetage de job, de er kvalificerede til.

¹⁴ Se tabel 3, survey blandt medarbejdere, i bilagsrapporten.

Derudover er det sagsbehandlernes opfattelse, at en forholdsvis stor andel af målgruppen har et alkohol- eller stofmisbrug. I spørgeskemaundersøgelsen blandt sagsbehandlerne svarer 23,1 %, at mellem 1-10 % af borgerne har problemer med misbrug, mens de resterende 76,9 % mener, at der er flere end 10 % af borgerne, der har misbrugsproblemer. I borgernes besvarelser er det kun 7,8 %, der har svaret, at misbrug er en af årsagerne til deres ledighed. Denne diskrepans i vurderingen af omfanget af misbrugsproblemer kunne indikere, at misbrugsproblematikken fylder meget i bevidstheden blandt sagsbehandlerne, fordi det er sværere sager – der således opleves som favnende flere sager end den faktiske misbrugsrelateret sagsmængde berettiger. En anden forklaring kunne være, at de ledige har en anden oplevelse af, hvornår misbruget har betydning for arbejdsevnen.

Endelig kan det være vanskeligt at adskille misbrugsrelateret problemer fra andre underliggende problemer, som det ses af nedenstående citat fra en af de deltagende sagsbehandlere:

“Der er ofte underliggende problematikker foruden alkoholen, men når det lykkedes at stoppe deres misbrug, så vil de rigtig gerne ud og arbejde.”

Ovenstående indikerer, at samspillet mellem misbrug og andre barrierer kan være komplicerende i forhold til dialogen mellem sagsbehandler og borger. Hvis borgeren ser sig i stand til at arbejde, mens sagsbehandleren ser et invaliderende misbrug, stiller det store krav til kommunikationen for at bevare borgerens motivation for at finde arbejde.

Afslutningsvis er det interessant, at kun 10,7 % af borgerne mener, at relevante jobtilbud i området udgør en af årsagerne til ledighed. Borgernes vurdering understøtter på den måde profilen af målgruppen som primært værende matchgruppe 4 og 5, da borgerne oftest er kendetegnet ved at have problemer, der går ud over ledighed. Endelig er det interessant, at kun 9,3 % anser manglende dansksproglige kompetencer som en vigtig udfordring i lyset af, at cirka en tredjedel af målgruppen er indvandrere og efterkommere.

6.3 Samspillet med kommunen

Som det også blev diskuteret tidligere i kapitel 3, lægger både de ledige og sagsbehandlerne stor vægt på, hvordan forholdet mellem sagsbehandler og den ledige er. I forbindelse med casestudierne gav mange af de interviewede borgere udtryk for, at muligheden for at komme videre ofte hænger sammen med, hvordan sagsbehandleren behandler dem, og om sagsbehandleren udviser respekt om deres person. Som en af borgerne udtrykte det:

“Førhen kunne man føle sig som affald, hvor nu, så lytter de til mig og forsøger at finde en løsning der passer til min situation.”

Det er ikke kun den ledige, som anser den gensidige respekt for en af hjørnestenene i indsatsen. Som tidligere nævnt har mange af kommunerne valgt at sætte eksplicit fokus på netop dette område. I 5 af de 15 casekommuner har man iværksat tiltag, der fokuserer på en anerkendende tilgang, mens man i andre kommuner har det som en implicit del af sagsbehandlerarbejdet. Det tætte samarbejde i disse kommuner betyder, at sagsbehandleren ofte har kontakt til den ledige, men også at sagsbehandleren skal vise empati og forståelse for borgerens situation.

Kontakten mellem den ledige og sagsbehandleren handler dog ikke kun om de blødere værdier. Også lovgivningens krav om kvartalsvise samtaler er med til at danne rammerne om indsatsen. Nedenstående tabel 6.3 viser, hvornår borgerne i målgruppen sidst var i kontakt med kommunen.

Tabel 6.3 Sidste kontakt med kommunen (Survey blandt borgere, oktober 2007)

'Hvornår var du sidst til samtale med din vejleder/sagsbehandler eller i anden kontakt med kommunen?'	Andel	Antal
Inden for den seneste uge	13,2 %	114
Cirka 2-3 uger siden	17,1 %	148
Cirka 1-2 måneder siden	24,2 %	209
Cirka 3-4 måneder siden	14,0 %	121
Cirka et halvt år siden	12,5 %	108
Cirka et år siden eller mere	16,4 %	142
Ved ikke	2,8 %	24
Total	100,0 %	867

Ifølge spørgeskemaundersøgelsen blandt borgerne har lidt over halvdelen (54,5 %) været til samtale eller i anden kontakt med kommunen inden for de sidste 2 måneder. Samtidig har over en fjerdedel (28,9 %) af målgruppen *ikke* haft kontakt til kommunen inden for det sidste halve år. En af forklaringerne på denne forskel mellem borgernes vurdering og lovgivningens krav om kvartalsvise samtaler kan ligge i forskellige opfattelser af, hvad en kontakt til kommunen indebærer. I de tilfælde hvor borgeren deltager i tilbud efter kapitel 10-12 i bekendtgørelsen af lov om aktiv beskæftigelsesindsats, kan samtalen gennemføres telefonisk, digitalt eller på anden måde. Der er derfor mulighed for at kommunerne har gennemført de lovpligtige samtaler, men at borgeren ikke har opfattet dem som samtaler.

Der er i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE ikke blevet opsat specifikke mål for, hvor ofte der skal afholdes samtaler med borgerne i målgruppen. Men at øge hyppigheden for samtaler er oftest en oplagt måde til at intensivere indsatsen over for borgerne. Nedenstående tabel 6.4 giver et overblik over borgernes egen vurdering af, om NY CHANCE TIL ALLE har betydet, at der er blevet afholdt hyppigere samtaler i det seneste år.

Tabel 6.4 Udvikling i forhold til samtalehyppighed (Survey blandt borgere, oktober 2007)

'Har du i løbet af det seneste år været til flere samtaler med kommunen end du plejer?'	Andel	Antal
Ja, jeg har været til flere samtaler end jeg plejer	29,3 %	253
Nej, antallet har cirka været det samme	33,0 %	285
Nej, jeg har været til færre samtaler end jeg plejer	32,3 %	279
Ved ikke	5,4 %	46
Total	100,0 %	867

Af tabellen fremgår det, at respondenterne fordeler sig nogenlunde ligeligt på de tre svarmuligheder. Set i borgernes perspektiv er der således ikke sket en forøgelse af samtalehyppigheden blandt størstedelen af borgerne i målgruppen (65,3 %). Sammenholder vi borgernes svar med sagsbehandlerne, viser der sig en tydelig forskel, idet cirka to tredjedele af sagsbehandlerne mener, at hyppigere samtaler i nogen eller i høj grad indgår i indsatsen.

Denne forskel kan betyde flere ting. En mulighed er, at kommunerne har gennemgået sagerne fra en ende af og derfor på nuværende tidspunkt ikke er nået igennem deres respektive sagsstamme af borgere i målgruppen. Det kan betyde, at nogle borgere har oplevet en hyppigere kontaktform, mens andre borgere stadig står for tur. En anden mulighed er, at borgerne ikke har samme forståelse af, hvad en samtale indebærer og derved skaber

spredningen i besvarelsen (som nævnt ovenfor). Som regressionsanalysen i kapitel 4 viser, er omkostningen af en uændret samtalehyppighed begrænset i forhold til indsatsen, idet hyppige samtaler ikke kan dokumenteres at have positiv effekt på resultatopnåelsen.

Ud over en hyppig sagsopfølgning kan sagsbehandleren også skabe den tætte opfølgning ved at vise empati og forståelse for den lediges situation. I forbindelse med casestudierne giver både de ledige og sagsbehandlerne udtryk for, at en stor del af motivationsarbejdet består i at vise forståelse for den lediges situation og igennem en anerkendende tilgang at opnå tillid og få åbnet for borgerens problemstillinger. Derved får borgeren en mere realistisk og mere konstruktiv forståelse af egen situation og muligheder for beskæftigelse:

”Jeg tror det betyder noget, at jeg ikke kun så hende som klient. Jeg blev bedre til at anerkende hendes situation, og fortalte lidt om, hvordan jeg troede hun havde det, det er også med til at give tillid. Det handler om, at hun skal tro på, at jeg kan hjælpe hende.”

I den forbindelse er det interessant, om borgerne har samme oplevelse af sagsbehandlerens indsats. Af tabel 6.5 nedenfor fremgår borgernes egen vurdering af, i hvilken grad sagsbehandleren er i stand til at målrette sagsbehandlingen i forhold til den ledige og god til at vise forståelse for den lediges situation.

Tabel 6.5 Relationen mellem borger og sagsbehandler (Survey blandt borgere, oktober 2007)

I hvilken grad vurderer du, at...	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
- din vejleder/sagsbehandler er god til at målrette sin vejledning til dig og din situation?	27,3 %	18,9 %	23,4 %	23,2 %	7,1 %	867
- din vejleder/sagsbehandler har udvist forståelse for din situation og dine behov?	24,9 %	15,9 %	22,8 %	30,1 %	6,3 %	867

Tabellen viser, at over halvdelen af de ledige (52,9 %) mener, at sagsbehandleren har udvist forståelse i nogen eller i høj grad – og to tredjedele (68,8 %) tilkendegiver således, at sagsbehandleren har udvist en eller anden grad af forståelse for den lediges behov. Omvendt vurderer en fjerdedel (24,9 %) af de adspurgte borgere, at sagsbehandlerne slet ikke har udvist forståelse for deres behov. Der er således stor variation i de lediges opfattelse af sagsbehandlerens indsats.

I forhold til sagsbehandlerens evne til at omsætte forståelsen af den lediges behov i målrettet vejledning, bliver borgernes vurdering lidt mere forbeholden. Mens lidt under halvdelen (46,6 %) af borgerne mener, at sagsbehandleren i nogen eller i høj grad har målrettet sin vejledning til borgerens situation, vurderer over en fjerdedel (27,3 %), at sagsbehandleren slet ikke har målrettet sin vejledning.

Ser man på resultaterne samlet set, er der altså flere tegn på, at samspillet mellem sagsbehandler og borger på en række områder har udfordringer. Oplevelsen af hyppig kontakt ser ud til at variere, afhængigt af hvilken side af skrivebordet man sidder på. Mens sagsbehandlerne oplever en hyppigere kontaktform i forbindelse med indsatsen, er det modsatte tilfældet for størstedelen af borgerne. Endelig oplever en stor del af borgerne, at sagsbehandlerne er forstående over for deres situation, men flere borgere vurderer, at sagsbehandlerne ikke formår at omsætte denne forståelse i målrettede aktiviteter.

I forlængelse af disse forhold er det interessant at undersøge, hvordan dette samspil påvirker borgernes motivation. Det følgende afsnit sætter fokus på, om NY CHANCE TIL ALLE – i de lediges øjne – har øget troen på deres fremtidsmuligheder på arbejdsmarkedet.

6.4 Motivation og tro på fremtidsmuligheder

Nedenstående tabel 6.6 viser, hvordan borgerne oplever, at indsatsen påvirker deres motivation i forhold til arbejdsmarkedet.

Tabel 6.6 Motivation og tro på fremtidsmuligheder (survey blandt borgere, oktober 2007)

	Ja	Nej	Ved ikke
Oplever du, at kommunens indsats inden for det seneste år har givet dig mere lyst til at komme i arbejde?	22,8 %	64,4 %	12,8 %
Oplever du, at kommunens indsats inden for det seneste år har givet dig mere tro på, at du kan få et arbejde?	20,9 %	64,6 %	14,5 %
Oplever du, at kommunens indsats inden for det seneste år har gjort dig mere klar over, hvad du kunne tænke dig at arbejde med?	22,6 %	64,8 %	12,6 %
Oplever du, at kommunens indsats inden for det seneste år har fået dig til at bruge mere tid på jobsøgning end du gjorde før?	14,0 %	73,6 %	12,4 %
Oplever du, at kommunens indsats inden for det seneste år har givet dig mere lyst til at tage en uddannelse eller efteruddannelse?	18,2 %	69,2 %	12,5 %

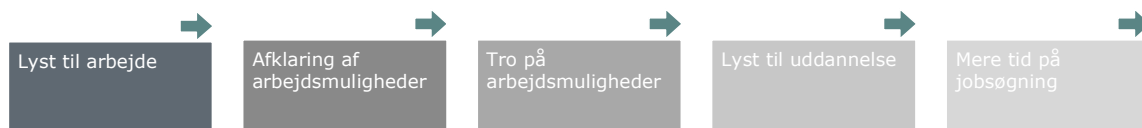
Langt hovedparten af borgerne i målgruppen vurderer ikke, at de har oplevet en fremgang på nogle af de adspurgte områder. Eksempelvis svarer mellem 65 % og 74 % af borgerne afkræftende på, om kommunens indsats inden for det seneste år har øget lysten til eller troen på at komme i arbejde.

Ved første øjekast er der en betydelig andel af borgerne, som ikke mener, at indsatsen har haft en positiv betydning for deres situation. Der er dog to forhold, det er vigtige at have i baghovedet, når man tolker på disse tal. *For det første* er det interessant at vurdere det relevante succeskriterium. *For det andet* er det relevant at se på bagvedliggende forskelle i besvarelserne – og på hvordan besvarelserne indbyrdes relaterer sig til hinanden.

I forhold til succeskriteriet er det relevant at sammenholde borgernes besvarelser med resultatmål 1 for indsatsen. Målet er som bekendt, at 25 % af borgerne i målgruppen skal være i gang med en uddannelse eller i job inden 2 år. Det vil derfor være naturligt at forvente, at andelen af motiverede borgere (her forstået som borgere, der har svaret bekræftende på et eller flere af spørgsmålene i tabel 6.6 ovenfor) skal være højere end de 25 %. Med afsæt i denne målsætning betyder det nuværende resultat, med en motiveret andel på ca. en femtedel, at der stadig venter et grundigt motivationsarbejde forude, hvis sagsbehandlerne igennem motivationsarbejdet skal hjælpe borgeren med at komme i uddannelse eller i arbejde.

Ser man nærmere på, hvilke grupper af borgere der i forhold til motivation har fået mest ud af NY CHANCE TIL ALLE, viser der sig en klar tendens til, at borgere langt væk fra arbejdsmarkedet er mest forbeholden. Eksempelvis svarer 33 % af borgerne i matchgruppe 1, at indsatsen har givet mere lyst til at arbejde, mens den tilsvarende andel for matchgruppe 5 er 12 %.

Ydermere, hvis vi dykker mere ned i tabellen ovenfor, fremgår det, at flest borgere oplever, at kommunen har ydet en indsats i forhold til at øge lysten til at arbejde og afklare, hvad borgeren kunne tænke sig at arbejde med. Derimod er andelen af bekræftende besvarelser lavere for det mere konkrete spørgsmål, som fokuserer på udbytte i form af mere tid anvendt til jobsøgning. Indsatsen ser således primært ud til at have haft betydning for de bredere motivationsfaktorer, mens de mere konkrete, herunder særligt jobsøgningen, i mindre omfang har slået igennem. Nedenstående figur giver et billede af sammenhængen mellem spørgsmålene, som kan være med til at forklare de observerede forskelle i respondenternes svar.



Som det fremgår af figuren, er der en bestemt tidsmæssig orden for de fem motivationsfaktorer, som med fordel kan betragtes som en motivationskæde. Først tilstræber sagsbehandleren at skubbe til lysten til at arbejde. Når først lysten er skabt eller forstærket, kan sagsbehandleren arbejde videre med en afklaring i forhold til arbejdsmuligheder, herunder arbejdsområder og stillinger. Gennem denne afklaring får borgeren et mere realistisk syn på sine arbejdsmuligheder og indblik i de kompetencer, der er behov for på arbejdsmarkedet. Som følge af afklaringen øges troen på egne arbejdsmuligheder, mens ønsket om uddannelse og eventuel efteruddannelse først må forventes at opstå, når den enkelte borger har fået tro på mulighederne for at komme ud på arbejdsmarkedet. Det sidste skridt i denne motivationsrække er, at den ledige går i gang med og bruger tid på egentlig jobsøgning.

Denne motivationskæde kan være med til at forklare forskellene i borgernes svar. Der er således flere, der har svaret positivt på spørgsmålene om lyst til arbejde, afklaring af arbejdsmuligheder og tro på arbejdsmulighederne sammenlignet med spørgsmålene om lyst til uddannelse og tid brugt på uddannelse. Dette forhold kan skyldes, at borgerne endnu ikke er nået til det relevante stadie i motivationskæden.

6.5 Hvad påvirker borgernes udbytte af indsatsen?

Det følgende afsnit ser på, om der er en direkte forbindelse mellem borgernes oplevelse af kommunens indsats (fx sagsbehandlerens vejledning) og det oplevede udbytte af indsatsen (som eksempelvis øget lyst til at arbejde). Tabel 6.7 herunder viser, hvordan sagsbehandlerens vejledningsindsats påvirker borgernes lyst til at komme i arbejde.

Tabel 6.7 Målettet vejledning og motivation (survey blandt borgere, oktober 2007)

'I hvilken grad synes du at din vejleder/sagsbehandler er god til at målrette sin vejledning til dig og din situation?'	'Oplever du, at kommunens indsats inden for det seneste år har givet dig mere lyst til at komme i arbejde?'			
	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Slet ikke	7,3 %	83,6 %	9,1 %	232
I mindre grad	18,1 %	73,1 %	8,8 %	160
I nogen grad	31,2 %	55,4 %	13,4 %	202
I høj grad	37,2 %	47,8 %	15,0 %	207
Ved ikke	17,7 %	46,8 %	35,5 %	62
I alt	22,8 %	63,8 %	13,3 %	863

Tabellen viser, at borgere, der har erfaringer med en målettet vejledning, i højere grad har fået lyst til at arbejde. Eksempelvis vurderer cirka en tredjedel af borgerne, der i *nogen* eller i *høj grad* oplever en målettet vejledning fra deres sagsbehandler, at de har mere lyst til at arbejde, mens øget motivation til at arbejde kun gør sig gældende for under en femtedel af de borgere, der kun i *mindre grad* oplever en målettet vejledning. Bemærk, at andelen af borgere med øget motivation til at arbejde er på 7,3 % blandt borgere, som *slet ikke* har oplevet en målettet vejledning. Dette kan således tyde på, at sagsbehandlerens evne til at målrette indsatsen kan have betydning for borgernes motivation for at komme ud på arbejdsmarkedet.

I forlængelse af denne tankegang må det ligeledes forventes, at sagsbehandlerens evne til at målrette sagsbehandlingen kan have betydning for borgernes oplevelse af, at kommunens indsats har øget deres muligheder for at komme ud på arbejdsmarkedet.

Tabel 6.8 Målrettet vejledning og oplevet chance for at komme i arbejde (Survey blandt borgere, oktober 2007)

I hvilken grad synes du at din vejleder/sagsbehandler er god til at målrette sin vejledning til dig og din situation?	'Tror du at kommunens indsats gennem det seneste år har øget dine chancer for at få et arbejde?'					
	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	I alt
Slet ikke	75,9 %	9,1 %	6,5 %	1,3 %	7,3 %	232
I mindre grad	51,2 %	24,4 %	10,0 %	1,9 %	12,5 %	160
I nogen grad	39,1 %	20,8 %	25,2 %	4,5 %	10,4 %	202
I høj grad	34,8 %	16,4 %	23,2 %	13,5 %	12,1 %	207
Ved Ikke	33,9 %	14,5 %	9,7 %	0,0 %	41,9 %	62
I alt	49,8 %	16,8 %	15,8 %	5,0 %	12,6 %	863

Som det fremgår af tabellen, mener størstedelen af de borgere, der *slet ikke* oplever en målrettet indsats, heller ikke, at kommunens indsats har øget mulighederne for at komme arbejde (75,9 %). I skarp kontrast udgør denne gruppe kun 34,8 % af de borgere, der i *høj grad* har oplevet en målrettet indsats, og 39,1 % blandt de borgere, der i *nogen grad* har oplevet en målrettet sagsbehandling.

For en del af kommunerne har indsatsen, foruden motivations- og vejledningsarbejde, bestået af en række "hårdere" midler, herunder tydeligere krav til de ledige og anvendelse af sanktioner. Det følgende afsnit undersøger, om anvendelsen af de hårdere midler har betydning for borgernes oplevelse af indsatsen.

Tabellen nedenfor givet et overblik over, om reduktion i kontanthjælp har betydning for borgernes oplevelse af, at kommunens indsats har øget deres muligheder for at komme ud på arbejdsmarkedet.

Tabel 6.9 Reduktion i kontanthjælp og oplevet chance for at komme i arbejde (Survey blandt borgere, oktober 2007)

'Trækker kommunen dig oftere i din kontanthjælp, hvis du ikke møder op til de planlagte aktiviteter, sammenlignet med tidligere?'	'Tror du, at kommunens indsats igennem det seneste år har øget dine chancer for at få et arbejde?'					
	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	I alt
Ja	43,6 %	13,5 %	18,6 %	7,1 %	17,3 %	156
Nej	51,5 %	19,8 %	15,5 %	5,3 %	7,8 %	524
Ved ikke	50,3 %	10,9 %	14,2 %	2,2 %	22,4 %	183
I alt	49,8 %	16,8 %	15,8 %	5,0 %	12,6 %	863

Lidt firkantet er rationalet bag reduktion af kontanthjælp, at den økonomiske sanktion tilskynder den ledige til at møde op til planlagte aktiviteter – og at denne tilskyndelse har betydning for borgerens videre udbytte af deltagelsen i en given indsats.

Tabel 6.9 viser, at næsten 71,3 % af de borgere, som ikke er blevet sanktioneret oftere under NY CHANCE TIL ALLE, vurderer, at de *slet ikke* eller *i mindre grad* har fået øget chancerne for at komme i arbejde. Den tilsvarende andel udgør knap 60 % af de borgere, der er blevet trukket oftere i kontanthjælp under indsatsen. Der er altså en tendens til, at træk i ydelsen kan have en begrænset betydning for oplevelsen af jobmuligheder. Samme

mønster kan findes, når man undersøger sammenhængen mellem øgede krav til borgerne fra sagsbehandlernes side og borgernes syn på mulighederne for at få arbejde¹⁵.

Indtrykket fra casestudierne er, at man i kommunerne generelt ikke anser sanktionering for at være særlig effektivt som redskab til at motivere de tungere grupper af kontant-hjælpsmodtagere, idet de typisk har så mange problematikker i deres liv, som "piskan" ikke i sig selv løser. Nogle kommuner har dog gode erfaringer med at køre en meget konsekvent linje i relation til sanktionering over for målgruppen, idet det anses for at give de ledige en bedre fornemmelse for, at de selv har ansvar for at gøre en indsats.

6.6 Sammenfatning

Målgruppen for NY CHANCE TIL ALLE har generelt et lavere uddannelsesniveau end den samlede befolkning, hvilket er centralt i forhold til indsatsen, idet uddannelsesniveau kan forventes at have stor betydning for, hvor let det er at få adgang til arbejdsmarkedet, og hvilke aktiveringstiltag der skal sættes i værk. Ydermere er hovedparten af borgerne i matchgruppe 4 og 5 oftest udfordret af en række andre problemer ud over det at være ledig, herunder fysiske og psykiske helbredsproblemer. Eksempelvis angiver en meget stor andel af målgruppen, at fysiske og/eller psykiske problemer udgør de primære årsager til deres ledighed.

Mens størstedelen af borgerne ikke oplever en øget kontakt i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE, har lidt over halvdelen af de adspurgte borgere været til samtale eller i anden kontakt med kommunen inden for de sidste 2 måneder. En stor del af borgerne mener, at sagsbehandlerne er forstående over for deres situation, men flere borgere vurderer desuden, at sagsbehandlerne ikke formår at omsætte denne forståelse i målrettede aktiviteter.

I forhold til øget motivation mener hovedparten af borgerne i målgruppen ikke, at kommunens indsats inden for det seneste år har øget lysten til eller troen på at komme i arbejde. Der er dog en større andel af borgere, der har svaret positivt på spørgsmålene om lyst til arbejde, afklaring af arbejdsmuligheder og tro på arbejdsmulighederne sammenlignet med spørgsmålene om lyst til uddannelse og tid brugt på uddannelse.

Samlet set tyder analysen på, at det ikke nødvendigvis er sagsbehandlernes evne til at stille krav eller til at målrette vejledningen, som er afgørende, men mere det at borgerne oplever, at sagsbehandlerne er engagerede i opgaven og er tydelige i kommunikationen, jf. kapitel 3. Resultaterne er dog også forenelige med, at både pisk (i form af sanktionering) og gulerod (i form af en målrettet vejledning) kan medvirke til at motivere de ledige.

¹⁵ Det viser sig også her, at der er forskel på sagsbehandlernes og borgernes oplevelser. Næsten 70 % af sagsbehandlerne tilkendegiver, at de i nogen eller i høj grad anvender øget sanktionering som del af NY CHANCE TIL ALLE. Det er kun 20 % af borgerne, som deler denne oplevelse.

7. Metode

Undersøgelsens dataindsamling bygger på metodetriangulering med brug af en bred vifte af kvantitative og kvalitative data. Der er blevet gennemført spørgeskemaundersøgelser blandt kommunalpolitikere, jobcenterledere, jobcentermedarbejdere og borgere, i forbindelse med 15 casestudier gennemført i kommuner med gode erfaringer med NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen er der afholdt interviews med jobcenterledere, medarbejdere og borgere, og endelig er der lavet registerudtræk fra Arbejdsmarkedstyrelsens DREAM-database. En mere detaljeret beskrivelse af undersøgelsens metode bliver gennemgået i metodeafsnittet i bilagsrapporten.

Spørgeskemaundersøgelserne er gennemført som netbaseret besvarelse (med mulighed for papirudgave), og i undersøgelsen blandt borgerne er telefoninterview inkluderet. Af bilagsrapportens kapitel 4 fremgår spørgeskemaerne, der blev brugt ved undersøgelsen. Dataindsamlingen forløb fra 4. oktober til 1. november 2007 med undtagelse blandt borgerne, hvor dataindsamlingen forløb fra 12. oktober til den 20. december 2007. En oversigt over besvarelsesprocenter og en uddybende beskrivelse af dataindsamling er præsenteret i metodeafsnittet i bilagsrapporten.

Casestudierne er gennemført i 15 kommuner rundt om i landet, som har:

- Opnået gode resultater over landsgennemsnittet
- Opnået en stor forandring undervejs i perioden kombineret med fald i gruppen af kontanthjælpsmodtagere og gode resultater
- Opnået gode resultater med varierende metoder (såsom virksomhedsinddragelse, brug af lægekonsulent etc.)

Casestudierne er gennemført i perioden fra ultimo november 2007 til primo januar 2008. I casestudierne blev følgende interviewet: ledere af NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen, medarbejdere som arbejder med NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen og borgere inden for målgruppen. Ved relevans er andre aktører, virksomheder og andre medarbejdere blevet interviewet. En uddybende beskrivelse af udvalg og gennemførelse af casestudierne er præsenteret i metodeafsnittet i bilagsrapporten.

De forskellige analyser, som er gennemført med inddragelse af registerdata, er baseret på to forskellige datasæt fra DREAM databasen. Til analysen af restgruppen (kapitel 5) samt supplerende analyser af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelserne (kapitel 3) har vi brugt et datasæt på *individniveau*, hvor analyseenheden er den enkelte borger. Til regressionsanalysen (kapitel 4) og analysen af kommunernes anvendelse af redskabsviften (kapitel 3) har vi brugt et datasæt på *kommuneniveau*, dvs. hvor den enkelte kommune optræder som analyseenhed. Bemærk at sidstnævnte datasæt er udarbejdet på baggrund af datasættet på individniveau.

Registerudtrækket blev foretaget i januar 2008 og en uddybende beskrivelse af udtrækket er præsenteret i metodeafsnittet i bilagsrapporten.