



13/05/15

# Kvalitativ evaluering af nytte-indsats

Udarbejdet af DAMVAD for Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

---

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD

[info@damvad.com](mailto:info@damvad.com)  
[damvad.com](http://damvad.com)

Copyright 2013

# Indhold

---

<b>1</b>	<b>Sammenfatning</b>	<b>5</b>
1.1	Evalueringens hovedresultater	5
1.2	Anbefaling til en styrket brug af nytteindsats	6
<b>2</b>	<b>Indledning</b>	<b>9</b>
2.1	Baggrund og formål	9
2.2	Evalueringens hovedtemaer	9
2.3	Evalueringens datagrundlag	9
<b>3</b>	<b>Datagrundlag og metode</b>	<b>11</b>
3.1	Evalueringsdesign	11
3.2	Datagrundlag	12
3.3	Evalueringens styrker og begrænsninger	15
<b>4</b>	<b>Tilrettelæggelse af nytteindsats</b>	<b>16</b>
4.1	Et redskab i beskæftigelsesindsatsen med stor offentlig bevågenhed	16
4.2	Jobcentrene har tidligere anvendt lignende redskaber	17
4.3	Indsatsen styres af lokalt definerede retningslinjer	18
4.4	Indsatsen forankres ofte i centrale nytteindsatsenheder	20
4.5	Enkeltplaceringer giver mest mening for den enkelte, men er ressourcekrævende	21
4.6	Nytteindsatsen tilrettelægges med forskelligt timetal og varighed i kommunerne	23
<b>5</b>	<b>Brugen af nytteindsats</b>	<b>25</b>
5.1	Indsatsen bruges som tiltænkt til de mest ressourcestærke ledige	25
5.2	Målgruppen er i praksis bredere end tiltænkt	26
5.3	Nogle jobcentre tillægger indsatsen et bredere formål end tilsigtet	27
5.4	Nogle kommuner vælger i stedet at prioritere virksomhedsrettede tilbud	28
<b>6</b>	<b>Indhold i nytteindsats</b>	<b>30</b>
6.1	Indsatsen dækker over meget varierende arbejdsopgaver	30
6.2	Nytteindsats etableres stort set kun på kommunale arbejdspladser	31
6.3	Kommunerne kan finde egnede opgaver, men det er ikke uproblematisk	33
6.4	Nytteindsatsen kan tilrettelægges, så den skaber samfundsnyttig værdi	33
6.5	Borgerne indgår ikke altid i et arbejdsfællesskab med fastansatte kolleger	35
<b>7</b>	<b>Jobsøgningsfokus og risiko for fastholdelse på offentlig forsørgelse</b>	<b>37</b>
7.1	Kommunerne understøtter i varierende grad de lediges jobsøgning	37
7.2	Jobsøgningskurser parallelt med nytteindsats kan øge borgernes jobmuligheder	38
7.3	Potentiel fare for at uddannelsesplanen skrider	39
7.4	Størstedelen af borgerne søger job i samme omfang som før	40
7.5	Nytteindsatsen påvirker uddannelseshjælpsmodtagernes jobsøgning mest	41
7.6	Kommunerne oplever ikke fastholdelsesproblematikken i praksis	42

<b>8</b>	<b>Værnsregler i praksis</b>	<b>43</b>
8.1	Kommunerne har generelt et godt samarbejde med LBR om nytteindsatsen	43
8.2	Stor opmærksomhed på fortrængning og værdighed i opgaveløsningen	44
8.3	Mere fokus på fortrængning end på konkurrenceforvridning	46
8.4	LBR dispenserer i forskellig grad fra rimelighedskravet	47
8.5	Tillids- og medarbejderrepræsentanterne bliver oftest inddraget, som de skal	49
<b>9</b>	<b>Oplevede effekter af nytteindsats</b>	<b>50</b>
9.1	Flere jobcenterrepræsentanter vurderer, at indsatsen er effektiv i forhold til at få målgruppen i job	50
9.2	Nytteindsatsen motiverer nogle borgere til at forlade ydelsessystemet	51
9.3	Over halvdelen af borgerne er positivt indstillet over for at deltage i nytteindsatsen	52
9.4	Mange borgere oplever et positivt udbytte af indsatsen	53
9.5	Nytteindsatsen kan have afklarende funktion	54

# 1 Sammenfatning

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har bedt DAMVAD gennemføre en kvalitativ evaluering af nytteindsats. Hovedformålet med evalueringen er at undersøge, hvordan ordningen anvendes af kommunerne og fungerer i praksis.

Evalueringen er baseret på en interviewundersøgelse med deltagelse af 8 udvalgte kommuner, en survey blandt jobcenterrepræsentanter, samt en survey blandt borgere, der har deltaget i nytteindsats.

Dette kapitel sammenfatter kort evalueringens hovedresultater og giver et bud på, hvordan kommunernes brug af ordningen fremadrettet kan styrkes.

## 1.1 Evalueringens hovedresultater

Nytteindsatsordningen trådte i kraft 1. januar 2014 og blev indført som en del af kontanthjælpsreformen. Nytteindsats er således endnu et forholdsvist nyt redskab i beskæftigelsesindsatsen, som kommunerne i det forgangne år har arbejdet med at få implementeret lokalt. Nytteindsats er samtidig en ordning, der har fået stor offentlig og politisk bevågenhed.

Her godt et år efter indfasningen tegner evalueringen et billede af en grundlæggende velfungerende ordning, som i det store hele anvendes efter hensigten i kommunerne.

Evalueringen peger på, at nytteindsats, som tiltænkt, primært bruges til de mest ressourcestærke borgere og den generelle vurdering blandt kommunerne er, at redskabet kan være effektivt i forhold til at hjælpe netop de mest ressourcestærke målgrupper af borgere i job.

Hovedparten af jobcentermedarbejderne vurderer endvidere, at nytteindsatsen har en motivationseffekt, idet nogle borgere motiveres til at finde selvforøgelse, når de visiteres til ordningen. Derudover vurderer flere jobcentermedarbejdere, at nytteindsatsen kan medvirke til at afklare nogle borgere i forhold til deres fremtidsplaner, da de opnår større erfaring og viden om egne kompetencer.

De arbejdsopgaver, der løses i nytteindsatsen, er ofte vedligeholdelse og rengøring af grønne områder og andre udendørs arealer, men evalueringen tyder samtidig på, at der løses en række meget forskelligartede opgaver på tværs af landets kommuner.

Kommunerne vurderer, at det i mange tilfælde er muligt at finde egnede opgaver, som lever op til kravet om at skabe værdi for samfundet samt de lovgivningsmæssige retningslinjer. Det vil sige, at der løses opgaver, som kommunens borgere værdsætter, og som samtidig ligger ud over det normerede serviceniveau i kommunen (opgaver, der er afsat midler til at løse).

Hovedparten af de borgere, som deltager i nytteindsatsen, er positivt indstillet over for at deltage i ordningen. Ligeledes giver en stor del af borgerne udtryk for, at de oplever, deres arbejde skaber værdi for samfundet. Borgerne oplever derimod i mindre grad at være en del af et arbejdsfællesskab under nytteindsatsen, som ellers er et formål med ordningen.

Det er kommunernes ansvar at administrere nytteindsatsordningen og definere indholdet i indsatsen, men for at mindske risikoen for fortrængning af ordinært beskæftigede og konkurrenceforvridning er ordningen omfattet af en række værnsregler.

Værnsreglerne indebærer bl.a., at kommunen skal samarbejde med LBR (siden 1. januar 2015 RAR)<sup>1</sup> og tillidsrepræsentanter på de arbejdspladser, hvor der oprettes nytteindsats, om etableringen af nytteindsatsen. Derudover har LBR og nu RAR fået kompetence til at dispensere fra rimelighedskravet.

På tværs af alle aktører omkring nytteindsatsen – jobcentermedarbejdere, offentlige arbejdsgivere, tillidsrepræsentanter og LBR-repræsentanter – synes der at være en fælles forståelse for vigtigheden af at undgå, at ordningen fortrænger ordinær arbejdskraft samt en stor opmærksomhed på samme.

Det overordnede billede er, at kommunerne har haft et konstruktivt samarbejde og dialog med LBR om nytteindsatsen, herunder i forhold til at forhindre fortrængning og konkurrenceforvridning.

Evalueringen peger på, at der fra kommune til kommune kan være variation i vurderingen af, hvilke opgaver der fortrænger ordinære job eller er konkurrenceforvridende. Hvad der vurderes som konkurrenceforvridende i en kommune, vurderes ikke nødvendigvis ligeledes i en anden kommune.

Forskelle i kommunernes generelle serviceniveau kan forklare, at den samme type opgave inden for lovgivningens rammer vurderes til ikke at fortrænge ordinær arbejdskraft i én kommune, mens en anden kommune vurderer modsat. At den samme type opgave inden for lovgivningen vurderes forskelligt, kan imidlertid også skyldes, at de lovgivningsmæssige retningslinjer for nytteindsats-ordningen i praksis fortolkes forskelligt i kommunerne.

En generel risiko ved nytteindsatsen – såvel som andre aktiveringsindsatser – er, at indsatsen fastholder borgerne i ledighed på bekostning af ordinær beskæftigelse eller uddannelse. Hovedparten af kommunerne vurderer dog ikke, at denne fastholdelsesproblematik i praksis er stor. Evalueringen viser samtidig, at der er stor forskel på, hvor systematisk kommunerne arbejder med at understøtte de lediges jobsøgning under nytteindsatsforløbet. På trods af en stor opmærksomhed på fastholdelsesproblematikken understøttes de lediges jobsøgning således oftest kun lejlighedsvist og uformelt.

## 1.2 **Anbefaling til en styrket brug af nytteindsats**

---

Som det fremgår af foregående afsnit peger evalueringen på, at nytteindsatsordningen er en grundlæggende velfungerende ordning, der i det store hele anvendes i overensstemmelse med lovgrundlaget. Evalueringen giver derfor heller ikke umiddelbart anledning til lovgivningsmæssige ændringer i ordningen.

Trods det peger evalueringen på nogle opmærksomhedspunkter i forhold til kommunernes administration og praksis, der med fordel kan sættes fokus på for at forbedre brugen af nytteindsats og understøtte en endnu bedre udmøntning af ordningen fremadrettet.

DAMVAD anbefaler derfor, at kommunernes brug af nytteindsats fremadrettet styrkes gennem en målrettet formidlingsindsats, der adresserer de opmærksomhedspunkter, der kan rejses på baggrund af evalueringen.

---

<sup>1</sup> De lokale beskæftigelsesråd (LBR) er nedlagt pr. 1. januar 2015, hvorfor opgaven formelt er overgået til De Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR) 1. januar 2015.

Gennem gode råd, konkrete cases og best practice vil formidlingsindsatsen både kunne bidrage til en endnu bedre implementering af nytteindsatsordningen og samtidig inspirere kommunerne til at iværksætte nytteindsats.

Konkret foreslår DAMVAD, at formidlingsindsatsen bl.a. sætter fokus på følgende hovedområder:

### 1. Opgaver egnet til nytteindsats

Mange kommuner er lykkedes med at finde nytteindsatsopgaver, som de vurderer er egnede. Det kan dog være en vanskelig opgave og kræver ofte nytænkning og kreativitet. Samtidig tyder evalueringen på, at nytteindsatsen dækker over meget varierede typer af opgaver, samt at der er forskelle på, hvad der accepteres som egnede opgaver fra kommune til kommune. Det kan, som nævnt, hænge sammen med forskelle i kommunernes serviceniveau, men kan også skyldes en reel forskel på, hvordan retningslinjerne for ordningen fortolkes af LBR og tillidsrepræsentanter.

Formidlingsindsatsen bør derfor formidle de gode eksempler på egnede nytteindsatsopgaver. Det kan understøtte kommunerne i arbejdet med at igangsætte nytteindsats. Derudover kan det bidrage til en større ensartethed af, hvordan retningslinjerne for nytteindsatsen fortolkes i praksis.

### 2. Etablering af nytteindsats uden for kommunen

Evalueringen peger på, at der stort set kun etableres nytteindsats på kommunale arbejdspladser. Når det lykkes at etablere nytteindsats på ikke-kommunale offentlige arbejdspladser, er der imidlertid gode erfaringer med det. De kommuner, der er lykkedes hermed erfarer, at der løses opgaver til glæde for både arbejdspladsen og lokalsamfundet. Der kan således være et stort potentiale i også at etablere nytteindsats på statslige og regionale arbejdspladser såvel som i foreninger, organisationer o.l. (med mindst 50 pct. offentligt tilskud).

Der kan derfor med fordel i højere grad etableres nytteindsats i staten og regionerne såvel som hos organisationer, foreninger o.l. som supplement til nytteindsatsen på de kommunale arbejdspladser.

Formidlingsindsatsen bør derfor understøtte en bedre udnyttelse af dette potentiale gennem videregivelse af konkrete eksempler og inspiration til, hvordan kommunerne kan etablere nytteindsats uden for kommunerne.

### 3. Jobunderstøttende tiltag under nytteindsatsen

Evalueringen konkluderer, at der er forskelle i, hvor intensivt og systematisk, kommunerne understøtter borgernes jobsøgning sideløbende med nytteindsatsen. Samtidig fremhæver flere kommuner, at jobsøgningsforløb parallelt med nytteindsatsen kan øge borgernes jobmuligheder og mindske risikoen for fastholdelse i ledighed.

Inspiration og konkrete eksempler på, hvordan kommunerne mere systematisk kan gøre brug af deres muligheder for at understøtte borgernes jobsøgning under nytteindsatsen, kan derfor styrke borgernes jobsøgning under nytteindsatsen, så risikoen for fastholdelse i ledighed mindskes.

### 4. Inklusion af de ledige i et arbejdsfællesskab

Grundtanken bag nytteindsatsen er, at den ledige skal arbejde for sin ydelse, men derudover skal den ledige også være en del af et arbejdsfællesskab under nytteindsatsen. Evalueringen tyder imidlertid på, at det ikke er alle borgere, der oplever at indgå i et arbejdsfællesskab.

Formidlingsindsatsen kan derfor med fordel synliggøre og eksemplificere, hvordan kommunerne fremadrettet kan etablere nogle rammer for nytteindsatsen, som i højere grad bidrager til, at de ledige kommer til at indgå i et arbejdsfællesskab – enten med ordinært ansatte eller med andre ledige i nytteindsats.

## 5. Fastholdelse af de unges uddannelsesfokus

Evalueringen konkluderer, at kommunerne generelt vurderer nytteindsats som et godt redskab til de åbenlyst uddannelsesparate unge. Men den tyder samtidig på, at nogle kommuner er bange for, at nytteindsatsen potentielt kan have den negative sideeffekt, at de unge flytter deres fokus væk fra målet om at gennemføre en uddannelse. Det er dog ikke muligt på baggrund af nærværende evaluering, at vurdere hvorvidt og i hvilket omfang det sker.

Men det er fortsat vigtigt, at kommunerne også fremadrettet er opmærksomme på, støtte op om, at de unge fastholder deres uddannelsesmål i nytteindsatsen, så deres uddannelsesplan ikke afspores. Formidlingsindsatsen kan således også med fordel adressere, hvordan kommunerne kan fastholde uddannelsesfokus sideløbende med de unges deltagelse i nytteindsats.

## 6. Den rette målgruppe for ordningen

Evalueringsresultaterne peger på, at nogle kommuner tillægger nytteindsatsen et bredere formål end tiltænkt. Fx indarbejder nogle kommuner opkvalificerende elementer i indsatsen. Det kan betyde, at nytteindsats i praksis anvendes med samme formål som andre beskæftigelsesindsatser med et opkvalificerende sigte (fx virksomhedspraktik eller tilbud om vejledning og opkvalificering), hvorfor snitfladerne mellem ordningerne udviskes.

Evalueringen tyder samtidig på, at selvom nytteindsats langt overvejende bruges til de mest ressourcestærke borgere (den primære målgruppe for ordningen) anvendes den i praksis også til borgere, der er længere væk fra arbejdsmarkedet.

Det er afgørende, at kommunerne anvender nytteindsats til den rette målgruppe af borgere og med det rette sigte, så det sikres borgere, der i højere grad ville profitere af anden beskæftigelsesindsats ikke omfattes af ordningen.

Det bør derfor overvejes, hvordan en formidlingsindsats kan synliggøre de gode erfaringer med brugen af nytteindsatsen i praksis og herigennem sikre, at kommunerne løbende holder fokus på, at nytteindsatsen anvendes til den rette målgruppe.



## 2 Indledning

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) har iværksat en kvalitativ evaluering af nytteindsats. DAMVAD har forestået evalueringen og nærværende rapport opsamler evalueringens resultater.

### 2.1 Baggrund og formål

Nytteindsats blev indført som en del af kontanthjælpsreformen, der trådte i kraft 1. januar 2014. Hermed fik kommunerne mulighed for at tilbyde nytteindsats til modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp og arbejdsmarkedsydelse. Nytteindsats gives ud fra deisen om, at alle, der kan arbejde, skal arbejde for deres ydelse. Hovedformålet med nytteindsatsen er således, at den enkelte ledige skal arbejde for sin ydelse. Samtidig skal nytteindsatsen have et indhold, som giver den ledige mulighed for at indgå i et arbejdsfællesskab samt udgøres af arbejdsopgaver, der er nytteskabende for samfundet<sup>2</sup>.

*Formålet* med denne evaluering af nytteindsats er at tilvejebringe viden om, hvordan nytteindsats anvendes og fungerer i praksis – herunder både, hvordan kommunerne administrerer ordningen og deres konkrete erfaringer med samme.

STAR gennemfører sideløbende med denne kvalitative evaluering en kvantitativ evaluering af ordningen. Denne evaluering indgår således som en del af en samlet evaluering af nytteindsats.

<sup>2</sup> Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job. Aftale mellem Regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og

### 2.2 Evalueringens hovedtemaer

Evalueringen fokuserer specifikt på følgende hovedtemaer:

- Kommunernes tilrettelæggelse af nytteindsatsen, herunder de valgte organiseringsformer
- Kommunernes brug af nytteindsatsen, heriblandt hvilke målgrupper der visiteres til indsatsen samt prioritering af nytteindsats i forhold til andre redskaber
- Indholdet i nytteindsatsen, herunder hvilke konkrete arbejdsopgaver borgerne udfører i nytteindsatsen
- Borgernes jobsøgning og kommunernes indsats for at understøtte denne
- Kommunernes udmøntning af værnsreglerne og risikoen for fortrængning af ordinære job, herunder jobcentrets samarbejde med De Lokale Beskæftigelsesråd (LBR)
- Kommunerne og borgernes vurdering af nytteindsatsens effekter.

Rapporten er opbygget tematisk efter ovennævnte hovedtemaer i evalueringen.

### 2.3 Evalueringens datagrundlag

Evalueringen tager afsæt i:

- Casestudier i 8 udvalgte kommuner bestående af i alt 44 interview med:
  - Jobcenterledere med ansvar for nytteindsatsen
  - Jobcentermedarbejdere med ansvar for visitation til nytteindsatsen
  - Nøglemedarbejdere og offentlige arbejdsgivere med ansvar for den

Socialistisk Folkeparti) og Venstre, Dansk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance. 18. april 2013.

- praktiske håndtering af nytteindsatsen
  - o Medlemmer af LBR<sup>3</sup> og tillidsrepræsentanter
  - o Borgere, der har deltaget i nytteindsats.
- En landsdækkende jobcentersurvey med deltagelse af 201 jobcentermedarbejdere fordelt på 77 ud af landets 94 jobcentre
- En borgersurvey med deltagelse af 319 tilfældigt udvalgte borgere på landsplan, der har været i nytteindsats.

Alle data er indsamlet i perioden december 2014 til februar 2015.

Som afsæt for evalueringen er der derudover gennemført desk research af et mindre udpluk af offentlige tilgængelige dokumenter vedrørende nytteindsats – herunder nyhedsartikler, kommunale retningslinjer for nytteindsatsen mv. samt interview med repræsentanter fra 3F.

Se næstkommende kapitel for en mere detaljeret beskrivelse af evalueringens datagrundlag og metode.

#### Generelle tekstnære bemærkninger til rapporten

##### Citater

For læsevenlighedens skyld er nogle af de anvendte citater blevet redigeret i forhold til fx at udelade gentagelser og præcisere eventuelle uklarheder som følge af, at citaterne klippes ud af en større sammenhæng.

##### Figurer

Der er forskelle på, hvilke spørgsmål der er stillet til de forskellige respondentgrupper, ligesom enkelte spørgsmål er betinget af, hvad respondenterne har svaret på et foregående spørgsmål. Antallet af besvarelser kan derfor variere fra spørgsmål til spørgsmål, hvorfor antallet særskilt er angivet under hver figur.

Svarkategorien 'ved ikke' er som hovedregel ikke illustreret i figurene, når færre end 10 pct. har angivet dette svar.

##### Henvisninger

De enkelte konklusioner henviser så vidt muligt til de enkelte datakilder (interview, surveys, desk research) og aktører (jobcenterledelse, jobcentermedarbejdere, offentlige arbejdsgivere, borgere, LBR mfl.). I de tilfælde, der henvises til kommuneniveau ligger det til grund, at data på tværs af de adspurgte aktører inden for kommunen peger i samme retning.

<sup>3</sup> De Lokale Beskæftigelsesråd er pr. 1. januar 2015 nedlagt og erstattet af 8 Regionale Arbejdsmarkedsråd (RAR), der også overtager LBR's ansvarsområder i forhold til nytteindsatsen. Da overdragelsen er sket for

ganske nylig har vi vurderet, at det er mest givtigt at inddrage LBR i denne evaluering.

### 3 Datagrundlag og metode

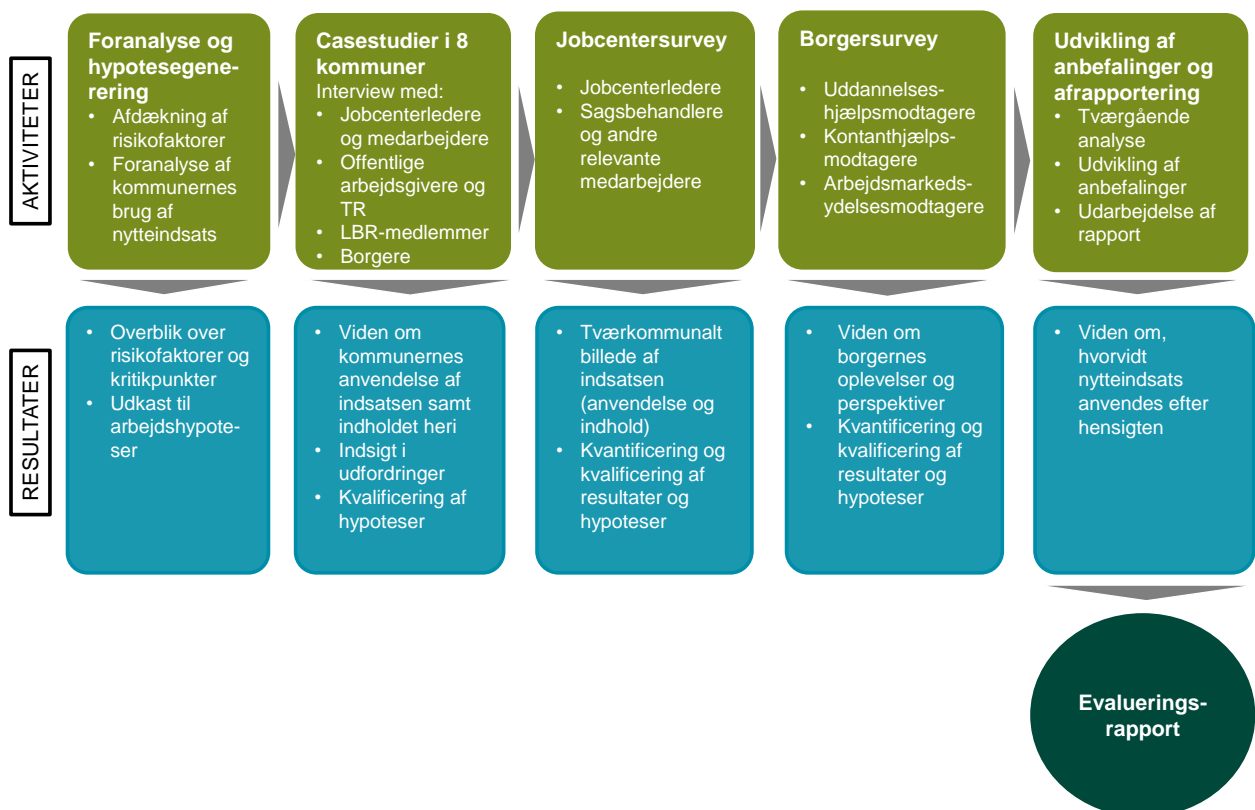
I dette kapital præsenteres evalueringens metode og datagrundlag. Indledningsvis beskrives evalueringsdesign og datagrundlag, hvorefter der fremlægges en samlet vurdering af evalueringens styrker og begrænsninger.

#### 3.1 Evalueringsdesign

Evalueringen er baseret på følgende fire dataindsamlingsaktiviteter (se figur 3.1):

1. Foranalyse og hypotese generering med afsæt i et mindre udpluk af offentlige tilgængelige online dokumenter om kommunernes brug af nytteindsats
2. Casestudier i form af dybdegående interview med relevante aktører i otte udvalgte kommuner
3. Gennemførelse af en jobcentersurvey blandt relevante ledere og medarbejdere i kommunerne og
4. Gennemførelse af en survey blandt borgere, der har deltaget i nytteindsats.

FIGUR 3.1  
Evalueringsdesign



Der er gennemgående anvendt et hypotesedrevet evalueringsdesign. Dette indebærer, at vi løbende har udledt en række arbejdshypoteser, der har været styrende for dataindsamlingen. Konkret har vi på baggrund af hver dataindsamlingsaktivitet genereret en række arbejdshypoteser om kommunernes anvendelse af nytteindsatsen samt de oplevede effekter af ordningen. Disse er efterfølgende blevet kvalificeret og justeret ved hjælp af den indsamlede data.

Gennemførelsen af de enkelte aktiviteter beskrives mere udførligt i det følgende.

### 3.2 Datagrundlag

#### Indledende analyse og hypotese generering

Som afsæt for evalueringen er der indledningsvis gennemført en desk research af eksisterende viden om kommunernes anvendelse af nytteindsats samt de opmærksomhedspunkter og risikofaktorer, der er blevet rejst af bl.a. fagbevægelsen.

Desk researchen har konkret taget afsæt i et mindre udpluk af online tilgængeligt materiale om nytteindsats i form af bl.a. nyhedsartikler, kommunale retningslinjer for nytteindsatsen, referater fra LBR-møder mv. Der er derudover gennemført et interview med repræsentanter fra 3F.

#### Eksempler på anvendt materiale

- *"På kant med loven: Bjørneklo som nyttejob"*, drnyt.dk, 23.09.2014
- *"Fagbevægelsen kæmper mod nyttejob"*, agenda.dk, 11.12.2014
- *"Stor forskel på kommunernes brug af nyttejob"*, agenda.dk, 06.10.2014
- *"Nyttejob nytter ikke"*, Rødovre Lokalnyt, 19.02.2014
- *"Se hvad nyttejobberne laver i din kommune"*, fagbladet3f.dk, 17.09.14
- *"Disse kommuner sender flest i nyttejob"*, avisen.dk, 06.10.2014
- *"Nyttejob: Arbejdsløse skal fjerne hundelorte og tælle biler"*, jyllands-posten.dk, 22.12.2013

- *20-årig kontanthjælpsmodtager: "Nyttejob giver mig selvtillid"*, politiken.dk, 23.02.2013
- Retningslinjer for nytteindsats, Københavns Kommune
- Referat af LBR-møde i Tønder Kommune, 22.10.2014
- Strategi for nytteindsatsen og ansøgning om dispensation fra LBR, Ringsted kommune
- Notat vedr. Nyttejob i Hørsholm Kommune, Hørsholm Kommune, 02.04.2013
- Lokal udmøntning af LBR-strategien for nytteindsats, LO/FTF

På basis af denne indledende analyse er der udviklet en række arbejdshypoteser, som danner afsæt for den efterfølgende dataindsamling i kommunerne.

#### Casestudier i otte kommuner

Der er gennemført dybdegående casestudier i otte udvalgte kommuner. STAR ønskede en bred basis for undersøgelsen, hvorfor vi i udvælgelsen af kommuner har tilstræbt variation hvad angår kommunernes brug af nytteindsats, geografisk placering og kommunestørrelse (indbyggertal). Baseret på udtræk vedrørende kommunernes brug af nytteindsats fra jobindsats.dk er der således både udvalgt kommuner, der anvender nytteindsats i relativt stort omfang og kommuner, der anvender nytteindsats i mindre omfang. I det nærværende evaluering har til formål at undersøge, hvordan kommunerne anvender nytteindsats, har vi bevidst fravalgt kommuner, der slet ikke bruger nytteindsats. Evalueringen afspejler således alene praksis i de kommuner, der anvender nytteindsats. Den afdækker derimod ikke årsagen til at nogle kommuner ikke bruger nytteindsats ligesom den heller ikke belyser praksis i disse kommuner.

Kommunerne er derudover, som nævnt, udvalgt under hensyntagen til geografisk beliggenhed og størrelse (indbyggertal), ligesom vi har inddraget STARs forhåndsviden om, hvilke kommuner der er godt i gang med at anvende nytteindsatsen såvel som viden om, hvilke kommuner der ikke er.

De otte udvalgte kommuner er:

- Hillerød
- Horsens
- Jammerbugt
- Kerteminde
- København
- Køge
- Randers
- Aalborg

I hver af de otte kommuner er der gennemført kvalitative enkeltinterview eller fokusgrupper med følgende aktører:

- Jobcenterledere/mellemledere med ansvar for nytteindsatsen
- Jobcentermedarbejdere (sagsbehandlere) med ansvar for visitation til nytteindsatsen
- Nøglemedarbejdere og offentlige arbejdsgivere med ansvar for den praktiske håndtering af nytteindsatsen (fx nyttejobkoordinatorer, arbejdsledere/holdledere for nytteindsatsen o.l.)
- Tillidsrepræsentanter og medlemmer af LBR
- Borgere i nytteindsats.

Der er samlet set gennemført 44 interview, hvoraf enkelte interview af praktiske årsager er gennemført telefonisk. Der er dog enkelte kommuner, hvori det trods gentagne forsøg ikke har været muligt at få et interview i stand med nogle typer af informanter inden for den relativt korte projektperiode.

Alle interview er gennemført med udgangspunkt i en semistruktureret interviewguide. Interviewguiden er bl.a. udviklet på baggrund af den indledende kortlægning samt de arbejdshypoteser, der blev genereret i forbindelse med denne. Alle interviewene er blevet optaget og efterfølgende tematisk kodet,

hvorefter der er identificeret mønstre på tværs af informanter og interview.

Interviewene er gennemført i perioden december 2014 til februar 2015.

#### [Jobcentersurvey](#)

Med henblik på at kvalificere og afprøve hypoteser og foreløbige resultater af de dybdegående case-studier på landsplan blev der derudover gennemført en elektronisk survey blandt relevante jobcenterledere og medarbejdere i hele landet, heriblandt:

- Ledere med ansvar for nytteindsatsen (fx afdelingsledere eller teamledere)
- Medarbejdere med myndighedsansvar og ansvar for at visitere borgere til nytteindsatsen (fx sagsbehandlere i jobcentret)
- Ledere og medarbejdere, der står for den praktiske håndtering, koordinering og tilrettelæggelse af nytteindsatsen (fx ledere af arbejds hold, værkstedsledere, nytteindsatskoordinatorer, projektlejere el. lign.).

Spørgerammen blev udarbejdet på baggrund af de første casestudier. Grundet evalueringens forholdsvis stramme tidsplan var det ikke muligt at gennemføre alle otte casestudier før lancering af surveyen. Surveyen er blevet udsendt til alle landets jobcentre og opbygget således, at respondenter der angav, at de ikke anvender nytteindsats fik et spørgsmålsæt, mens respondenter der angav at de anvender nytteindsats fik et andet spørgsmålsæt.

Surveyen var samtidig målrettet de forskellige respondentgrupper. Ledelsesniveauet i jobcentrene er eksempelvis blevet bedt om at besvare en række ekstra spørgsmål vedrørende jobcentrets samarbejde med LBR.

Der er indsamlet i alt 201 gyldige svar fra medarbejdere og ledere i 77 ud af landets 94 jobcentre. 82

pct. af landets jobcentre er således repræsenteret i undersøgelsen.

Selvom alle landets jobcentre er blevet inviteret til at besvare surveyen – både de, som anvender nytteindsats og de, som ikke gør, er der en tydelig selektion i, hvilke jobcentre der har svaret. Det er stort set kun jobcentre, som anvender nytteindsats, der er repræsenteret i undersøgelsen. Blot 2 ud af de 201 deltagende jobcenterrepræsentanter angiver, at de ikke anvender nytteindsats i deres kommune. Der er således en skævhed i data, der indebærer, at jobcentersurveyen, ligesom casestudierne, afspejler praksis i de kommuner, der anvender nytteindsats, mens den ikke afspejler de kommuner, der slet ikke anvender nytteindsats.

Indsamlingen er efter aftale med STAR sket via en "snow-balling"-metode, hvor jobcenterchefen har modtaget en invitation til undersøgelsen, der kunne besvares af alle relevante medarbejdere i det pågældende jobcenter. DAMVAD har løbende monitoreret de indkomne svar og udsendt målrettede ryk-kere for at sikre en spredning i svarene. På denne måde er der indkommet stort set lige mange svar fra jobcenterledere og medarbejdere.

Dog er der et par af de store kommuner, Aalborg og Esbjerg, hvorfra der er indsamlet relativt flere svar. Der er derfor lavet et robusthedstjek af svarene i undersøgelsen ved at kontrollere de to kommuners relative "vægt" i forhold til svarene og undersøgelsens konklusioner. Dette har ikke resulteret i ændringer heri, hvorfor overrepræsentationen af de to kommuner ikke påvirker det samlede billede i nævneværdig grad.

Det har ikke været muligt at udregne en egentlig svarprocent for undersøgelsen, hvilket skyldes ovenstående indsamlingsmetode.

### Borgersurvey

DAMVAD har derudover i samarbejde med Danmarks Statistik (DST) gennemført en survey blandt borgere, der har været eller er i nytteindsats. DAMVAD har udarbejdet surveyens spørgeramme, mens DST har stået for den praktiske gennemførelse af surveyen.

Målet med borgersurveyen har været at afprøve og kvalificere opstillede hypoteser og foreløbige resultater af casestudierne på et bredere udsnit af borgere, hvorfor udformningen af spørgerammen har taget afsæt i resultaterne af casestudierne. Det skal også her bemærkes, at det pga. undersøgelsens forholdsvis stramme tidsplan ikke var muligt at gennemføre alle otte casestudier før lancering af surveyen.

Undersøgelsen er gennemført i perioden 20. januar – 10. februar 2015. Der er udtrukket en tilfældig stikprøve på baggrund af populationsdata for personer i nytteindsats i 3. kvartal 2014, dvs. modtagere af arbejdsmarkedsydelse, kontanthjælp og uddannelseshjælp. Surveyen blev i alt udsendt til 1421 personer, og der er indsamlet 319 svar. Svarprocenten for undersøgelsen er således 22 pct., hvilket stemmer overens med DST's forventede svarprocent.

Svarene fordeler sig jævnt på køn, region og uddannelse, mens der er en underrepræsentation af modtagere af uddannelseshjælp i forhold til de to andre målgrupper. Det skyldes bl.a., at det generelt er vanskeligere at indsamle surveysvar fra unge. DST har forsøgt at modvirke denne underrepræsentation ved at gennemføre en målrettet telefonisk rykkerprocedure, men har trods dette ikke kunnet undgå en mindre skævhed i svarene.

### 3.3 Evalueringens styrker og begrænsninger

Evalueringens designets metodiske styrker og begrænsninger beskrives nærmere i det følgende afsnit.

#### Metodetriangulering og involvering af relevante aktører

Evalueringen er baseret på en metodisk triangulering, der belyser kommunernes brug af nytteindsats ved hjælp af forskellige datakilder, herunder dokumentstudier, interview og surveys. Evalueringen afdækker samtidig flere dimensioner og perspektiver for nytteindsats gennem inddragelse af alle relevante parter, herunder jobcenterrepræsentanter, offentlige arbejdsgivere, borgere og LBR. Den valgte metode bidrager således samlet set til et solidt og nuanceret datamæssigt grundlag for evalueringen.

#### Bidrager med dybdegående viden om nytteindsats

Nærværende evaluering er som nævnt baseret på et omfangsrigt kvalitativt datamateriale indsamlet via casestudier i otte udvalgte kommuner i form af interview med en række forskellige aktørgrupper.

Styrken ved denne kvalitative tilgang er, at den tilføjer evalueringen en detaljeret og dybdegående indsigt i, hvordan nytteindsatsordningen anvendes og fungerer i praksis – herunder viden om, hvordan de enkelte kommuner administrerer ordningen såvel som kommunernes og borgernes erfaringer med ordningen og vurderinger af ordningen og de afledte effekter.

#### Surveys styrker resultaternes robusthed

Hovedformålet med casestudierne i kommunerne har været at tilvejebringe dybdegående viden om nytteindsatsen frem for statistisk generaliserbar viden. Det er dog DAMVADs vurdering, at den indsamlede viden vil afspejle praksis og erfaringer i flere af landets kommuner, da vi i udvælgelsen af kommuner har søgt variation, hvad angår brugen af nytteindsats, geografi og kommunestørrelse.

For at kvalificere resultaterne af casestudierne yderligere er disse, som beskrevet, blevet afprøvet blandt et bredere udsnit af jobcenterledere, medarbejdere og borgere gennem to surveys. Der er indsamlet svar fra hele landet og fra forskellige typer af medarbejdere og borgere, hvorfor survey-svarene har en betydelig grad af variation. Det øger resultaternes robusthed og styrker resultaternes rækkevidde. Dog er de to surveys, jf. foregående afsnit, ikke statistisk repræsentative, hvorfor resultaterne ikke er egentligt (statistisk) generaliserbare. Men givet førnævnte antal af svar og datavariation vil evalueringen kunne indikere nogle generelle og oplevede tendenser.

#### Afdækker de oplevede effekter af nytteindsats

Som en konsekvens af det kvalitative design er der en begrænsning i evalueringens rækkevidde. Den kan alene anvendes til at sige noget om kommuner og borgeres oplevede effekter af nytteindsatsen. Dvs. de effekter, som de adspurgte aktører vurderer, at ordningen har. De konkrete effekter af nytteindsatsen, fx hvorvidt nytteindsats fortrænger ordinære job eller forlænger borgernes ledighedsperiode, har således heller ikke været genstandsfelt for denne evaluering.

## 4 Tilrettelæggelse af nytteindsats

Det er op til den enkelte kommune at vurdere, hvordan nytteindsatsen mest hensigtsmæssigt tilrettelægges og organiseres i kommunen. Den valgte organiseringsform vil have betydning for, hvordan ordningen fungerer i praksis, samt hvorvidt ordningen kan udmøntes som tiltænkt. Etableringen af nytteindsats stiller således krav til kommunernes organisering.

Nærværende kapitel stiller skarpt på, hvordan kommunerne har valgt at tilrettelægge og organisere nytteindsatsen – herunder hvordan og i hvilken grad den valgte organiseringsform understøtter intentionerne med ordningen.

### 4.1 Et redskab i beskæftigelsesindsatsen med stor offentlig bevågenhed

Nytteindsatsen har været omgærdet af stor politisk bevågenhed, siden ordningen trådte i kraft 1. januar 2014. Dele af fagbevægelsen har blandt andre rejst kritik af ordningen. De vurderer, at der er en stor risiko for, at de opgaver, som kommunerne sætter de ledige til at udføre i nytteindsatsen, er arbejdsopgaver, der normalt varetages af ordinært ansatte, især faglærte og ufaglærte medarbejdere. Derfor er der risiko for, at nytteindsatsen fortrænger ordinær beskæftigede.

Flere af de interviewede jobcentermedarbejdere og -ledere fortæller også, at de i deres arbejde har mærket den store offentlige debat og interesse for nytteindsatsen. Ledelsesniveauet fortæller, at de sjældent har oplevet at skulle redegøre så meget for brugen af en ordning over for direktion og lokalpolitikere. Sagsbehandlerne oplever, at der eksisterer fordomme om nytteindsatsen, der påvirker nogle af borgernes motivation for at deltage i ordningen. En sagsbehandler udtrykker det fx således:

*”De største udfordringer er de fordomme, der eksisterer. Der er et manglende kendskab til, hvordan vi som sagsbehandlere bruger nytteaktivering. Der er meget stor forskel i den interne opfattelse her og den eksterne opfattelse.”*

En anden sagsbehandler fortæller lignende:

*”Når borgerne starter, er der meget modstand. Den politiske debat og diskussion, der har været, påvirker dem, fx: ”Jeg skal ikke skovle hundelorte.”*

Nogle af de interviewede jobcentermedarbejdere fortæller endvidere, at de også selv havde en vis modstand mod ordningen og var bange for at tage nytteindsats i brug.

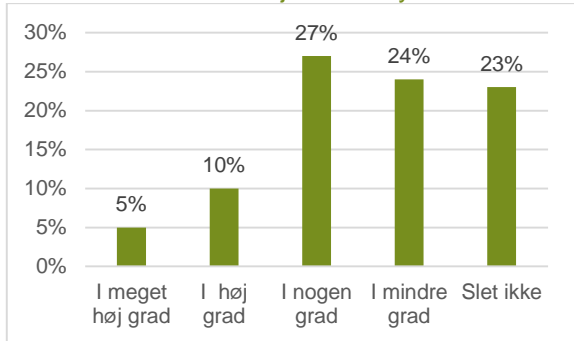
*”Vi var forskrækkede over det. Vi syntes også, at det var meningsløst, men når det bliver brugt, kommer der nogle fordele ud af det, som er større end den frygt, man har. Der kan godt være et fornuftigt indhold i indsatsen.”*

Interviewene tyder således på, at den offentlige debat har påvirket nogle af kommunernes arbejde med nytteindsatsen. Resultaterne af jobcentersurveyen peger imidlertid på, at den offentlige debat ikke er en stor udfordring på tværs af kommunerne, idet 47 pct. af de adspurgte ledelsesrepræsentanter og medarbejdere i kommunerne angiver, at den offentlige debat i mindre grad eller slet ikke udfordrer deres arbejde med nytteindsatsen, mens 27 pct. vurderer, at den i nogen grad udfordrer deres arbejde (figur 4.1).



FIGUR 4.1

I hvilken grad oplever du, at den offentlige debat og fokus udfordrer dit arbejde med nytteindsatsen?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n= 201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

#### 4.2 Jobcentrene har tidligere anvendt lignende redskaber

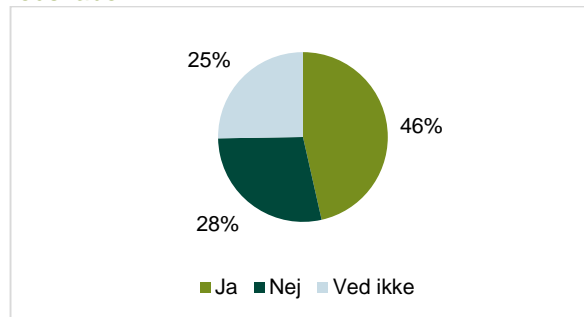
En række af de interviewede kommuner har før indfasningen af nytteindsats anvendt redskaber, der til forveksling ligner nytteindsats. Nogle kommuner havde etableret deciderede nytteaktiveringsprojekter (typisk som et vejledning- og opkvalificeringstilbud<sup>4</sup>) med stort set det samme indhold som nytteindsats. Andre kommuner har arbejdet med lignende tilbud i form af straks-aktivering af kontanthjælpsmodtagere i kommunale beskæftigelsesprojekter.

Jobcentersurveyen viser, at denne tendens også gør sig gældende mere generelt. Som det fremgår af figur 4.2, angiver cirka halvdelen (46 pct.) af de adspurgte repræsentanter fra kommunerne, at de allerede før nytteindsatsordningen trådte i kraft 1. januar 2014 har gjort brug af lignende redskaber. 31 pct. har ikke anvendt lignende redskaber, mens de resterende har svaret 'ved ikke'.

<sup>4</sup> Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, kap. 10.

FIGUR 4.2

Har din kommune før indfasningen af nytteindsatsordningen pr. 1. januar 2014 arbejdet med lignende redskaber?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: 201. Figuren summerer ikke til 100 pct. pga. afrunding

I flere af de interviewede kommuner betragter medarbejdere og ledere således nytteindsatsen som en videreførelse eller udvidelse af eksisterende tilbud. Det har bl.a. haft den betydning, at der allerede fra ordningens indfasning har været politisk opbakning til denne i kommunen. En jobcenterleder fortæller:

*"Vi har i hvert fald kunnet høste nogle erfaringer og har ikke skullet klæde politikerne på fra bunden. Vi har noget at bygge på, så det har været let omsætteligt."*

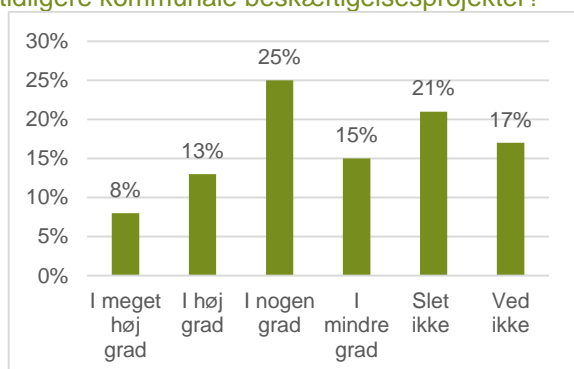
Derudover fortæller flere af de interviewede jobcenterrepræsentanter, at deres tidligere arbejde med lignende tilbud har lettet implementeringen af nytteindsatsen, da de har haft både arbejdsgange og et organisatorisk set up klar. En jobcenterleder udtrykker det sådan:

*”Vi har haft nytteaktivering siden 2012 som et projekt. Vi havde nogle arbejdsgange og et set up allerede (...). Derfor havde vi noget at bygge på. Vi skulle ikke etablere en helt ny nytteindsats. Men vi skulle ændre fokus i forhold til de målgrupper, der var i kontanthjælpsreformen.”*

Som figur 3.4 viser, så oplyser cirka halvdelen af de adspurgte repræsentanter i jobcentersurveyen, at nytteindsatsen i meget høj grad, i høj grad eller nogen grad er en videreførelse af tidligere kommunale beskæftigelsesprojekter.

**FIGUR 4.3**

*Er nytteindsatsen i din kommune en videreførelse af tidligere kommunale beskæftigelsesprojekter?*



Kilde: DAMVAD's jobcentersurvey  
Note: n=201

Interview med kommunerne viser derudover, at flere af kommunerne har bibeholdt deres nytteaktiveringstilbud til de åbenlyst uddannelsesparate som et vejlednings- og opkvalificeringstilbud. En kommune har også fra 1. januar 2015 valgt at omlægge nytteindsatsen for de åbenlyst uddannelsesparate til et kapitel 10-tilbud. Indholdsmæssigt er der, ifølge kommunerne, stort set ikke nogen forskel mellem deres nytteindsats etableret som et kapitel 10-tilbud og nytteindsats, jf. kapitel 11. Ifølge kommunerne

er fordelene ved at fastholde tilbuddet til de unge som et vejlednings- og opkvalificeringstilbud bl.a., at de ikke er afhængige af, at LBR dispenserer fra rimelighedskravet. Når indsatsen etableres som et kapitel 10 tilbud, er der samtidig et krav om, at den skal indeholde et udviklingsperspektiv<sup>5</sup>.

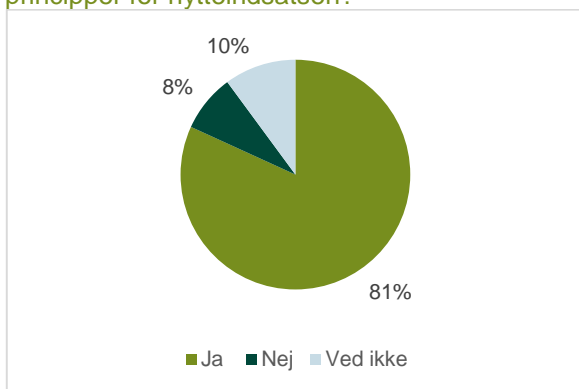
### 4.3 Indsatsen styres af lokalt definerede retningslinjer

Kommunerne har forholdsvis stor selvbestemmelse i forhold til at tilrettelægge nytteindsatsen, da denne i nogen grad hviler på deres egne vurderinger – fx i forhold til at fastlægge, hvilke opgaver der egner sig til nytteindsats, hvornår indsatsen har samfundsnyttig værdi etc.

Jobcentersurveyen peger på, at en række kommuner har vedtaget lokale retningslinjer, der sammen med de lovgivningsmæssige retningslinjer, er vejledende for kommunens brug af nytteindsats. Således angiver 8 ud af 10 adspurgte jobcenterledere og mellemledere, at de har vedtaget lokale retningslinjer for nytteindsatsen i deres kommune (se figur 4.4).

<sup>5</sup> Jf. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, kap. 10 §32, stk.3.

**FIGUR 4.4**  
Har din kommune vedtaget lokale retningslinjer eller principper for nytteindsatsen?



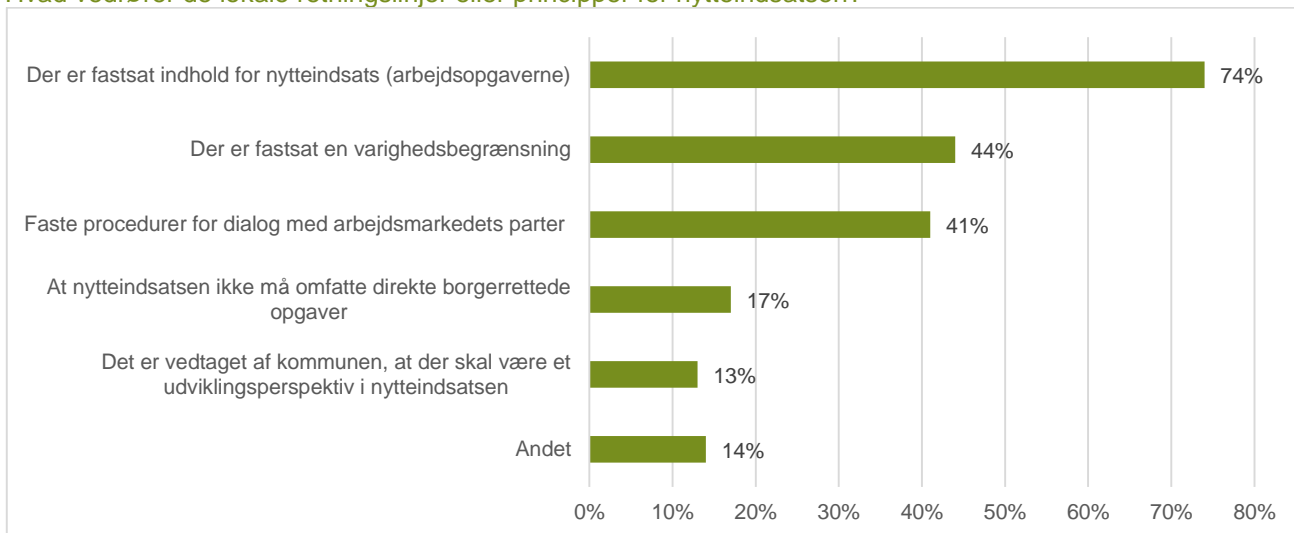
Kilde: DAMVADs jobcentersurvey  
Note: n=86, spørgsmålet er kun stillet til jobcentrets ledelsesniveau

Det fremgår af interviewene med kommunerne, at det er vidt forskelligt, hvad retningslinjerne konkret omhandler. Flere kommuner har vedtaget interne retningslinjer for, hvilke opgaver der må løses i nytteindsatsen. Det kan fx være retningslinjer for, hvilke områder der må løses opgaver indenfor, eller at opgaverne ikke må vedrøre borgerrettede aktiviteter. En medarbejder forklarer her årsagen til sidstnævnte:

*”Byens borgere må ikke opleve, at service bæres igennem af nytteindsatsen. Den ældre dame på plejehjemmet må fx ikke opleve, at hun kun får kaffe, når der kommer en borger i nytteindsats.”*

Jobcentersurveyen peger ligeledes på, at retningslinjerne langt overvejende omhandler en fastlæggelse af de arbejdsopgaver, der løses i nytteindsat-

**FIGUR 4.5**  
Hvad vedrører de lokale retningslinjer eller principper for nytteindsatsen?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey  
Note: n=70, spørgsmålet er kun stillet til respondenter, der har angivet, at de har lokale retningslinjer jf. figur 3.4. Figuren summerer ikke til 100 pct., da det var muligt at vælge flere svar.

sen. 74 pct. af de adspurgte jobcenterledere og medlemledere svarer således, at de har vedtaget retningslinjer for dette (jf. figur 4.5).

Dernæst svarer knap halvdelen (44 pct.), at de har vedtaget en varighedsbegrænsning for nytteindsatsen, dvs. fastsat regler for, hvor længe borgerne må være i nytteindsatsen ud over de lovgivningsmæssige retningslinjer.

Ingen af de interviewede kommuner har fastsat en varighedsbegrænsning under 13 uger. Men i de tilfælde, der er vedtaget regler for varighed, drejer det sig typisk om, at den kun må være op til 13 uger – dvs. at muligheden for forlængelse i forhold til kon-tanthjælpsmodtagere og uddannelseshjælpsmodtagere ikke må benyttes<sup>6</sup>.

41 pct. angiver endvidere, at de har vedtaget faste procedurer for dialog med arbejdsmarkedets parter. Dette kan fx være klare aftaler om, hvordan og hvornår tillidsrepræsentanter eller fagforeninger inddrages i forbindelse med oprettelse af nye nytteindsatser eller godkendelse af nye arbejdsopgaver.

#### Eksempel på lokale retningslinjer

I nytteindsatsstrategien for en af de medvirkende kommuner står der bl.a. således:

- Kommunen vil sikre, at nødvendigt omfang af nytteindsats stilles til rådighed
- Kommunen vil sikre, at nytteindsatsen ikke fører til fortrængning i forhold til ordinært ansatte
- Kommunen vil, i det omfang det er muligt, inddrage de lediges fremtidsplaner i matchet mellem nytteindsats og den ledige og i øvrige tilfælde bestræbe sig på, at nytteindsatsen giver mening for den ledige
- Kommunen vil samarbejde tæt med ledere og medarbejdere om i fællesskab at løse opgaven, herunder sikre en løbende proces, der understøtter at nytteindsatsen løbende tilpasses de behov og muligheder, der viser sig

- Kommunen vil samarbejde tæt med de faglige organisationer om løsning af opgaven

Hvad angår de opgaver, der må løses i nytteindsatsen, står der:

- Opgaverne skal være sikkerhedsgodkendte
- Opgaverne skal være efterspurgt
- Nytteindsats må ikke erstatte øvrige virksomhedsplaceringer eller ordinært arbejde
- Nytteindsats må ikke være konkurrenceforvridende
- Nytteindsats omfatter som udgangspunkt ikke borgerrettede aktiviteter, da det ikke er muligt at sikre stabil leverance og kvalitet i tilbuddene

#### 4.4 Indsatsen forankres ofte i centrale nytteindsatsenheder

Stort set alle de interviewede kommuner har etableret en central nytteindsatsenhed, der håndterer indsatsen med en overordnet tovholder i form af en nytteindsatskoordinator eller projektleder. Det er imidlertid forskelligt, hvorvidt jobcentrene har valgt at forankre enheden i arbejdsmarkedsforvaltningen eller i andre kommunale forvaltninger.

I seks ud af de otte interviewede kommuner er nytteindsatsen placeret i jobcentrets regi i udføreafdelingen (arbejdsmarkedscenter eller lignende), mens to kommuner har forankret indsatsen i driftsafdelinger i teknik og miljøforvaltningen.

Det skal dertil nævnes, at jobcentret i to ud af de otte kommuner selv står for at etablere nytteindsats som enkeltplaceringer. Her har den centrale nytteindsatsenhed alene ansvaret for den del af nytteindsatsen, der er organiseret i hold/projekter.

Organisering i en central nytteindsatsenhed minimerer, ifølge de interviewede jobcenterrepræsentanter, de administrative byrder for jobcentret og

<sup>6</sup> Jf. Orienteringsskrivelse om Nytteindsats, udarbejdet af STAR, 17. december 2013.

skaber en smidig visitering. Men oprettelsen og driften af en ny enhed kan i følge kommunerne være ressourcekrævende og omkostningsfuld, da der ikke følger ekstra midler med til oprettelse og drift af enheden<sup>7</sup>.

Erfaringerne med oprettelse af nytteindsatsenheder eller centre viser samtidig, at det er en fordel for jobcentret, at der er klarhed over, hvor andre offentlige virksomheder eller foreninger kan henvende sig med relevante opgaver for borgere i nytteindsats.

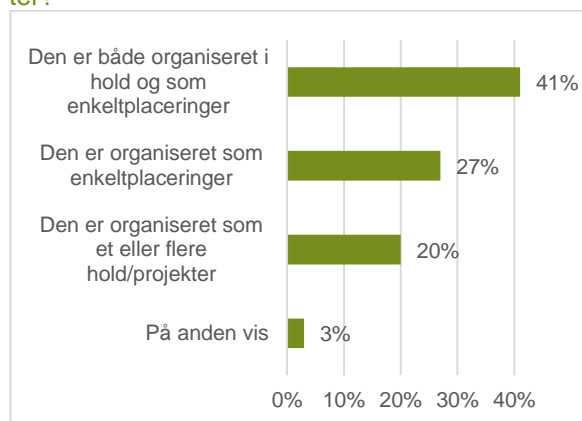
#### 4.5 Enkeltplaceringer giver mest mening for den enkelte, men er ressourcekrævende

Kommunerne har valgt at organisere og tilrettelægge nytteindsatsen på forskellig vis. Nogle kommuner anvender en projektmodel med et antal faste pladser og en eller flere holdledere, der i praksis fungerer som arbejdsgiver for de ledige. Andre har alene etableret nytteindsatser som enkeltplaceringer, som minder om virksomhedspraktikforløb. Endelig har nogle kommuner valgt at kombinere de to modeller – dvs. både anvende projekthold og enkeltplaceringer.

Som figur 4.6 illustrerer, så indikerer resultaterne af jobcentersurveyen, at sidstnævnte model er den mest almindelige på tværs af kommuner. Således oplyser 41 pct. af de adspurgte jobcenterrepræsentanter, at de både har tilrettelagt nytteindsatsen som projekthold og enkeltplaceringer i deres kommune. 27 pct. angiver, at de alene har tilrettelagt indsatsen som enkeltplaceringer, mens 20 pct. udelukkende har tilrettelagt nytteindsatsen som projekthold.

<sup>7</sup> Kommunerne finansierer udgifterne til løn mv. til personalet i jobcentrene. Disse udgifter konteres på den såkaldte konto 6 (fælles udgifter og administration) der ikke er refusionsbelagt. Udgifter på konto 6 er underlagt den serviceramme, som er en del af den generelle statslige styring af

**FIGUR 4.6**  
Hvordan er nytteindsatsen organiseret i dit jobcenter?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n=201

Note: Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren

Erfaringerne fra de interviewede kommuner er, at der kan være fordele og ulemper forbundet med begge organiseringsformer (se også figur 4.8), hvorfor det giver god mening at kombinere disse.

Rent beskæftigelsesfagligt fremhæver flere af de interviewede jobcenterledere og medarbejdere fx, at det er mest hensigtsmæssigt med enkeltplaceringer. De er herved bedre i stand til at matche den ledige med arbejdsopgaver, der giver mening i forhold til vedkommendes beskæftigelses- eller uddannelsesmål.

Nogle af de jobcentre, der ikke anvender enkeltplaceringer, efterspørger også dette. En medarbejder fortæller her:

*"I andre kommuner er der tale om enkeltplaceringer, hvor der er en større chance for noget relevant. På*

kommunernes økonomi ("Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet" af Slotsholm og Michael Svarer & Michael Rosholm, udarbejdet for Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2010).

*den måde er der begrænsning i organiseringen her i kommunen.”*

Enkeltplaceringer gør det samtidig lettere at leve op til kravet om, at den ledige skal indgå i et arbejdsfællesskab. En jobcentermedarbejder forklarer det således:

*”Borgerne vil typisk opleve, at det er en konkret arbejdsplads, hvor de indgår i en sammenhæng og glider ind i gruppen af kolleger, og hvor det, at de er i støttet job, bliver mere usynligt og mere meningsfyldt. Det er ikke formålet, men det sker bare på en arbejdsplads.”*

På den anden side oplever kommunerne, at enkeltplaceringerne er mere ressourcekrævende, fordi de skal opsøge pladserne. Det kan være en udfordring at finde et tilstrækkeligt antal arbejdsgivere, der ønsker at tage borgere i nytteindsats. Arbejdsgiverne vil typisk gerne have medindflydelse på, hvilke borgere det drejer sig om. De ønsker ofte også en forsamtale med borgeren, før de opretter nytteindsatsen. Visiteringsprocedurerne er således mindre effektive her end ved projektmodellen.

Projektmodellen vurderes derudover som mindre ressourcekrævende og administrativ lettere at håndtere. Den har en stor volumen, hvilket er en fordel i især de kommuner, der har en stor gruppe af borgere i målgruppen. En jobcenterleder fortæller eksempelvis om projektmodellen:

*”Udfordringen er, at vi har en stor målgruppe. Enkeltpladser er administrativt svært og bøvlet at visitere til, så det at have fået etableret en ”motorvej” ud til en samarbejdspartner har lettet administrationen.”*

Samtidig er projektmodellen mindre sårbar end enkeltplaceringer, hvis borgerne har et ustabil fremmøde, da resten af holdet vil kunne dække ind. De kommuner, der anvender enkeltplaceringer, fortæller også, at det er de mest mødestabile borgere, som visiteres til enkeltplaceringerne bl.a. fordi de ikke ønsker at brænde nogle broer til deres samarbejdsvirksomheder.

En udfordring ved projektmodellen er derimod, at den i mange tilfælde kræver oprettelse af så store hold, at det fordrer en dispensation fra rimelighedskravet. Dermed kræver denne organiseringsform, at der er god kommunikation mellem jobcenter og LBR, samt at der er styr på, hvilke opgaver som kan inddrages uden at fortrænge ordinære arbejdspladser.

Dertil fremhæver de interviewede jobcentermedarbejdere og ledere, at store hold typisk betyder mere begrænsede opgavefunktioner, og at det dermed er vanskeligere at tilpasse dem til den enkelte borger og skabe sammenhæng til borgerens beskæftigelses/uddannelsesplan. Desuden er det vanskeligere at inkludere den ledige i et reelt arbejdsfællesskab og etablere kontakt til det ordinære arbejdsmarked. Dette til trods for at medarbejderne i de enkelte nytteindsatsprojekter arbejder med at skabe nogle rammer, der til forveksling ligner det ordinære arbejdsmarked. En holdleder fortæller:

*”Vi har også fået at vide fra jobcentret, at vi skal køre som en almindelig arbejdsplads. De ledige skal overholde aftaler, og de skal være der på bestemte tidspunkter. Det er der læring i for nogen.”*

#### 4.6 Nytteindsatsen tilrettelægges med forskelligt timetal og varighed i kommunerne

I alle de interviewede kommuner er arbejdsmarkedsydelsesmodtagere i nytteindsats 20 timer ugentligt, ligesom lovgivningen foreskriver. Timetallet varierer blandt de andre målgrupper (jobparate kontanthjælpsmodtagere og åbenlyst uddannelsesparate). I en kommune er borgerne fx 25 timer i nytteindsats, mens de i andre kommuner er der i 37 timer.

##### Nytteindsatsens varighed

Nytteindsats kan maksimalt have en varighed på op til 13 uger.

Det er ikke muligt at forlænge et tilbud om nytteindsats ud over 13 uger eller at give et nyt tilbud med nytteindsats på samme virksomhed, medmindre der er tale om en anden arbejdsfunktion.

##### Arbejdstid

For arbejdsmarkedsydelsesmodtagere skal nytteindsatsen vare 20 timer ugentligt. For modtagere af kontanthjælp og uddannelseshjælp gælder det, at arbejdstiden ikke må overstige 37 timer.

*(Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, kapitel 11 samt Orienteringsskrivelse om Nytteindsats, udarbejdet af STAR, 17. december 2013)*

Nytteindsatsen kan maksimalt have en varighed på op til 13 uger. Interview med kommunerne viser, at indsatsen flere steder kan vare ud over de 13 uger. Nogle kommuner vælger at lade borgerne skifte arbejdsfunktioner eller arbejdsplads efter de 13 uger. En jobcenterleder med ansvar for nytteindsatsen fortæller her:

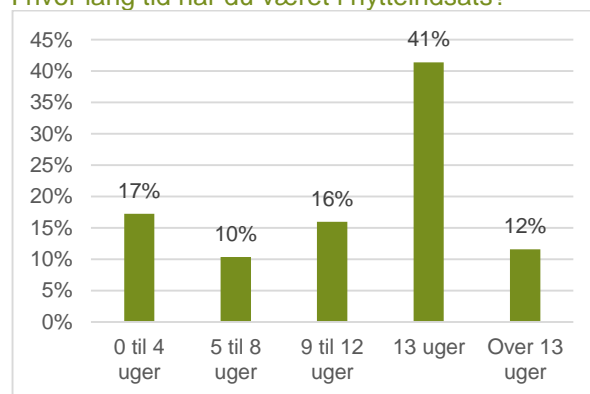
*"Et forløb varer 13 uger, men det gentages indtil borgeren er i andet tilbud eller ordinært job. Nogle kører på 5. hold. Nytteindsatsen er fordelt på 2 arbejdspladser. Så borgerne "kører" frem og tilbage mellem de to steder."*

I en anden af de interviewede kommuner får borgerne indledningsvist et tilbud om nytteindsats i 13 uger. Hvis de ikke har fundet job inden for denne periode, får de et andet tilbud i 4 uger, hvorefter de igen visiteres til nytteindsatsen. En leder fortæller her:

*"De unge, der skal starte uddannelse kommer ind gentagne gange. De er der indtil uddannelsen starter. De har i princippet 13 uger og så en pause på fire uger."*

Det fremgår også af borgersurveyen (figur 4.7), at 12 pct. af borgerne samlet set oplyser, at de har været i nytteindsatsen i mere end 13 uger. Borgersurveyen viser endvidere, at dette gør sig gældende for 30 pct. af uddannelseshjælpsmodtagerne, 17 pct. af kontanthjælpsmodtagerne og 7 pct. af arbejdsmarkedsydelsesmodtagerne.

FIGUR 4.7  
I hvor lang tid har du været i nytteindsats?



Kilde: DAMVADs borgersurvey

Note: n=317

Note: Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren

**FIGUR 4.8**

Kommunernes vurdering af fordele og potentielle udfordringer ved hhv. projektmodel og enkeltplaceringer

	Fordele	Potentielle udfordringer
<b>Projektmodel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mindre ressourcekrævende og administrativ tung pga. stordriftsfordele</li> <li>• Sikrer den nødvendige volumen</li> <li>• Mindre sårbar i forhold til manglende mødestabilitet</li> <li>• Større rummelighed og plads til de mindre ressourcestærke borgere</li> <li>• Tæt opfølgning på borgerne og mulighed for at rådighedsvurdere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Typisk begrænsede opgavefunktioner og dermed sværere at tilpasse den enkelte borger og skabe sammenhæng til beskæftigelses/uddannelsesplan</li> <li>• Sværere at inkludere den ledige i et reelt arbejdsfællesskab og skabe netværk til det ordinære arbejdsmarked</li> <li>• Forudsætter ofte dispensation fra rimelighedskravet.</li> </ul>
<b>Enkeltplacering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lettere at skabe sammenhæng med den enkeltes beskæftigelses- eller uddannelsesplan</li> <li>• Lettere at inkludere borgerne i et arbejdsfællesskab</li> <li>• Lettere at etablere netværk til det ordinære arbejdsmarked</li> <li>• Typisk ikke afhængig af dispensation fra rimelighedskravet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mere ressourcekrævende at håndtere for jobcentret</li> <li>• Belaster samarbejdspartnere</li> <li>• Sårbart i forhold til mødeustabilitet</li> <li>• De offentlige arbejdsgivere ønsker medindflydelse på, hvilke borgere der henvises til deres arbejdsplads.</li> </ul>

Kilde: DAMVAD



## 5 Brugen af nytteindsats

Nytteindsats blev indført som en del af kontanthjælpsreformen. Med denne har kommunerne således fået muligheden for anvende et nyt redskab i beskæftigelsesindsatsen for ledige kontanthjælps-, uddannelseshjælps- og arbejdsmarkedsydelsesmodtagere.

Hovedformålet med nytteindsatsen er, at de ledige skal arbejde for deres ydelse. Derudover skal nytteindsatsen give de ledige mulighed for at indgå i et arbejdsfællesskab og samtidig bestå af en række samfundsnyttige opgaver.

Dette kapitel sætter fokus på, hvordan kommunerne anvender nytteindsatsen i praksis. Herunder hvilke målgrupper de visiterer til indsatsen, med hvilke formål indsatsen igangsættes samt deres prioritering af redskabet i forhold til andre dele af den aktive beskæftigelsesindsats.

### 5.1 Indsatsen bruges som tiltænk til de mest ressourcestærke ledige

Nytteindsats er tiltænkt de mest ressourcestærke ledige. Den primære målgruppe er altså de personer, som umiddelbart er i stand til at varetage et job eller påbegynde en uddannelse.

#### Nytteindsatsens målgrupper

Nytteindsatsen er primært rettet mod:

- Jobparate kontanthjælpsmodtagere
- Åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere.

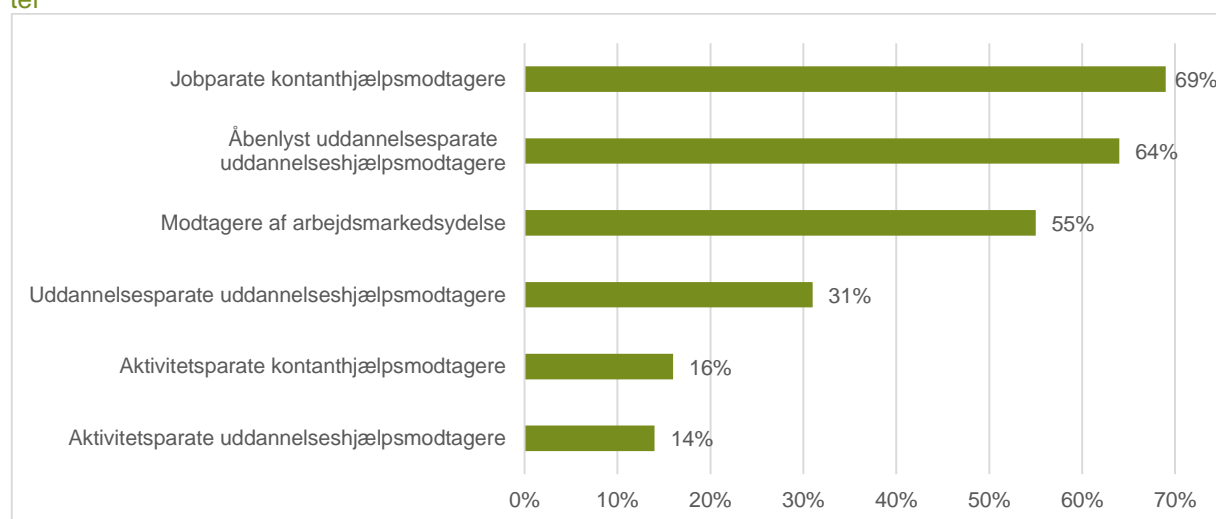
Nytteindsatsen kan derudover tilbydes:

- Modtagere af arbejdsmarkedsydelse (20 timer ugentligt)
- Aktivitetsparate kontanthjælps- og uddannelseshjælpsmodtagere.

*(Jf. aftale om en reform af kontanthjælpsystemet, 18. april 2013 samt aftale om midlertidig arbejdsmarkedsydelse, 20. maj 2013)*

FIGUR 5.1

Jobcenterrepræsentanternes angivelse af, hvilke målgrupper der visiteres til nytteindsats i deres jobcenter



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n=201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da det var muligt at vælge flere svar.

De interviewede kommuner anvender primært nytteindsatsen til de mest ressourcestærke målgrupper af ledige: Åbenlyst uddannelsesparate uddannelseshjælpsmodtagere, jobparate kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedsydelsesmodtagere. I de fleste af de interviewede kommuner tilbydes alle tre målgrupper nytteindsats, mens en enkelt alene anvender nytteindsats til åbenlyst uddannelsesparate unge<sup>8</sup>. Begrundelsen er, at kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedsydelsesmodtagere profiterer bedre af andre tilbud.

En af de interviewede kommuner anvender i ganske få tilfælde nytteindsats til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med et opkvalificerende formål. Årsagen er ifølge de interviewede medarbejdere derfra, at nytteindsatsen er mere rummelig end andre virksomhedsrettede indsatser og dermed bedre er i stand til at imødekomme borgernes skånebehov.

Jobcentersurveyen peger ligeledes på, at nytteindsatsen, som tiltænkt, primært anvendes til de mest ressourcestærke borgere. Således oplyser cirka 7 ud af 10 (69 pct.) jobcenterrepræsentanter, at de anvender nytteindsatsen til jobparate kontanthjælpsmodtagere og 6 ud af 10 (64 pct.), at de anvender redskabet til åbenlyst uddannelsesparate. Langt færre bruger den til aktivitetsparate uddannelses- eller kontanthjælpsmodtagere (se figur 5.1).

## 5.2 Målgruppen er i praksis bredere end tiltænkt

Selvom kommunerne hovedsagligt anvender nytteindsats til de målgrupper, som umiddelbart er i stand til at varetage et ordinært job eller påbegynde

en uddannelse, bliver målgruppen i praksis bredere end tiltænkt. Således erfarer flere af de arbejdsledere/holdledere, der har den daglige kontakt til borgerne i nytteindsatsen, at en del af de borgere, der er visiteret til nytteindsats i praksis, har så store kompetence-, sundhedsmæssige eller sociale udfordringer, at de ikke umiddelbart ville kunne varetage et ordinært job eller gennemføre en uddannelse. En af de interviewede holdledere forklarer:

*”Borgerne opfattes som jobparate fra centralt hold, og de kommer måske fra en ydelse, hvor de betragtes som jobparate, men det er ikke alle, der er det.”*

Det skyldes, at borgernes udfordringer kan være vanskelige at se i løbet af den korte tid, en kontaktforløbsamtale varer. En holdleder uddyber således:

*”Det er en fordel, at de bliver set her, de ved, hvad de skal sige, når de er hos deres beskæftigelsesrådgiver, men man kan ikke gemme sig i nytteindsatsen i 13 uger”.*

Udfordringerne bliver således først synlige, når borgeren begynder i nytteindsatsen, hvor han skal møde hver dag og udføre nogle arbejdsopgaver. På denne måde får nytteindsatsen også en afklarende funktion i forhold til at klarlægge borgerens arbejds-evne i praksis og identificere eventuelle skånebehov. Flere kommuner påpeger endvidere, at dette er særligt udtalt, hvad angår arbejdsmarkedsydelsesmodtagerne.

Kommunerne fortæller endvidere, at de, på baggrund af borgerens deltagelse i indsatsen, i nogle

<sup>8</sup> I to af de otte medvirkende kommuner er nytteindsatsen for de åbenlyst uddannelsesparate borgere etableret som et kapitel 10 tilbud i stedet for

et kapitel 11 tilbud jf. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Ifølge kommunerne er der i praksis ikke nogen forskel mellem deres tilbud og nytteindsats jf. kapitel 11 i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

tilfælde omvisiterer borgeren fra jobparat til aktivitetsparat eller beder a-kasserne om at revurdere borgernes rådighed, hvis det drejer sig om en arbejdsmarkedsydelsesmodtager.

### **5.3 Nogle jobcentre tillægger indsatsen et bredere formål end tilsigtet**

---

Der er bred enighed blandt de interviewede kommuner om, at hovedformålet med at iværksætte nytteindsats er, at borgerne skal arbejde for deres ydelse. Der er således opbakning til hovedintentionen med ordningen.

Som figur 5.2 illustrerer, underbygges dette af jobcentersurveyen. 77 pct. af de adspurgte jobcenterrepræsentanter oplyser således, at nytteindsatsen anvendes med det formål, at borgerne skal arbejde for deres ydelse. En høj andel på 71 pct. svarer derudover, at de anvender nytteindsatsen for, at borgerne skal holde sig i gang.

På trods af nytteindsatsens hovedmål, om at borgerne skal arbejde for deres ydelse, lægger enkelte af de interviewede jobcentermedarbejdere og -ledere også vægt på, at nytteindsatsen skal give mening for den enkelte borger og dennes fremtidsplaner. De oplever imidlertid, at det i praksis er vanskeligt at leve op til dette ønske. Særligt de steder, hvor de alene har valgt en projektor organiseringsmodel med en begrænset opgavevifte, jf. afsnit 3.5.

Jobcentersurveyen viser, at 56 pct. af de adspurgte jobcenterrepræsentanter i høj eller nogen grad lægger vægt på, at nytteindsatsen sammentænkes med den lediges fremtidsplaner. 61 pct. lægger i høj eller nogen grad vægt på, at der skal være et udviklingsperspektiv indbygget i nytteindsatsen, selvom det

ikke er et krav jf. ordningens bestemmelser. Enkelte kommuner har fx vedtaget politisk, at nytteindsatsen skal indeholde et opkvalificerende element<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Er baseret på DAMVADs indledende desk research.

## 5.4 Nogle kommuner vælger i stedet at prioritere virksomhedsrettede tilbud

Udtræk fra jobindsats.dk viser, at der er forholdsvis stor variation i anvendelsen af nytteindsats på tværs af landets kommuner. Nogle kommuner bruger det i relativt stort omfang, mens andre i mindre grad eller slet ikke anvender nytteindsats.

Det fremgår af interviewene med jobcenterledere og medarbejdere, at forskelle i brugen af nytteindsatsen kan skyldes, at indsatsen prioriteres forskelligt i forhold til andre beskæftigelsesindsatser. I nogle kommuner har man eksempelvis lokalpolitisk vedtaget, at indsatsen skal tilbydes til alle de målgrupper, der er omfattet af ordningen. I andre kommuner er strategien derimod, at den som udgangspunkt ikke

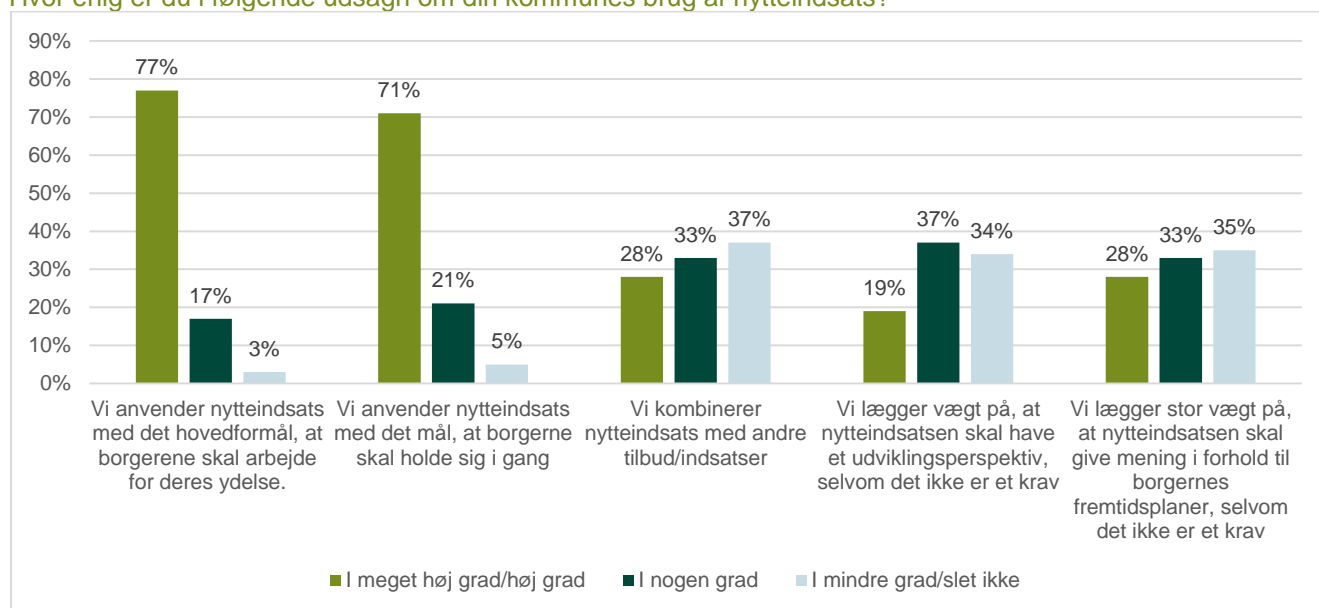
er førsteprioritet, og når der alligevel etableres nytteindsats, må den ikke stå alene; i særlig grad ikke til arbejdsmarkedsydelses- og kontanthjælpsmodtagere. Disse kommuner arbejder således altid målrettet og intensivt på at hjælpe borgerne i virksomhedspraktik eller i job med løntilskud. En sagsbehandler beskriver brugen således:

*"Der er mange scenarier, hvor vi bruger det, men det er aldrig mit første udgangspunkt. Vi er altid der, hvor vi tænker: Lad os lige prøve nogle andre ting først".*

Lykkes det ikke, visiteres borgerne til nytteindsats således, at jobcentret kan aktivere borgerne rettidigt og dermed overholde deres rettidighedsforpligtigelser, selvom nytteindsats ikke vurderes som den rette indsats for borgeren. Flere kommuner oplever,

FIGUR 5.2

Hvor enig er du i følgende udsagn om din kommunes brug af nytteindsats?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n=201 De enkelte svar summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

at denne problemstilling særligt gør sig gældende i forhold til arbejdsmarkedsydelsesmodtagere. Arbejdsmarkedsydelsesmodtagere skal aktiveres i et virksomhedsrettet tilbud i 13 sammenhængende uger inden for de første 4 uger på arbejdsmarkedsydelse. Kommunerne påpeger, at det kan være vanskeligt at nå at finde en virksomhedspraktik eller job med løntilskud inden for de 4 uger.

Nogle af jobcentrene arbejder dog typisk – sideløbende med borgerens deltagelse i nytteindsatsen – på at finde en virksomhedspraktik eller et job med løntilskud.

Interview med kommunerne viser, at begrundelsen for at prioritere de virksomhedsrettede tilbud højere end nytteindsats er, at de efter jobcenterrepræsentanternes opfattelse bidrager til en større beskæftigelseseffekt. Det skyldes, at borgerne får etableret en kontakt til det ordinære arbejdsmarked, og at denne indsats i højere grad understøtter den enkeltes beskæftigelses- eller uddannelsesmål.

## 6 Indhold i nytteindsats

Kommunerne har en høj grad af autonomi i definitionen af det konkrete opgaveindhold i nytteindsatsen. Dog skal de efterleve de lovgivningsmæssige krav til ordningen (se kapitel 8 om værnsregler for mere).

Følgende kapitel afdækker det konkrete indhold i nytteindsatsen på tværs af landets kommuner – hvor etableres nytteindsats og hvilke opgaver løses – samt kommunernes erfaringer med at tilrettelægge indsatsen. Endvidere inddrages borgernes oplevelse af indholdet i indsatsen.

### Retningslinjer for nytteindsatsens indhold

- Nytteindsatsen skal bestå af samfundsnyttige opgaver hos offentlige arbejdsgivere
- Indholdet af opgaverne skal ligge ud over det normale niveau
- Arbejdet skal have et indhold, som giver den enkelte mulighed for en beskæftigelse, hvor personen indgår i et arbejdsfællesskab og udfører et stykke arbejde for sin ydelse.

*(Orienteringsskrivelse om Nytteindsats, udarbejdet af STAR, 17. december 2013)*

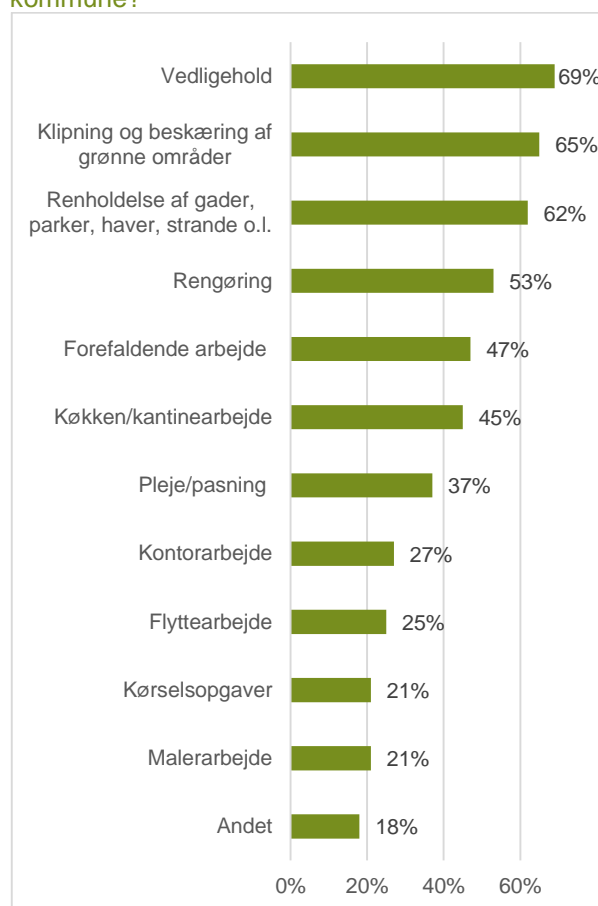
### 6.1 Indsatsen dækker over meget varierende arbejdsopgaver

På tværs af kommunerne varetager borgere i nytteindsats mange forskellige opgaver. Både interview med kommunerne og jobcentersurveyen viser dog en tendens til, at det især er vedligeholdelse af udendørs arealer, kommunerne har fundet velegnet til nytteindsats.

De interviewede medarbejdere nævner, at opgaverne i relation til udendørsarealerne er velegnede, da de er fysiske og som regel ikke kræver de store forkundskaber, om end nogle borgere i nytteindsatsen er uvante med udendørs arbejde.

De fleste af de adspurgte jobcentermedarbejdere svarer i jobcentersurveyen, at nytteindsatsen i deres kommune består af opgaver inden for vedligehold eller renholdelse af gader, haver, strande, jf. nedenstående figur 6.1.

**FIGUR 6.1**  
Hvilke opgaver varetager borgere i nytteindsats i din kommune?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n = 201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da det var muligt at vælge flere svar.

Eksempler fra de interviewede kommuner og de åbne besvarelser fra jobcentersurveyen er nævnt i nedenstående boks.

## Eksempler på nytteindsatsopgaver

### Vedligehold:

I en kommune hjælper borgere i nytteindsats med at vedligeholde shelters, borde/bænke-sæt mv. I en anden kommune hjælper de med at vedligeholde kommunens bycykler.

Flere kommuner har udsat får på byens grønne områder med det mål, at bekæmpe bjørneklo. En almindelig nytteindsatsopgave i disse kommuner er at holde opsyn med, passe og fodre fårene.

### Renholdelse af gader, parker, haver, strande o. lign:

"Havehold" og "Haveservice" for pensionister er typiske eksempler på nytteindsats. Borgerne slår græs, klipper hæk mv. om sommeren og rydder sne om vinteren.

### Rengøring:

I flere kommuner rengøres legetøj, dørhåndtag mv. i daginstitutioner som en del af nytteindsatsen for blandt andet at minimere smittefare.

### Kørselsopgaver:

Nyttehold hjælper med at tømme dødsboer, når ældre i kommunen, der ikke har noget familie eller slægtninge, dør.

### Forefaldende arbejde:

Nogle kommuner bruger nytteindsatsen i stedet for eller som supplement til frivillige indsatser, fx i forbindelse med større event i kommunen. I en kommune har borgerne hjulpet til i forbindelse med EU-projekter, hvor der skulle ryddes siv i nærheden af kommunens moser.

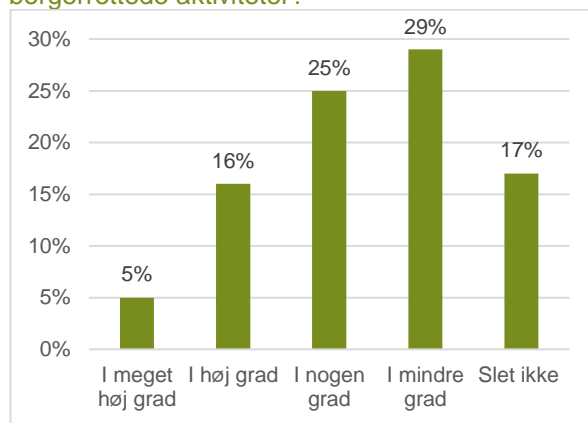
### Pasning og pleje:

Eksempler på opgaver inden for pasning og pleje er ekstra hjælp i børneinstitutioner eller på skoler som lærerassistenter.

Interview med kommunerne viser, at størstedelen af de opgaver som borgerne varetager i nytteindsats er karakteriseret ved ikke at være direkte borgerrettede funktioner. Dette understøttes af jobcentersurveyen, hvor blot 21 pct. oplyser, at borgerne i høj eller meget høj grad udfører direkte borgerrettede aktiviteter (se figur 6.2). Dette skal ses i sammenhæng med, at en række kommuner har vedtaget principper om, at indsatsen ikke må omhandle borgerrettede opgaver.

FIGUR 6.2

I hvilken grad udfører borgere i nytteindsats direkte borgerrettede aktiviteter?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: N = 201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Adspurgt om de overordnede kategorier for indsatsen indikerer 37 pct. dog, at borgerne varetager opgaver inden for pasning og pleje, som typisk vil være borgerrettet (jf. figur 6.1). I interviewene er der ligeledes eksempler på, at kommunerne opretter nytteindsats med opgavevaretagelse i daginstitutioner og skoler. En jobcenterleder giver her et par eksempler:

*"De kan være i børnehaver eller på skoler som pædagogmedhjælpere eller lærerassistenter. De udfylder en funktion. De tager ikke et job fra nogle andre, men de udfylder en reel plads."*

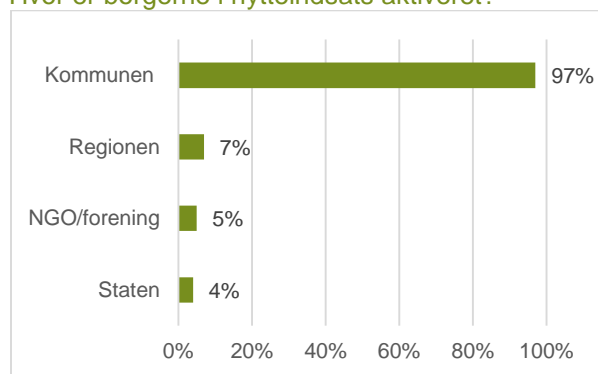
## 6.2 Nytteindsats etableres stort set kun på kommunale arbejdspladser

Der kan etableres nytteindsats hos offentlige arbejdsgivere forstået som kommuner, regioner, statslige institutioner og organisationer, foreninger

o.l., hvis udgifter dækkes med mindst 50 pct. af offentlige midler<sup>10</sup>.

Langt hovedparten af kommunerne har etableret nytteindsatsen i kommunalt regi. Ganske få har etableret nytteindsatser i foreninger, regionen eller staten (jf. figur 6.3).

**FIGUR 6.3**  
Hvor er borgerne i nytteindsats aktiveret?



Kilde: DAMVADs Jobcentersurvey

Note: n = 201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da det var muligt at vælge flere svar.

De interviewede kommuner nævner, at det bl.a. skyldes ressourceovervejelser, da det koster færre ressourcer at oprette pladser internt i kommunen, frem for at skulle finde regionale eller statslige arbejdspladser.

Samtidig er det lettere internt i kommunen at regulere antallet af pladser, fx ved direkte at pålægge udvalgte afdelinger at oprette pladser. En ledelsesrepræsentant fra en af de interviewede kommuner fortæller:

*"Vi har også én i nytteindsats her på jobcentret, der løser forefaldende arbejde – hjælper med klargøring*

*af mødelokaler, postuddeling, stiller tallerkener op i kantinen, sørger for nyt papir i kopimaskinen. Alle afdelinger i jobcentret er blevet bedt om at oprette et antal pladser."*

Dertil kommer, at flere kommuner har organiseret nytteindsatsen i projekter (hold), hvilket er lettere at administrere og styre internt i kommunen.

I de kommuner, hvor det er lykket at etablere nytteindsatser uden for kommunen, har man gode erfaringer med dette. I nedenstående gives to eksempler herpå.

#### Eksempler på nytteindsatsen uden for kommunen

**En kommune** har indgået et samarbejde med et hospital om en række enkeltpladser. Her varetager de ledige i nytteindsats bl.a. en "floor walker" funktion, der består i at guide hospitalets patienter hen til den afdeling, hvor de skal være. Dette både til glæde for patienterne, som kommer med masser af positive tilkendegivelser og for virksomheden. Funktionschefen i afdelingen fortæller endvidere, at nytteindsatsen har skabt et nyt behov som på sigt kan generere ordinære arbejdspladser:

*"Floor walker"ne har fået kanon stor succes – helt oppe i direktionen (...). Jeg vil næsten skrive under på, at på et tidspunkt, så bliver der skabt nogle stillinger som de her. Hvis vi går til direktionen nu, så siger de nej, det har vi ikke penge til. Men nu kan vi prøve det af og vise det. Direktøren for hele boksen har været hernede og synes, at det er fantastisk."*

I en **anden kommune** har man positive erfaringer med, at løse opgaver for foreninger. I tæt dialog med LBR har jobcentret valgt hovedsagligt at placere borgere i nytteindsatsen i frivillige foreninger, fx hos spejdere eller lokale kunstforeninger. Det sker ud fra den betragtning, at det sikrer en lokal udmøntning af nytteindsatsen, som ikke fortrænger ordinær arbejdskraft. Borgerne løser typisk forskellige vedligeholdelsesopgaver, fx maling af spejderhytter, til stor tilfredshed hos hytternes brugere. De arbejdsopgaver vil normalt blive udført af foreningernes medlemmer på et par årlige arbejdsdage. Dermed vurderer kommunen ikke, at opgaverne fortrænger ordinær arbejdskraft. Som én af jobcentermedarbejderne udtrykker det:

<sup>10</sup> Orienteringsskrivelse om Nytteindsats, udarbejdet af STAR, 17. december 2013.



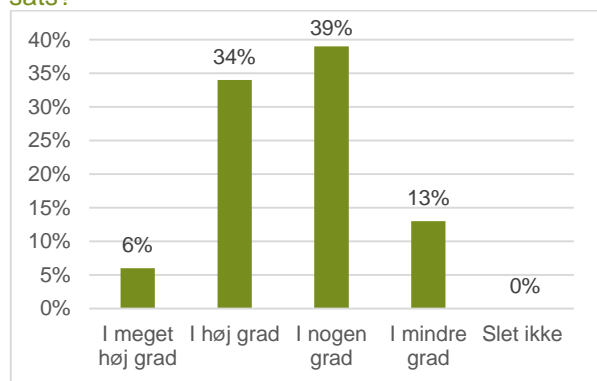
*"Vi har valgt at gøre det [udmøntningen af nytteindsatsen, red.] på en tryk måde, der ikke tager jobbene fra nogen".*

### 6.3 Kommunerne kan finde egnede opgaver, men det er ikke uproblematisk

Resultaterne fra jobcentersurveyen viser, at kommunerne efter deres egen vurdering er i stand til finde egnede opgaver til nytteindsatsen. Således svarer 40 pct., at de i meget høj eller høj grad har været i stand til at finde egnede opgaver, som lever op til hensigten med ordningen. 39 pct. svarer i nogen grad, mens kun 13 pct. oplever, at det i mindre grad har været tilfældet.

FIGUR 6.4

I hvilken grad har det været muligt at finde egnede opgaver, der lever op til hensigten med nytteindsatsen?



Kilde: DAMVADs Jobcentersurvey

Note: n = 201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Ovennævnte fordelinger siger imidlertid ikke noget om, hvorvidt det har været muligt for kommunerne at etablere et tilstrækkeligt antal nytteindsatspladser.

Erfaringerne fra de interviewede kommuner er også, at det ikke altid er helt uproblematisk at finde

egnede opgaver – forstået som opgaver, der lever op til de juridiske krav.

Udfordringerne opstår typisk, når LBR og de lokale tillidsrepræsentanter skal høres i forbindelse med oprettelsen af en nytteindsats. Her kan jobcenteret, LBR og tillidsrepræsentanten have forskellige forståelser af, hvilke opgaver som fortrænger ordinær arbejdskraft eller er konkurrenceforvridende.

Jobcentrene fortæller endvidere, at det ofte kræver nytænkning og kreativitet at finde opgaver, parterne kan nå til enighed om. Interviewene peger i denne forbindelse på, at udfordringerne er meget lokalt bestemte og blandt andet handler om, hvor god dialog der er mellem parterne. Herunder er det centralt med dialog mellem jobcenteret og LBR samt repræsentanterne fra de faglige organisationer.

### 6.4 Nytteindsatsen kan tilrettelægges, så den skaber samfundsnyttig værdi

Nytteindsatsen skal som også tidligere beskrevet bestå af samfundsnyttige opgaver på en offentlig arbejdsplads. Begrebet 'samfundsnyttige opgaver' er ikke defineret i det lovgrundlag, der omgiver nytteindsatsen. I denne evaluering har vi valgt at definere 'samfundsnyttige opgaver' som opgaver der ellers ikke bliver løst, og som skaber værdi for lokalsamfundet.

Af interviewene med kommunerne fremgår det generelt, at der bliver lagt et stort arbejde i at sikre, at nytteindsatsen giver samfundsmæssig værdi. Samtidig kobles dette ofte til borgerens oplevelse af at være i nytteindsats, som citatet nedenfor illustrerer:

*"Det skal give mening for samfundet og for borgerne i kommunen, men samtidig qua at det gør det, så kommer det også til at give mening for borgerne, fordi de kan se, at de udfylder en reel opgave."*

Langt hen ad vejen indikerer interviewene i kommunerne således, at det er muligt at etablere nytteindsatser, som ifølge kommunerne har stor samfundsnyttig værdi og samtidig lever op til de gældende regler for nytteindsatsen.

#### Kommunernes eksempler på opgaver med samfundsnyttig værdi

I **en kommune** har de bl.a. indgået et samarbejde med den lokale genbrugsstation. Et samarbejde som kommunen selv oplever som meget nytteskabende. Genbrugsstationen forærer gamle møbler til kommunen, borgere i nytteindsats istandsætter, hvorefter møblerne foræres til Blå Kors, som sælger dem og donerer overskuddet til velgørende formål.

I **en anden kommune** arbejder borgere i nytteindsats med vedligeholdelse af grønne områder, fx at fjerne invasive plantearter som japansk pileurt eller at rydde affald i naturområderne. Et arbejde som de har fået positivt respons på fra bl.a. en nærliggende haveforening: *"Det hjælper meget, at folk i lokalområdet værdsætter arbejdet. Borgerne har fx ryddet affald ved motorbanen. Haveforeningen blev så glade, fordi de lige pludselig kunne opholde sig der, og så blev alle borgerne lige pludselig inviteret på sodavand inde i haveforeningen."*

I **en tredje kommune** har man etableret nytteindsatsen som et haveprojekt. Her kan byens pensionister få klippet deres hæk, slået græs og ryddet sne om vinteren af borgere i nytteindsats. En indsats som ifølge både de interviewede medarbejdere og borgere i nytteindsats ser mening og værdi i. Som en medarbejder udtrykker det: *"De glæder nogle ældre mennesker. Pensionisterne må ikke komme med kolde øl på en varm sommerdag, men de må gerne komme med saftvand og kage. Vi fortæller de unge, at de gerne må sætte sig ned og snakke med de ældre. Det er andet end bare at slå en græsplæne."*

De interviewede unge fra samme kommuner oplever den samme store værdi af deres arbejde. En fortæller eksempelvis: *"Det beriger, og de ældre er så taknemmelige"*

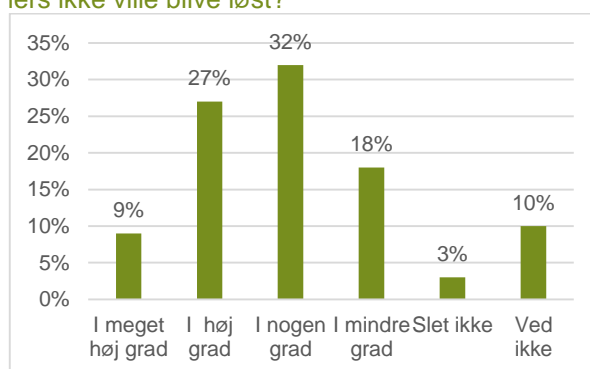
Også i jobcentersurveyen angiver relativt mange kommuner, at det har været muligt at finde arbejdsopgaver, som skaber samfundsnyttig værdi for kommunens borgere. Som det fremgår af figur 6.5, angiver 36 pct. af de adspurgte jobcentermedarbej-

dere, at de i meget høj eller høj grad oplever, at nytteindsatsen skaber samfundsnyttig værdi. Lidt færre, 32 pct., oplever, at dette kun i nogen grad gør sig gældende.

Selv om relativt mange kommuner svarer, at nytteindsatsen kan skabe samfundsnyttig værdi, er der en mindre gruppe (18 pct.), som angiver, at det kun i mindre grad gør sig gældende. Kun 3 pct. af de adspurgte svarer, at det slet ikke er muligt at finde opgaver, som skaber samfundsmæssig værdi.

FIGUR 6.5

I hvilken grad oplever du, at nytteindsatsen skaber værdi for samfundet, fordi der løses opgaver, der ellers ikke ville blive løst?



Kilde: DAMVADs Jobcentersurvey  
Note: n = 201

Erfaringerne fra interviewene vidner om, at borgere i nytteindsats har blandede erfaringer med indholdet i nytteindsatsen. Nogle har haft ganske positive oplevelser og har fx konkret fået ros af medborgere i nærmiljøet. Som en borger udtrykker det:

*"Specielt det med at beskære [træer og buske, red.], der kan man mærke, at det gavner folk. Vi kommer fx ved en skole, hvor lærerne kommer og siger, at de er glade for det."*

Andre oplever, at deres opgaver udelukkende opfindes til dem og *"nogle gange er lidt meningsløse"*.

Flere af de interviewede borgere oplever, at deres indsats har en positiv betydning, men hæfter sig samtidig ved, at de ikke oplever, at nytteindsatsen kan hjælpe dem videre.

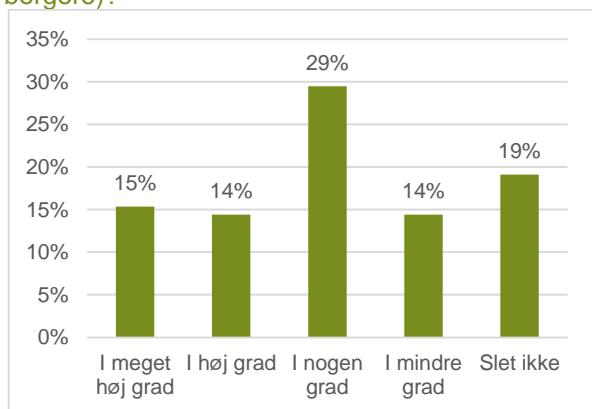
*”Det giver meget tilfredsstillelse at være med til at starte noget op, men det hjælper mig ikke videre. Sortering af genbrugstøj gavner andre borgere, men ikke mig...”*

Af borgersurveyen fremgår det ligeledes, at borgere, der har deltaget i nytteindsats har forskellige opfattelser af, hvorvidt de oplever, at de udførte arbejdsopgaver har en positiv betydning.

33 pct. angiver, at de i mindre grad eller slet ikke oplever, at deres arbejdsopgaver har en positiv betydning (fx for lokalområdet eller borgere). Samtidig er der ca. 30 pct., der i meget høj grad eller høj grad oplever dette. En stor gruppe på 29 pct. af de adspurgte tilkendegiver, at de i nogen grad oplever, at de arbejdsopgaver, de har udført i nytteindsatsen, har en positiv betydning for lokalsamfundet og/eller borgere.

**FIGUR 6.6**

I hvilken grad oplever du, at dine arbejdsopgaver har en positiv betydning (fx for lokalområdet eller borgere)?



Kilde: DAMVADs Borgersurvey

Note: n = 319. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

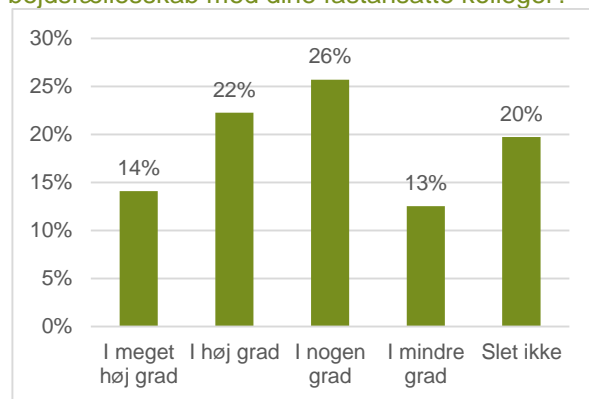
## 6.5 Borgerne indgår ikke altid i et arbejdsfællesskab med fastansatte kolleger

I bemærkningerne til lovgivningen om nytteindsatsen fremgår det, at målet med nytteindsats også er, at borgerne skal opleve at være en del af et arbejdsfællesskab på arbejdspladserne.

Borgersurveyen viser (jf. figur 6.7), at en betydelig andel ikke oplever, at de har været en del af et arbejdsfællesskab. Således tilkendegiver 36 pct. af de adspurgte borgere, at de i meget høj eller høj grad har oplevet at være en del af et arbejdsfællesskab med de fastansatte kolleger. Mens 59 pct. blot i nogen, mindre grad eller slet ikke har oplevet at være en del af et arbejdsfællesskab.

**FIGUR 6.7**

I hvilken grad har du oplevet, at være del af et arbejdsfællesskab med dine fastansatte kolleger?



Kilde: DAMVADs borgersurvey

Note: n = 319. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

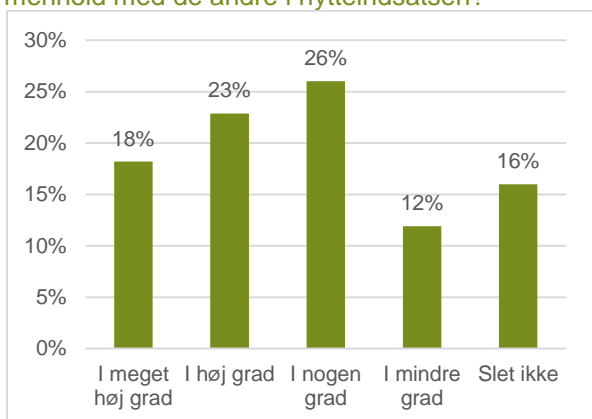
Når det ikke er alle borgere, der har oplevet at være en del af et arbejdsfællesskab med fastansatte kolleger kan det skyldes, at kommunerne anvender projektorganisering, hvor der ofte er mange borgere i nytteindsats og få fastansatte, der fungerer som

arbejdsledere, som dog typisk også selv deltager i arbejdet.

Lidt flere af de adspurgte borgere oplever derimod et fællesskab med de andre borgere i nytteindsats, men de er delte i dette spørgsmål. Der er 41 pct., som svarer, at de i meget høj eller høj grad har oplevet et sammenhold med de andre, mens 28 pct. i mindre grad eller slet ikke har oplevet et sammenhold (jf. figur 6.8).

**FIGUR 6.8**

I hvilken grad har du oplevet, at du fik et godt sammenhold med de andre i nytteindsatsen?



Kilde: DAMVADs borgersurvey

Note: n = 319

Note: Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Altså er det langt fra alle borgere, som oplever at indgå i et arbejdsfællesskab eller oplever et sammenhold med andre borgere. De borgere, der ikke oplever dette, giver udtryk for, at det handler om en meget stor udskiftning i gruppen af borgere i nytteindsats, hvorfor de ikke når at få opbygget et fællesskab. Andre oplever som sagt at være en del af et fællesskab. En borger forklarer:

*"Jeg har haft en positiv oplevelse, det har mange af os oplevet. Vi fik et fællesskab mellem os og mødte forskellige mennesker."*

## 7 Jobsøgningsfokus og risiko for fastholdelse på offentlig forsørgelse

En generel risiko ved nytteindsatsen – såvel som andre aktiveringsindsatser – er, at indsatsen fastholder borgerne i ledighed på bekostning af ordinært job eller uddannelse.

Nytteindsats skal derfor på den ene side sikre, at borgeren udfører et samfundsnyttigt gøremål, som holder vedkommende i gang indtil han/hun starter i job eller uddannelse. På den anden side skal kommunen have fokus på, at den ledige ikke fastholdes i nytteindsats på bekostning af ordinært job eller uddannelsesstart.

Det er derfor afgørende, at nytteindsatsen tilrettelægges således, at den ledige bevarer fokus på job eller uddannelse under nytteindsatsforløbet. Dette kapitel stiller skarpt på, hvordan kommunerne understøtter borgernes jobsøgningsfokus sideløbende med deres deltagelse i nytteindsatsen.

### 7.1 Kommunerne understøtter i varierende grad de lediges jobsøgning

De interviewede repræsentanter fra kommunerne er generelt meget opmærksomme på fastholdelsesrisikoen. En jobcentermedarbejder fortæller:

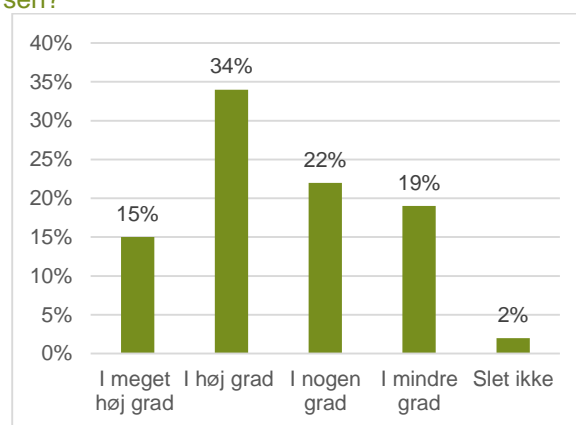
*”Frygten for at fastholde dem i ledighed er altid en problematik, man skal have med indover. Nogle kan måske blive for glade for at blive i nytteindsatsen.”*

Interviewene viser, at kommunerne dels arbejder på at forebygge fastholdelsesrisikoen gennem konkrete aktiviteter dels ved fra starten at gøre det klart og italesætte at borgerne skal videre. En holdleder for nytteindsatsen forklarer eksempelvis således:

*”Vi siger til borgerne ’Vi vil gøre det bedste for, at du har det godt, mens du er her, men det er midlertidigt, så vi skal tænke videre – hvad er din plan, og hvilke tanker har du gjort dig om uddannelse?’*

Hvad angår de konkrete jobunderstøttende aktiviteter peger jobcentersurveyen på, at der er forskelle i hvordan, hvor systematisk og hvor intensivt kommunerne arbejder med at understøtte borgernes jobsøgning, under nytteindsatsen. Som det fremgår af figur 7.1 angiver ca. halvdelen (49 pct.) af de adspurgte repræsentanter fra kommunerne, at de i høj eller meget høj grad understøtter borgernes fokus på job og uddannelse under nytteindsatsforløbet. 41 pct. vurderer, at de i nogen eller mindre grad understøtter dette. Kun 2 pct. vurderer, at de slet ikke understøtter jobsøgningen.

**FIGUR 7.1**  
Understøtter I i din kommune borgerens fokus på uddannelse/jobsøgning, mens de er i nytteindsatsen?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey  
Note: n=201, Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Interview med jobcentermedarbejdere, nyttejobkoordinatorer, arbejdsledere og lignende viser, at jobunderstøttelsen nogle steder primært sker gennem uformelle samtaler med de ledige. Dialogen er ganske uformel og tages ofte ad hoc af de holdledere og arbejdsgivere, der har den daglige kontakt med borgerne. Det sker typisk, når der byder sig nogle relevante situationer, som fx når de sidder i bilen med en lille gruppe af de ledige på vej ud til en opgave eller har de ledige på tomandshånd. Dette

er en oplagt mulighed for at tale med dem om jobmuligheder og -åbninger. En beskriver således:

*"Jeg spørger dem altid, hvad de har søgt. Det ligger ligesom i det, at de er her. Hvis vi er på vej ud til noget i bilen, så spørger jeg også, hvad er din plan så. Vi sidder og sludrer lidt om det. De ved godt, at det ikke er her, de skal være."*

Jobcentersurveyen støtter dette udsagn. Til spørgsmålet om, hvordan kommunerne understøtter job og uddannelsesfokus, svarer langt størstedelen af de adspurgte repræsentanter fra kommunerne (75 pct.) netop, at det foregår via en løbende dialog med de ledige. Endvidere angiver 59 pct., at de gør det ved at give borgerne fri til jobsøgning, når de efterspørger det, mens 50 pct. formidler konkrete jobåbninger (se figur 7.2).

Som beskrevet ovenfor sikrer kommunerne primært borgernes jobsøgning via løbende dialog og samtaler med de ledige, hvor de taler jobmuligheder og *"prikker til dem og siger, at de skal huske at søge job"* som en af de interviewede beskriver det. I nedenstående opridses andre eksempler på kommunernes indsats for at sikre, at borgerne søger job under nytteindsatsforløbet.

#### Tre eksempler på andre jobunderstøttende aktiviteter

I **en kommune** har holdlederne i nytteindsatsen installeret jobsøgningsapp's som fx Jobindex.dk på deres mobiltelefoner. De fortæller, at de her løbende holder sig opdateret på om der job, der matcher de ledige i nytteindsatsen. Konkret foregår jobformidlingen ved, at de hver morgen præsenterer jobopslagene for de ledige.

I **en anden kommune** har de opsat infoskærme i de lokaler, hvor nytteindsatsen har til huse, hvorpå de orienterer om nye jobåbninger, og de har stillet computere til rådighed til jobsøgningen som de ledige kan benytte efter behov.

I **en tredje kommune** giver de også de ledige konkret hjælp og sparring på jobansøgninger og jobsamtaler.

Nyttejobkoordinatoren herfra fortæller: *"Jeg har hjulpet en med en ansøgning i dag. Hvis de bliver ved med at gå til samtale, tager vi en snak og kigger på ansøgninger. Mange har ikke prøvet det før".* Denne støtte foregår alene efter behov.

## 7.2 Jobsøgningskurser parallelt med nytteindsats kan øge borgernes jobmuligheder

Kommunernes erfaringer vidner om, at en række borgere ikke ved, hvordan de skal skrive en ansøgning eller udforme deres CV. Flere af de interviewede jobcentermedarbejdere vurderer derfor, at obligatoriske jobsøgningskurser forud for eller parallelt med borgernes deltagelse i nytteindsats vil øge borgernes mulighed for at komme i job. Dette både i forhold til åbenlyst uddannelsesparate, kontant-hjælpsmodtagere og arbejdsmarkedsydelsesmodtagere.

En sagsbehandler udtrykker behovet således:

*"Jeg ved godt, at der har været så meget snak om pipfuglekurser osv., men der er også nogen, som har brug for at komme ind nogle gange om året og få et boost i forhold til deres jobsøgning. Det er trods alt deres jobsøgning, der skal bringe dem ud på arbejdsmarkedet (..) Vi kan give dem kompetencer og erhvervs erfaring, men hvis det andet (ansøgning/CV red.) ikke fungerer, så kommer de ikke til jobsamtale."*

Enkelte af de interviewede kommuner har etableret frivillige jobsøgningscaféer, men erfaringen er, at for få borgere benytter sig af muligheden. Det er således afgørende, at jobsøgningskurser gøres obligatoriske.

En af de interviewede kommuner har tidligere haft obligatoriske jobsøgningskurser af 14 dages varighed målrettet de åbenlyst uddannelsesparate umiddelbart før de startede op i nytteindsatsen. Erfaringerne med dette er positive. Kommunen oplever endvidere, at mange borgere kommer i job allerede før, de når at starte op i nytteindsatsen. Lederen for ungeindsatsen fortæller her:

*”Vi har opereret med en anden opfattelse af de unge som godt nok kan have en færdig uddannelsesplan og være klar til studiestart, men de unge har efter vores opfattelse ikke netværk, jobsøgningserfaring og erfaring med CV. De har i det hele taget brug for hjælp til at søge. Vi har vurderet, at der er ren effekt i at give de unge nogle redskaber”.*

Dette tilbud har den pågældende kommune imidlertid valgt at fjerne pr. 1. januar 2015 således, at de unge nu starter direkte op i nytteindsatsen. Begrundelsen er, at den politiske forståelse i kommunen er,

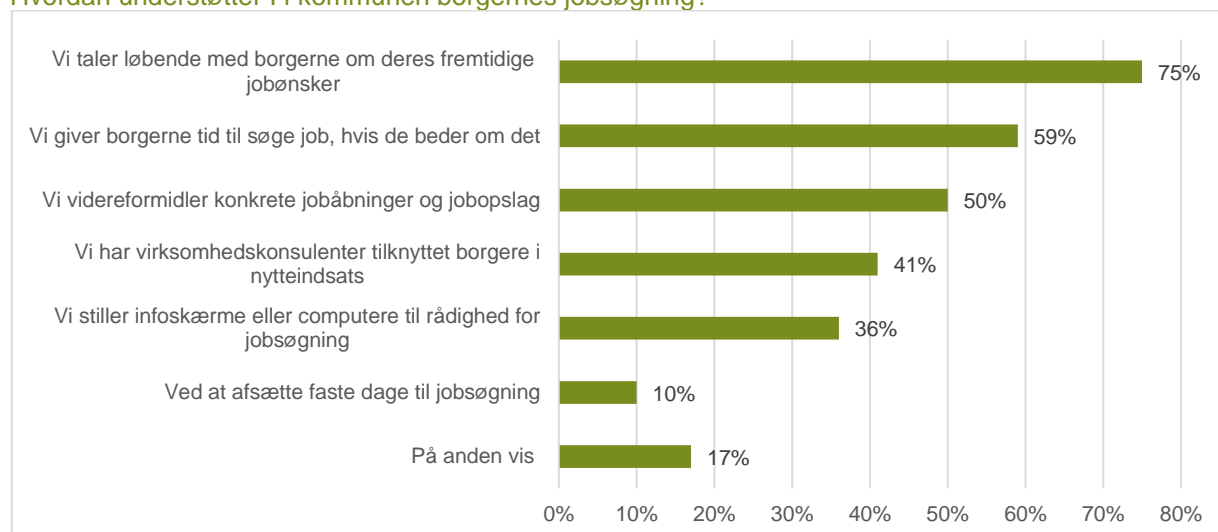
at de åbenlyst uddannelsesparate borgere ikke har brug for en indsats fra jobcentret ud over nytteindsats.

### 7.3 Potentiel fare for at uddannelsesplanen skrider

Der er bred enighed om, at nytteindsats kan være et godt redskab til de unge, men på trods af dette peger flere af de interviewede repræsentanter fra kommunerne på, at der også kan være en potentiel problemstilling i forhold til at anvende nytteindsatsen til de åbenlyst uddannelsesparate borgere. Det skyldes, at der er risiko for, at den unges uddannelsesplan ikke føres ud i livet. Der er således, ifølge de interviewede kommuner, en potentiel fare for, at nytteindsatsen flytter fokus væk fra hovedmålsætningen om, at den unge får en uddannelse. En af de interviewede jobcentermedarbejdere fortæller endvidere:

FIGUR 7.2

Hvordan understøtter I i kommunen borgernes jobsøgning?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n=201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da det var muligt, at vælge flere svar.

*"Nytteindsatsen kan have den effekt at uddannelsesplanen skrider. Uddannelsesfokus træder i baggrunden, fordi der er så meget fokus på jobsøgning."*

De unge er forpligtiget til at søge job, mens de er i nytteindsatsen helt frem til, at de påbegynder deres uddannelse. Jobcenterrepræsentanter giver udtryk for, at det er vigtigt at være opmærksom på, at nytteindsatsen ikke medvirker til at afspore de unges uddannelsesplan, fordi de fx finder et tilfældigt midlertidigt job. En medarbejder fortæller:

*"Hvis der fx er en, der ved, at hun 18 uger fremme skal starte på pædagogseminariet, så siger vi til dem, at hvis du kan gå ud at få et job, hvor du kan få ligeså meget, som at være her, så gør det. Men vi skal jo samtidig ikke forvirre deres plan om at starte på pædagogseminariet, for så gør vi dem en bjørnetjeneste (...) De andre, som ikke ved, hvad de skal og egentlig gerne bare vil have et job, dem presser vi på."*

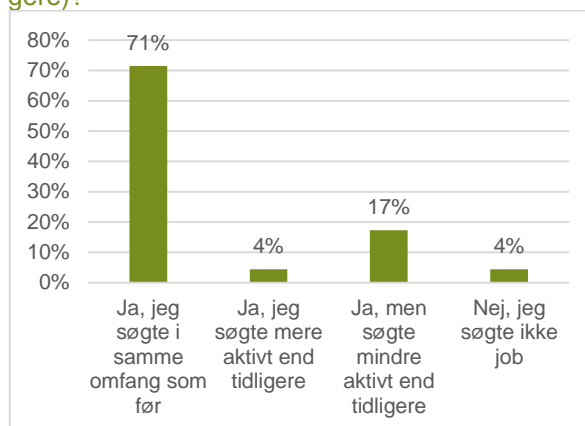
#### 7.4 Størstedelen af borgerne søger job i samme omfang som før

De interviewede borgere fortæller stort set alle, at de søger job, mens de er i nytteindsats. De fleste fortæller, at nytteindsatsen ikke har påvirket deres jobsøgning nævneværdigt, mens enkelte angiver, at de søger i mindre grad, end før de startede i nytteindsats.

Dette afspejles ligeledes i jobcentersurveyen. Her angiver mere end 92 pct. af de adspurgte borgere samlet set, at de søgte job samtidig med, at de var i nytteindsatsen.

FIGUR 7.3

Søgte du job, mens du var i nytteindsats (alle borgere)?



Kilde: DAMVADs borgersurvey

Note: n=319. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

For hovedpartens vedkommende har nytteindsatsen ikke påvirket deres jobsøgning negativt, idet 75 pct. oplyser, at de søgte job i samme omfang som før, de startede i nytteindsatsen eller mere. 21 pct. har søgt job i mindre omfang end før eller slet ikke. Adspurgte om årsagen til den mindre eller manglende jobsøgning angiver 57 pct. af borgerne, at den primære årsag var manglende overskud, når de kom hjem fra nytteindsatsen. Dernæst angiver 19 pct. manglende tid. 6 pct. manglede hjælp fra jobcentret.

En af de interviewede borgere beskriver denne problematik således:

*"Jeg har fået at vide, at jeg ikke søger nok job. Jeg synes, at det er svært at finde tid til jobsøgning, fordi jeg også har en familie".*



## 7.5 Nytteindsatsen påvirker uddannelseshjælpsmodtagernes jobsøgning mest

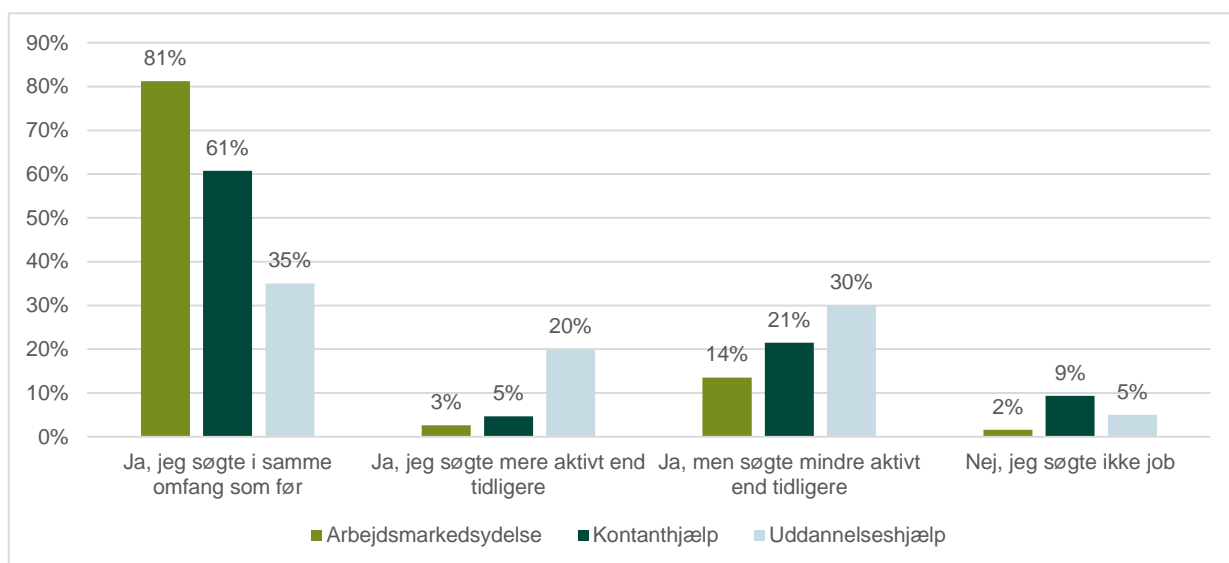
Sammenlignes jobsøgningen på tværs af målgrupper fremgår det (jf. figur 7.4), at uddannelseshjælpsmodtagernes jobsøgning påvirkes mest af nytteindsatsen. Sammenlignet med kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedsydelsesmodtagere, er der væsentligt færre, der angiver, at de søger i samme omfang som før. Hhv. 81 pct. og 61 pct. af arbejdsmarkedsydelsesmodtagere og kontanthjælpsmodtagere har søgt job i samme omfang som før, mens dette alene gør sig gældende for 35 pct. af uddannelseshjælpsmodtagere.

En relativt høj andel af uddannelseshjælpsmodtagerne angiver, at de søger mere aktivt end før eller mindre aktivt end før de startede i nytteindsatsen.

Den *mere aktive jobsøgning* skal ses i sammenhæng med de effekter kommunerne sporer af nytteindsatsen hos målgruppen af åbenlyst uddannelsesparate (se også kapitel 8). Flere kommuner fortæller, at udsigten til at deltage i nytteindsatsen særlig har en motiverende effekt på unge, som hermed gør en ekstra indsats for at finde et job.

Interview med borgerne tyder endvidere på, at den *mindre aktive jobsøgning* hænger sammen med, at en gruppe af de åbenlyst uddannelsesparate borgere på forhånd ved, at de skal være i nytteindsatsen for en meget begrænset periode, før de starter

FIGUR 7.4  
Søgte du job, mens du var i nytteindsats (opdelt på målgrupper)?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n=319. Søjlerne for hver ydelsesgruppe summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

uddannelse eller andre aktiviteter. En af de interviewede unge fortæller eksempelvis:

*"Jeg starter den 2. februar i hæren. Indtil d. 9. okt. søgte jeg job, men nu hvor jeg er her, gør jeg det ikke længere".*

## 7.6 Kommunerne oplever ikke fastholdelsesproblematikken i praksis

Som beskrevet i de foregående afsnit understøtter kommunerne på forskellig vis borgernes jobsøgning undervejs, og nytteindsatsen har i følge borgersurveyen heller ikke en negativ indvirkning på den løbende jobsøgning, idet langt de fleste søger job i samme omfang som før.

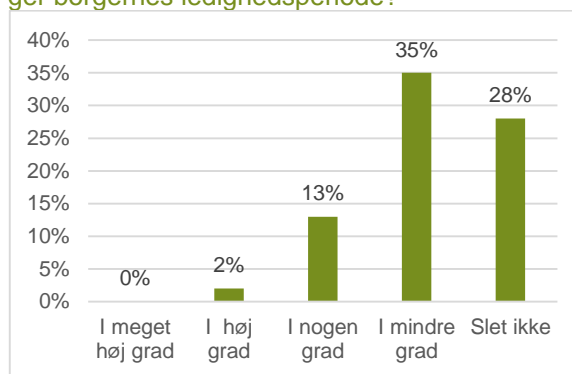
De interviewede kommuner oplever i praksis heller ikke fastholdelsesproblematikken som udtalt, men flere fortæller, at risikoen er der. De vurderer endvidere, at risikoen er størst, i forhold til kontanthjælpsmodtagere og arbejdsmarkedsydelsesmodtagere med langvarig ledighed bag sig. En jobcentermedarbejder fortæller her:

*"Den største bekymring er, at det bliver fastholdende. Er det den rette indsats for arbejdsmarkedsydelsesmodtagere og kontanthjælpsmodtagere, der har lang tids ledighed bag sig. Det er godt at yde for sin ydelse, hvis man "bare" mangler jobbet. Men hvis man har været ledig for længe, så er det ikke godt".*

Trods dette vurderer hovedparten af de adspurgte jobcenterrepræsentanter ikke, at nytteindsatsen i påfaldende grad er med til at forlænge borgernes ledighedsperiode. Som illustreret i figur 7.5 svarer 63 pct., at nytteindsatsen slet ikke eller kun i mindre grad forlænger ledighedsperioden.

FIGUR 7.5

I hvilken grad vurderer du, at nytteindsatsen forlænger borgernes ledighedsperiode?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n=201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

## 8 Værnsregler i praksis

Nytteindsatsordningen er omfattet af en række værnsregler, der har til formål at hindre, at nytteindsatsen fortrænger ordinære job og virker konkurrenceforvridende. Dette afsnit belyser, hvordan værnsreglerne udmøntes i praksis.

### Værnsreglerne indebærer, at:

- Rimelighedskravet skal opfyldes<sup>11</sup>. Der kan dog søges dispensation fra rimelighedskravet hos det Lokale Beskæftigelsesråd (LBR)
- Kommunens strategi vedrørende nytteindsatsen drøftes hvert år med LBR
- Nytteindsatsen må ikke være konkurrenceforvridende
- En ydelse, som er en del af kommunernes serviceniveau efter servicelovens § 83, kan ikke samtidig udføres som nytteindsats uden for reglerne om hjælp i servicelovens § 83<sup>12</sup>
- Tillidsrepræsentant eller medarbejderrepræsentant, (hvis der ikke er en tillidsrepræsentant), inddrages i drøftelse på arbejdspladsen angående nytteindsats.

*(Bemærkninger til L223: Forslag til lov om ændring af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og forskellige andre love)*

Det er kommunernes ansvar at administrere nytteindsatsordningen og sikre, at indsatsen opfylder de lovgivningsmæssige retningslinjer, men dette skal ske i samarbejde med det Lokale Beskæftigelsesråd<sup>13</sup> (LBR). LBR er blevet tildelt en central rolle i forbindelse med etableringen af nytteindsatsen i kommunerne og særligt håndhævelse af værnsreglerne. LBR har for det første fået kompetence til at dispensere fra rimelighedskravet, såfremt kommunerne ansøger herom. For det andet skal kommunens nytteindsatsstrategi årligt drøftes med LBR.

### 8.1 Kommunerne har generelt et godt samarbejde med LBR om nytteindsatsen

Interviewene i kommunerne vidner om et pragmatisk og konstruktivt samarbejde mellem jobcentre og LBR i de fleste kommuner. De interviewede jobcentre og LBR-repræsentanter giver udtryk for, at der er en fælles forståelse for vigtigheden af at forhindre fortrængning og konkurrenceforvridning, men samtidig en respekt for hinandens dagsordner. En LBR-repræsentant uddyber:

*"Vi har haft et godt samarbejde med jobcentret. På en skala fra 1-10, så 9 med pil opad. Jeg har været glad for dialogen. Vi kan have forskellige mål, men når til enighed om nogle ting."*

En anden LBR-repræsentant udtrykker på lignende vis:

*"Lav et samarbejde baseret på pragmatik. Nyttejobbene skal ikke skubbe ordinære job væk, men samtidigt skal man jo finde nogle opgaver. Snak med hinanden."*

Størstedelen af de interviewede LBR-medlemmer lægger dog ikke skjul på deres betænkeligheder i forhold til nytteindsatsordningen samt at de i bund og grund langt hellere ser, at de ledige bliver opkvalificeret. Trods det afspejler interviewene en villighed til at løse opgaven med at etablere nytteindsats i fællesskab, og der er ikke eksempler på, at LBR direkte har spændt ben for etableringen.

I interviewene pointeres det samtidig flere steder, at jobcentret på forhånd anerkendte vigtigheden af en

<sup>11</sup> Forholdet mellem borgere i aktivering i virksomheden og ordinært ansatte. Grænsen for virksomheder med mellem 0 og 50 ansatte er en borger til fem ordinært ansatte. Grænsen for arbejdspladser med over 50 ansatte er en borger til 10 ordinært ansatte. Forholdstallet måles i antal personer (jf. Bekendtgørelse nr. 1645 af 27/12/2013, § 79).

<sup>12</sup> Kapitel 16 vedr. Personlig hjælp, omsorg og pleje samt plejetestamenter.

<sup>13</sup> Per 1. januar 2015 overgik opgaven til De Regionale Arbejdsmarkedsråd.

god dialog med LBR og allerede fra starten at involvere dem i arbejdet med nytteindsats. En respondent påpeger, at "LBR har deres dagsorden", mens en medarbejder i en anden kommune uddyber:

*"Vi vidste, at vi ville blive slået bag af dansen, hvis vi ikke fra begyndelsen holdt LBR løbende orienteret - også ud over, hvad der står i lovgivningen. Vores vurdering var, at hvis vi ikke tog dem med [på råd], så ville vi opleve endnu mere modstand."*

Det typiske billede er da også, at LBR er blevet inddraget allerede i forbindelse med etableringen af nytteindsatsen og særligt i de overvejelser og drøftelser, kommunerne har haft i forhold til fastsættelsen af, hvilke konkrete arbejdsopgaver nytteindsatsen skal omfatte.

Repræsentanter fra LBR påpeger ligeledes, at de har været meget bevidste om at komme ind over etableringen af nytteindsatsen så hurtigt som muligt, primært med det formål at undgå fortrængning. Medlemmer fra LBR forklarer:

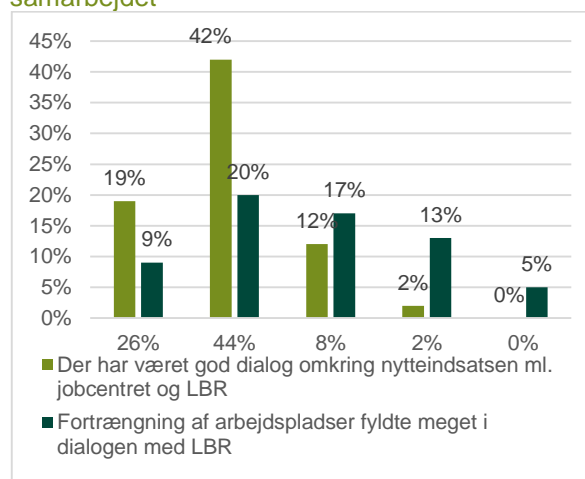
*"Tanken var, at hvis vi ligesom greb chancen, så kunne vi have hånd i hanke med nytteaktiveringen og de opgaver, der bliver løst, så vi ikke går ordinært arbejde i bedene".*

*"Vi synes ikke, at det [etableringen af nytteindsats] var morsomt i starten. Men vi valgte at tage indflydelsen – og være med til at gøre det tåleligt."*

Jobcentersurveyen understøtter resultaterne fra interviewene, som det fremgår af nedenstående figur 8.1. Medarbejderne i jobcentrene oplever generelt, at de har et godt samarbejde med LBR, også omkring nytteindsatsen. Således svarer mere end 6 ud af 10 adspurgte jobcenterledere, at de i høj eller meget høj grad har haft et godt samarbejde med LBR

og tilsvarende en god dialog omkring nytteindsatsen.

**FIGUR 8.1**  
Jobcenterrepræsentanternes vurdering af LBR-samarbejdet



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n = 86, spørgsmålet er kun stillet til ledelsesrepræsentanter. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Som nævnt er LBR således typisk blevet inddraget allerede i forbindelse med kommunernes etablering af nytteindsats. Jobcentersurveyen peger derudover på, at kommunerne lever op til deres forpligtelse til, at drøfte nytteindsatsstrategien årligt med LBR. Således angiver 96 pct. af de adspurgte jobcenterledere, at det var tilfældet i 2014 (de resterende 4 pct. angiver "ved ikke").

## 8.2 Stor opmærksomhed på fortrængning og værdighed i opgaveløsningen

Både LBR-medlemmer og jobcenterrepræsentanter i kommunerne oplyser, at LBR har stort fokus på fortrængningsproblematikken. Interviewene tyder samtidig på en opmærksomhed på problematikken fra alle aktørgrupper, såvel jobcentermedarbejdere, tillids- og medarbejderrepræsentanter og LBR.

Interview med repræsentanter fra både jobcentre og LBR vidner om, at der i kommunerne typisk har været en dialog om, hvilke arbejdsopgaver der kvalificerer sig til nytteindsats-opgaver. I flere af de interviewede kommuner har LBR også valgt at afvise arbejdsopgaver foreslået af jobcentret med den begrundelse, at varetagelsen af disse opgaver fortrænger ordinære job.

Der er imidlertid forskelle i, hvilke opgaver der vurderes som egnede til nytteindsats fra kommune til kommune. Hvad der i én kommune accepteres som en opgave egnet til nytteindsats accepteres eksempelvis ikke i en anden kommune. Dette kan hænge sammen med, at vurderingen er betinget af lokale forhold. Herunder kommunens generelle serviceniveau samt kommunen, LBR og tillidsrepræsentanternes vurdering af, hvilke opgaver der ligger ud over det normerede niveau for opgaveløsningen i kommunen.

I en af de interviewede kommuner må nytteindsatsen eksempelvis ikke omfatte opgaver, der på noget tidspunkt er blevet løst af kommunen. I andre kommuner foretages vurderingen med udgangspunkt i de opgaver, der på nuværende tidspunkt indgår i kommunens opgaveportefølje.

#### Opgaverne vurderes i den lokale kontekst

I en kommune har LBR valgt at afvise rengøring af legetøj i daginstitutionerne under henvisning til, at dette er en kommunal driftsopgave.

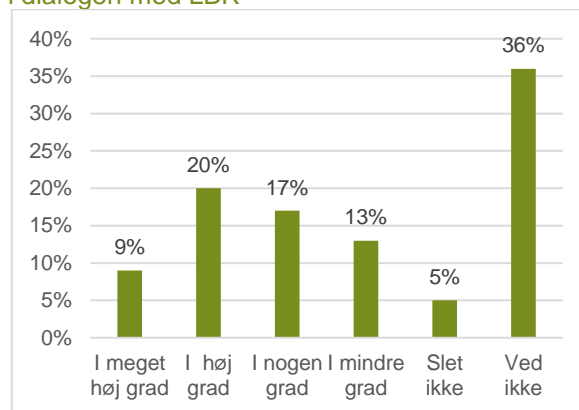
I en anden kommune er rengøring af legetøj i daginstitutionerne derimod en af de hovedopgaver, der udføres i nytteindsatsen. Her er det vurderet, at rengøring af legetøj ligger ud over det generelle serviceniveau i kommunen.

Et andet eksempel på en opgave, der fortolkes forskelligt er bekæmpelse af den invasive art Japansk Pileurt. Mens udryddelse af pileurt er en central opgave i nytteindsatsen i en kommune kan denne opgave ikke omfattes af nytteindsatsen i en anden kommune. En medarbejder herfra forklarer:

*"Vi bekæmper invasive arter, men fordi vi selv bekæmper bjørneklo og japansk pileurt, så kan vi ikke gøre det i nytteindsatsen"*

Som tidligere nævnt har der ifølge de interviewede kommuner generelt været en god dialog parterne imellem – også om fortrængningsproblematikken. Blandt jobcentrenes ledelsesrepræsentanter er der imidlertid stor variation i vurderingen af, hvorvidt fortrængning har været dominerende i dialogen med LBR. Som det fremgår af figur 8.2, angiver 29 pct. af jobcentrenes ledelsesrepræsentanter, at fortrængningsproblematikken i høj eller meget høj grad fyldte i dialogen med LBR, mens 18 pct. vurderer, at det i mindre grad eller slet ikke var tilfældet. Det skal bemærkes, at 36 pct. har angivet "ved ikke" til spørgsmålet.

**FIGUR 8.2**  
I hvilken grad fyldte fortrængning af arbejdspladser i dialogen med LBR



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n =86, spørgsmålet er kun stillet til ledelsesrepræsentanter.

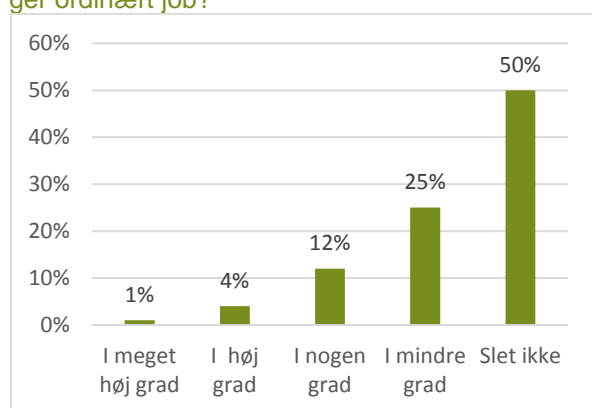
Interviewene peger samlet set på, at den store opmærksomhed på fortrængning fra alle sider har betydet, at der, ifølge informanterne, reelt i meget begrænset omfang sker decideret fortrængning af ordinære job. Generelt vidner interviewene om, at man – på tværs af de involverede aktører – har gjort

meget for at sikre, at de opgaver, der løses i nytteindsatsen, ligger ud over det generelle serviceniveau i kommunen.

Selvom de interviewede kommuner såvel som repræsentanter fra LBR er enige i, at nytteindsatsen potentielt kan udgøre en risiko for fortrængning af ordinære job, fremgår det også af jobcentersurveyen, at kommunerne overordnet set ikke vurderer, at nytteindsatsen fortrænger ordinære job i praksis. Alene 5 pct. af de adspurgte jobcentermedarbejdere og -ledere svarer således, at nytteindsatsen efter deres opfattelse i meget høj eller høj grad fortrænger ordinære job, som det fremgår af figur 8.3 nedenfor.

**FIGUR 8.3**

I hvilken grad oplever du, at nytteindsatsen fortrænger ordinært job?



Kilde: DAMVADs Jobcentersurvey

Note: n = 201

Note: Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Interview med LBR-repræsentanterne viser samtidig, at LBR ud over fortrængningsproblematikken også lægger meget stor vægt på, at de opgaver,

borgerne løser i nytteindsatsen, skal være værdige. En LBR-repræsentant forklarer således:

*"Det var væsentligt for LBR, at det var et værdigt arbejde – at nyttejobberne blev mødt med en ordentlig tilgang og blev behandlet med respekt. Jeg synes i princippet, at hundelortefjernelse og renholdelse af gader og stræder er fint, men det er et problem, hvis det kun er nyttejobbere, der sættes til det".*

En anden LBR-repræsentant fortæller:

*"Vi har haft en åben og fordomsfri debat. Vi blev enige om, at de [ledige i nytteindsats] også var mennesker. Fjerne tyggegummi fra gågaden osv. skulle man ikke. Der skulle være noget værdighed i opgaverne".*

Det fremgår således, at "Værdighed og fortrængning har været kodeordene" i flere kommuner, som en af de interviewede jobcenterrepræsentanter udtrykker det.

### 8.3 Mere fokus på fortrængning end på konkurrenceforvridning

Interview med kommunerne tyder på, at der i drøftelserne om nytteindsats typisk ikke eksplicit skelnes mellem fortrængning (af offentlige arbejdspladser) og konkurrenceforvridning (i forhold til kommercielle, private virksomheder)<sup>14</sup>. Fortrængningsproblematikken anskues således bredt. Dvs. at den forstås som fortrængning af arbejdspladser generelt.

<sup>14</sup> Det samme gælder i øvrigt hos DA, der i et temapapir fra december 2013 skriver: *Kommunen skal sikre, at der ikke er konkurrenceforvridning ved tilrettelæggelse af nytteindsats. Det betyder, at kommunen ikke skal lade opgaver indgå i nytteindsats, som kommunen tidligere selv udførte. Opgaver, som private leverandører kan løse for kommunen, skal ligeledes*

*ikke indgå i nytteindsats.* Kilde: [http://www.lbr-rbr.da.dk/lbr/da\\_mener/temapapirer/temapapirer/Hovedstaden%20og%20Sj%C3%A6lland%202013%20Rimelighedskrav%20og%20nytteindsats%20Temapapir.pdf](http://www.lbr-rbr.da.dk/lbr/da_mener/temapapirer/temapapirer/Hovedstaden%20og%20Sj%C3%A6lland%202013%20Rimelighedskrav%20og%20nytteindsats%20Temapapir.pdf)

Mens fortrængningsproblematikken i højere grad er et tema, der fylder i det daglige arbejde med nytteindsatsen i landets kommuner, betyder det ikke, at kommunerne ikke er opmærksomme på værnreglen vedrørende konkurrenceforvridning. Det fremgår også af både desk research og de gennemførte interview, at flere eksplicit forholder sig til denne værnregel.

I nedenstående skitseres et par eksempler på, hvordan kommunerne særskilt forholder sig til konkurrenceforvridning.

#### Eksempler på hvordan kommunerne forholder sig til konkurrenceforvridning

I en af de interviewede kommuner løser de ledige primært opgaver for frivillige foreninger som fx malerarbejde. Her er det kommunens klare vurdering, at alternativet til nytteindsatsen vil være foreningernes frivillige og *ikke* professionelle malere, fordi foreningerne ikke har råd til dette. I dette konkrete tilfælde erstatter nytteindsatsen således i et vist omfang de frivillige kræfter, men vurderingen er, at den ikke er konkurrenceforvridende i forhold til professionelle malerfirmaer. En repræsentant fra kommunen slår her fast:

*"Nej, hvis der skulle males, ville det være dem, der er tilknyttet de frivillige, for de har ikke råd til et malerfirma. Så det har lange udsigter".*

I en anden kommune omfatter nytteindsatsen have-service for pensionister. For at hindre, at nytteindsatsen er konkurrenceforvridende i forhold til private gartnerfirmaer har de her vedtaget, at haveservice alene må omfatte hækklipning, snerydning og græsslåning, men de må fx ikke passe bede og luge ukrudt, da dette anses som konkurrenceforvridende. Det er ydermere alene pensionister, der i forvejen modtager hjælp efter Serviceloven, der kan deltage i haveserviceordningen. En medarbejder forklarer det således: *"Det er en beslutning, der er truffet i regeringen, hvis vi går ind og indsnævrer målgruppen, så er det ok, at vi løser opgaverne, men vi må ikke tilbyde det til andre"*. Vurderingen er, at de pensionister, der i forvejen modtager hjælp ikke vil have mulighed for at ansætte private firmaer. Alternativet til havehjælp i regi af nytteindsatsen er, at pensionisterne ikke vil få ordnet haven eller vil være nødsaget til i højere grad at trække på familie-medlemmer.

I en tredje kommune omfatter nytteindsatsen bl.a. vinduespuddning på arbejdsmarkedscentret. Til spørgs-

målet om, hvorvidt denne opgave er konkurrenceforvridende, svarer lederen: *"Vi gør mere ud af det, end vi ellers ville have gjort, men vi ville aldrig hyre en vinduespudder"*.

#### 8.4 LBR dispenserer i forskellig grad fra rimelighedskravet

Etableringen af nytteindsatshold vil ofte forudsætte, at LBR dispenserer fra rimelighedskravet, idet der ansættes en større gruppe af borgere på samme arbejdssted.

Erfaringerne med LBR's villighed til at give dispensationer er blandede i kommunerne. Der synes at være en vis opmærksomhed på, hvad man forventer, at LBR vil godkende før ansøgningen sendes af sted, hvilket også er definerende for udfaldet af ansøgningen om dispensation. Som en jobcenterleder udtrykker det:

*"LBR har godkendt vores ansøgning. Men vi har også fremført den ansøgning, vi vidste, vi kunne få igennem. Området er stærkt reguleret."*

Interview med jobcenterrepræsentanter viser, at udfordringen med den manglende dispensation i nogle kommuner løses ved at ændre afgrænsningen af den arbejdsplads/virksomhed, hvorpå nytteindsatsen etableres, således at denne omfatter flere ansatte. Andre etablerer nytteindsatsen som et vejlednings- og opkvalificeringstilbud (i henhold til Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, kap. 10), der ikke er omfattet af forholdstalsreglerne.

#### Kommunernes håndtering af manglende dispensationer

Forholdstallet er baseret på virksomhedens p-nummer, men såfremt der er enighed mellem arbejdsgiveren og de ansatte, kan der ske en anden afgrænsning.

I en af de interviewede kommuner har man i et samarbejde med tillidsrepræsentanterne valgt at slå Uddannelses- og Arbejdsmarkedsafdelingen sammen under

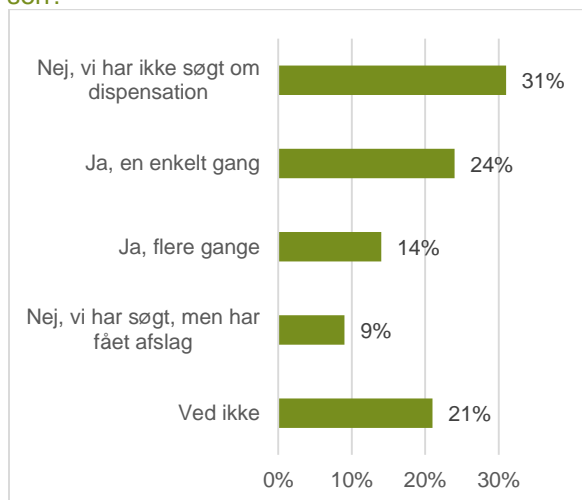
det samme p-nummer. I en anden kommune har man valgt at betragte hele kommunen som en arbejdsplads med et p-nummer, hvilket overflødiggør en dispensation fra rimelighedskravet.

Interviewene viser derudover, at udfordringen med de manglende dispensationer løses ved at etablere nytteindsatsen eller dele af denne som et kapitel 10-tilbud

I en af de interviewede kommuner er der givet dispensation til 30 pladser, men målgruppen er væsentligt større, hvorfor de har valgt at etablere et lignende nytteaktivitetstilbud som et vejlednings- og opkvalificeringstilbud med fuldstændig det samme indhold og på den samme arbejdsplads til de åbenlyst uddannelsesparate. Herved er kommunen ikke afhængig af dispensation fra rimelighedskravet.

Jobcentersurveyen tyder overordnet på, at LBR relativt ofte giver ret til at dispensere fra rimelighedskravet, når der ansøges om det. Dette fremgår af nedenstående figur 8.4. Cirka en tredjedel (31 pct.) af de adspurgte jobcenterledere oplyser, at de en eller flere gange har fået dispensation fra LBR, mens kun 9 pct. angiver, at de har fået afslag på en ansøgning om dispensation.

**FIGUR 8.4**  
Har dit jobcenter fået dispensation fra rimelighedskravet gennem LBR i forbindelse med nytteindsatsen?



Kilde: DAMVADs Jobcentersurvey

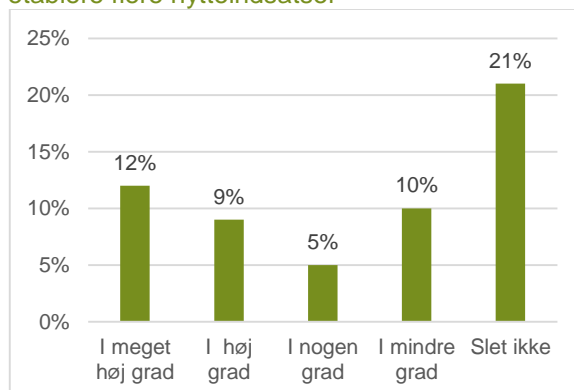
Note: n = 86, spørgsmålet er kun stillet til ledelsesrepræsentanter. Det var også muligt at svare "Vi afventer en afgørelse". Ingen respondenter tilkendegav dette. Dette kan hænge sammen med, at LBR var nedlagt, da

surveyen blev gennemført og mange af De Regionale Arbejdsmarkedsråd endnu ikke havde haft et konstituerende møde.

Interview med kommunerne tyder på, at der typisk kun ansøges om dispensationer, når der er tale om en større gruppe eller et projekt frem for oprettelse af enkeltpladser. Når omkring 1/3 af kommunerne ikke har søgt om dispensation hos LBR, kan det hermed hænge sammen med, at de ofte etablerer nytteindsatsen som enkeltpladser eller har tilrettelagt indsatsen som et kap. 10 tilbud.

Der er delte meninger om, hvorvidt manglende dispensationer er en hindring i forhold til at oprette flere nytteindsatser i kommunen, som det fremgår af nedenstående figur 8.5. Således erklærer cirka en fjerdedel sig i meget høj, høj eller nogen grad enige i, at de kunne oprette flere pladser, hvis LBR ville give flere dispensationer, mens ca. en tredjedel ligeså er uenige i dette. Den resterende store andel svarer 'ved ikke', hvilket blandt andet kan henføres til spørgsmålets hypotetiske karakter. Ikke desto mindre er det væsentligt, at de fleste, der har taget stilling til spørgsmålet, ikke vurderer, at LBR's praksis direkte hindrer arbejdet med nytteindsatsen.

**FIGUR 8.5**  
Hvis LBR havde givet flere dispensationer, kunne vi etablere flere nytteindsatser



Kilde: DAMVAD Jobcentersurvey

Note: n = 86, spørgsmålet er kun stillet til ledelsesrepræsentanter.

Note: Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.



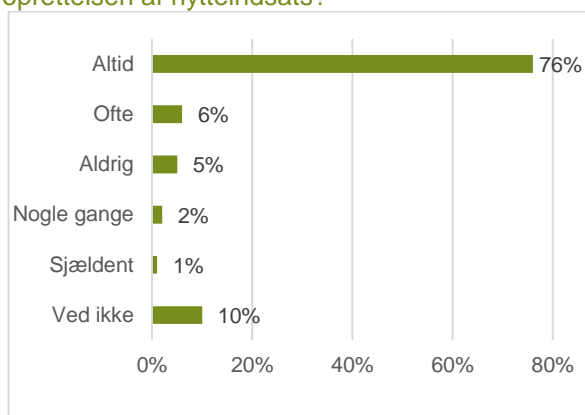
## 8.5 Tillids- og medarbejderrepræsentanterne bliver oftest inddraget, som de skal

Som tidligere beskrevet skal tillidsrepræsentant eller medarbejderrepræsentant høres i forbindelse med oprettelse af nytteindsats på arbejdspladsen. Interview med kommunerne peger på, at dette også sker i praksis.

Som det fremgår af figur 8.6, oplyser flertallet (82 pct.) af de adspurgte jobcenterledere, at tillids- eller medarbejderrepræsentanten altid eller ofte bliver hørt, forud for oprettelsen af nytteindsats på det pågældende arbejdssted.

FIGUR 8.6

Bliver tillids- eller medarbejderrepræsentanten på det pågældende arbejdssted hørt i forbindelse med oprettelsen af nytteindsats?



Kilde: DAMVADs Jobcentersurvey

Note: n =86, spørgsmålet er kun stillet til ledelsesrepræsentanter.

Interview med kommunerne viser, at det er forskelligt, hvordan tillidsrepræsentanterne inddrages. Samt hvor stor indflydelse de får på indholdet i nytteindsatsen. I nogle kommuner inddrages de i forbindelse med opstart af nytteindsats på arbejdspladsen, mens der i andre kommuner sker en syste-

matisk høring af tillidsrepræsentanterne på arbejdspladserne hver gang, der skal udføres en ny arbejdsopgave i nytteindsatsen.

Ligeledes giver flere LBR-repræsentanter udtryk for, at de er i løbende dialog med tillidsrepræsentanterne i forhold til nytteindsatsen, fx i forhold til, hvor mange borgere i nytteindsats arbejdsstedet kan rumme.

Samtidig viser interviewene, at tillidsrepræsentanterne flere steder også spiller en central rolle i det daglige i forhold til, at forebygge at nytteindsatsen overtager ordinære arbejdsopgaver på arbejdspladsen. I praksis kan det være vanskeligt, at holde arbejdsopgaverne adskilt. En tillidsrepræsentant uddyber her:

*”Borgere i nytteindsats og de ordinært ansatte færdes de samme steder. Derfor kan det være nærliggende, om de ledige ikke også lige kan ordne det og det, som i virkeligheden ligger uden for nytteindsatsens opgaveportefølje.”*

## 9 Oplevede effekter af nytteindsats

Hovedintentionen med nytteindsats er, at borgerne skal arbejde for deres ydelse, indtil de starter uddannelse eller kommer i job. Jobcentrene oplever imidlertid også, at nytteindsatsen har en række afledte effekter.

Dette kapitel sætter fokus på, hvilke effekter kommuner såvel som borgere vurderer, at nytteindsatsen skaber samt hvorvidt kommunerne vurderer nytteindsats som et effektivt redskab i forhold til at hjælpe målgruppen i beskæftigelse eller uddannelse.

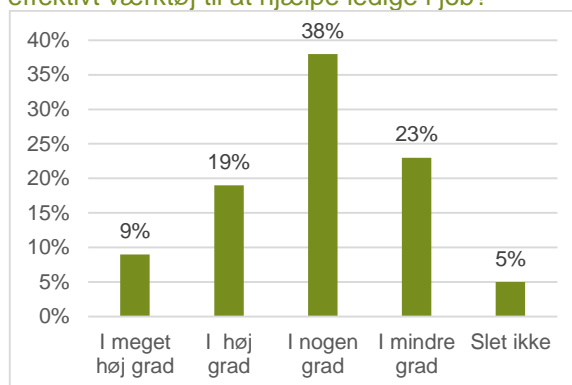
### 9.1 Flere jobcenterrepræsentanter vurderer, at indsatsen er effektiv i forhold til at få målgruppen i job

Resultater af jobcentersurveyen tyder på, at de adspurgte jobcenterrepræsentanter er delte i spørgsmålet om, hvorvidt nytteindsatsen er et effektivt redskab til at hjælpe målgruppen af ledige i job.

Som det afspejles i nedenstående figur 9.1 erklærer ca. 1/3 (28 pct.) af de adspurgte sig i meget høj eller høj grad enige i, at nytteindsatsen er et effektivt redskab til at få ledige i job, mens 38 pct. i nogen grad oplever dette. Resten vurderer, at dette blot i mindre grad eller slet ikke er tilfældet.

FIGUR 9.1

I hvilken grad vurderer du, at nytteindsatsen er et effektivt værktøj til at hjælpe ledige i job?



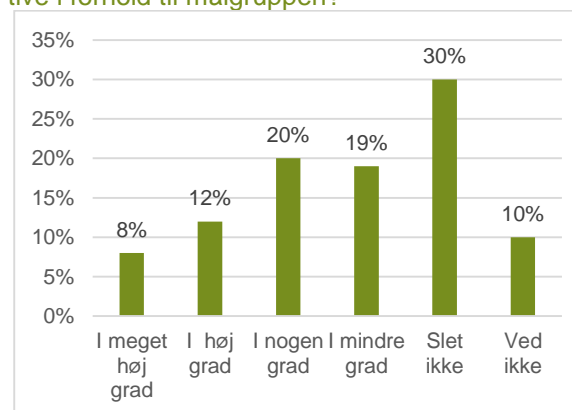
Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

Note: n=201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Jobcentersurveyen peger endvidere på, at nytteindsatsen er et relevant og nødvendigt redskab, idet kun 20 pct. vurderer (se figur 9.2), at nytteindsatsen i meget høj eller høj grad er et overflødigt værktøj, da andre tilbud er mere effektive.

FIGUR 9.2

I hvilken grad vurderer du, at nytteindsatsen er et overflødigt redskab, da andre tilbud er mere effektive i forhold til målgruppen?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

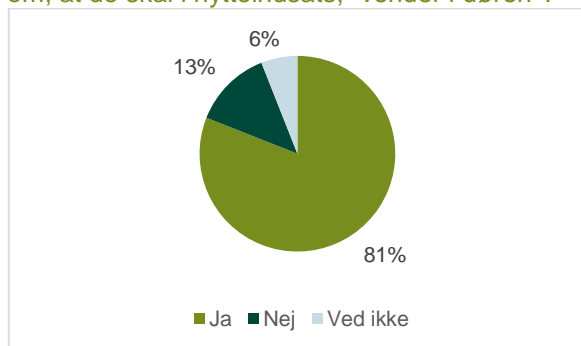
Note: n=201

## 9.2 Nytteindsatsen motiverer nogle borgere til at forlade ydelsessystemet

Interview med kommunerne peger på, at nytteindsatsen især får ledige i job ved at "vende dem i døren". Udsigten til at skulle starte i nytteindsats gør, at de forlader ydelsessystemet og aldrig begynder i indsatsen eller stopper efter de første få dage. Med andre ord ser kommunerne en motivationseffekt af indsatsen, idet den motiverer nogle til at forlade ydelsessystemet.

Denne effekt bakkes op af jobcentersurveyen (figur 9.3) Her svarer godt 8 ud af 10 adspurgte jobcenterrepræsentanter, at de oplever denne "vende i døren"- effekt.

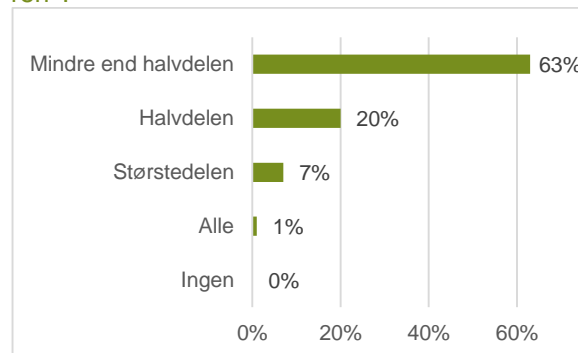
**FIGUR 9.3**  
Oplever du, at nogle af de borgere, der informeres om, at de skal i nytteindsats, "vender i døren"?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey  
Note: n=201

De vurderer endvidere, at det gør sig gældende for en betydelig del af borgerne. 28 pct. vurderer, at halvdelen af borgerne i nytteindsatsen eller flere, "vender i døren", jf. figur 9.4.

**FIGUR 9.4**  
Hvor stor en andel vurderer du, der "vender i døren"?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey  
Note: n=162, spørgsmålet er kun stillet til respondenter, der oplever, at nogle borgere "vender i døren" jf. figur 9.3  
Note: Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Erfaringen fra interviewede kommuner er, at det især er de åbenlyst uddannelsesparate, der motiveres til at søge andre muligheder. Dette hænger i følge kommunerne bl.a. sammen med, at den ydelse, de modtager, er lavere end kontanthjælps- og arbejdsmarkedsydelsessatserne. Som en af de interviewede forklarer:

*"Der skal ikke så mange ekstra vagter til, før de kan oppebære samme indkomst."*

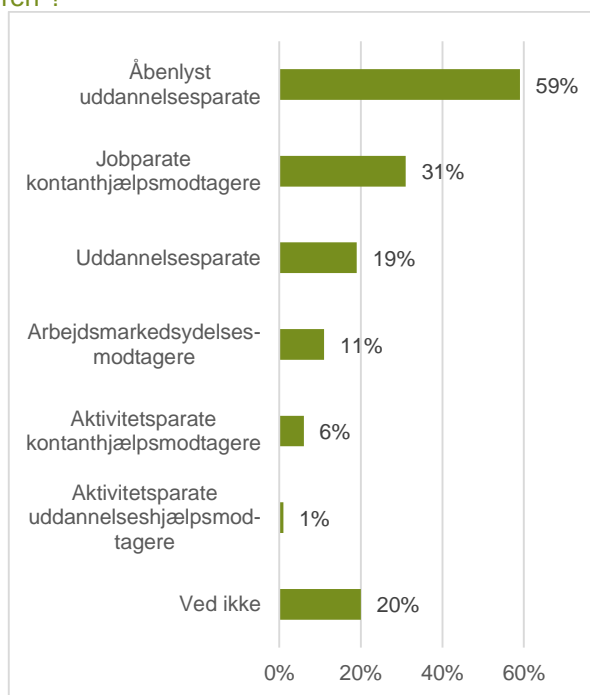
Samtidig fortæller kommunerne, at der er en del af de åbenlyst uddannelsesparate, som er ressourcestærke og reelt har andre muligheder.

*"De unge er kendetegnet ved, at de har haft et fritidsjob, som de bliver fyret fra, når de bliver 18 år. Der er nogen, der tror, at de kan bruge jobcentret som et sabbatår efter ungdomsuddannelse. Vi vender mange allerede ved den indledende visitation, så de aldrig når til at søge uddannelseshjælp."*

Kommunerne vurderer i mindre grad, at denne dynamik er gældende for de jobparate kontanthjælpsmodtagere og for modtagere af arbejdsmarkedsydelse.

Resultaterne af jobcentersurveyen understøtter dette. Her svarer 59 pct. af de adspurgte jobcenterrepræsentanter (jf. figur 9.5), at de særligt ser "vende i døren" effekten i forhold til de unge. Knap en 1/3 (31 pct.) vurderer, at dette særligt gør sig gældende for kontanthjælpsmodtagerne, mens 19 pct. ser denne effekt i forhold til arbejdsmarkedsydelsesmodtagerne.

**FIGUR 9.5**  
Hvilke målgrupper vurderer du særligt "vender i døren"?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey

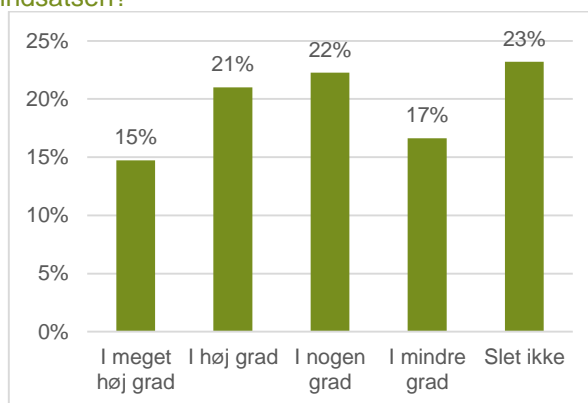
Note: n=162, spørgsmålet er kun stillet til respondenter, der oplever, at nogle borgere "vender i døren" jf. figur 9.3. Figuren summerer ikke til 100 pct., da det har været muligt, at vælge flere svar.

### 9.3 Over halvdelen af borgerne er positivt indstillet over for at deltage i nytteindsatsen

Interview med borgerne viser, at der er forskel i borgernes indstilling til at deltage i nytteindsatsen. Borgerne giver overvejende udtryk for, at de har været positive omkring forløbet og godt har kunnet se værdien af at arbejde i nytteindsatsen og at have noget at stå op til.

Borgersurveyen understøtter dette forholdsvis positive billede, idet 58 pct. oplyser, at de i meget høj, høj eller nogen grad var motiverede for at deltage i nytteindsatsen. Mens den resterende halvdel i mindre grad eller slet ikke var motiverede. Det skal understreges, at de borgere, vi har inddraget i denne evaluering, alle har deltaget i nytteindsatsen. Vi har således hverken talt med eller udsendt et spørgeskema til de borgere, der umiddelbart efter visitationen søgte andre forsørgelsesmuligheder og hvor indstillingen til indsatsen formentlig er mere negativ.

**FIGUR 9.6**  
I hvilken grad var du motiveret for at deltage i nytteindsatsen?

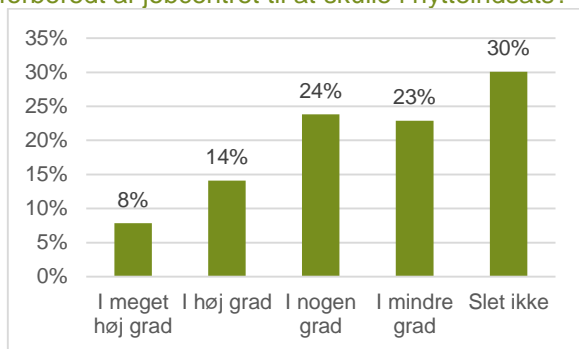


Kilde: DAMVADs borgersurvey

Note: n=319. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

Surveyen viser dog, at næsten 53 pct. af borgerne i mindre grad eller slet ikke oplevede at blive tilstrækkeligt forberedt af jobcentret på at skulle begynde i nytteindsatsen, jf. nedenstående figur 9.7.

**FIGUR 9.7**  
I hvilken grad oplevede du, at du blev tilstrækkeligt forberedt af jobcentret til at skulle i nytteindsats?



Kilde: DAMVADs Borgersurvey  
Note: n=319. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren

Erfaringerne fra borgerinterviewene er endvidere, at nogle af de borgere, der fra starten havde meget modstand mod at deltage, er blevet mere positive undervejs i forløbet. Ifølge borgerne selv handler det bl.a. om, at de på forhånd havde begrænset viden om, hvad det indebærer at deltage. En af de interviewede borgere fortæller her:

*"Jeg havde et negativt billede af nytteindsatsen. Jeg gad ikke at sidde med en gruppe fjolser og ud at samle affald ved motorvejen. Men de fleste er her bare nogle måneder, inden de skal starte på uddannelse."*

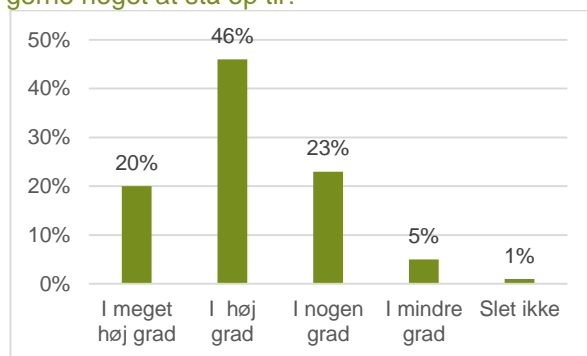
Flere af de interviewede borgere fortæller således, at de efter at være begyndt har ændret deres indstilling og er blevet mere positive. Både fordi de fra starten havde en for negativ forventning til nytteindsatsen, men også fordi de efter at være startet i nytteindsatsen har opdaget, at det har en værdi for dem at have noget at stå op til.

#### 9.4 Mange borgere oplever et positivt udbytte af indsatsen

Både interview med jobcentermedarbejdere og borgere vidner om, at en række borgere får et positivt udbytte af indsatsen. Flere jobcentermedarbejdere fremhæver eksempelvis, at borgerne får "noget at stå op til" og "en ramme for hverdagen".

Jobcentersurveyen peger ligeledes på denne værdi. Her erklærer 66 pct. af de adspurgte jobcentermedarbejdere sig enige i dette. Kun 6 pct. oplever, at det i mindre grad eller slet ikke gør sig gældende (se nedenstående figur 9.8).

**FIGUR 9.8**  
I hvilken grad oplever du, at nytteindsats giver borgerne noget at stå op til?



Kilde: DAMVADs jobcentersurvey  
Note: n=201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.

En række af de interviewede borgere fremhæver bl.a. også selv, at det er rart at have noget at stå op til hver dag, fordi det giver dem en daglig rutine og holder dem i gang. En borger udtalte bl.a.:

*"Man skal ikke gå hjemme for lang tid, for så vænner man sig til at gå derhjemme. Man vil jo gerne ud i det virkelig liv og tjene nogle penge."*

Derudover nævner flere af de interviewede borgere, at de får et netværk og et socialt fællesskab sammen med andre ledige:

*"Vi får et netværk og snakker sammen og hjælper hinanden. Det er rart at komme ud og røre sig og at have noget at stå op til".*

Flere borgere tillægger det således en positiv værdi at socialisere med andre ledige i samme situation som dem selv.

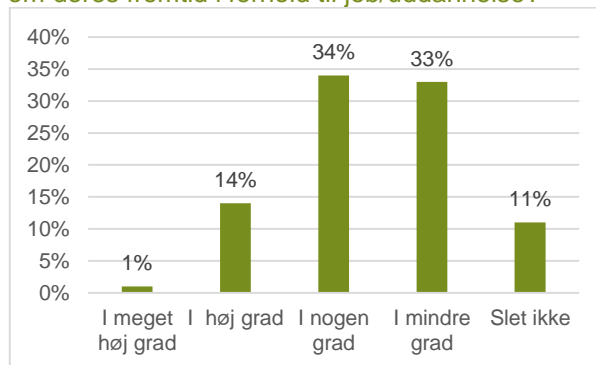
## 9.5 Nytteindsatsen kan have afklarende funktion

Hovedformålet med nytteindsatsen er, at borgeren skal arbejde for sin ydelse, men en sideeffekt af nytteindsatsen kan ifølge jobcentermedarbejderne være, at borgerne bliver mere afklaret. Nogle af de interviewede jobcentermedarbejdere oplever eksempelvis, at nytteindsatsen for nogle borgere bliver en form for afprøvning, hvorigennem borgerne opnår større erfaring, viden og indsigt i egne kompetencer, ønsker og skånebehov.

Jobcentersurveyen bakker op om, at nytteindsatsen kan have denne effekt jf. nedenstående figur 9.9. Her tilkendegiver knap halvdelen (49 pct.) af de adspurgte jobcentermedarbejdere, at de i meget høj, høj eller nogen grad oplever, at borgerne i nytteindsats bliver afklaret om deres fremtid i forhold til job eller uddannelse. Dog svarer 44 pct., at dette i mindre grad eller slet ikke sker.

FIGUR 9.9

I hvilken grad oplever du, at borgerne bliver afklaret om deres fremtid i forhold til job/uddannelse?



Kilde: DAMVADs Jobcentersurvey

Note: n=201. Figuren summerer ikke til 100 pct., da "ved ikke"-svar er udeladt fra figuren.



**DVAAD**  
COPENHAGEN . OSLO . STOCKHOLM

Badstuestræde 20  
DK-1209 Copenhagen K

Grensen 13  
N-0159 Oslo

Waterfront Building  
Klarabergsviadukten 63,  
SE-101 23 Stockholm