



Arbejdsmarkedsstyrelsen

# Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE

Afslutningsevaluering

December 2008

Arbejdsmarkedsstyrelsen

# Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE

Afslutningsevaluering

December 2008

Rambøll Management A/S  
Olof Palmes Allé 20  
DK-8200 Århus N  
Danmark

Telefon 8944 7800  
[www.ramboll-management.dk](http://www.ramboll-management.dk)

## Indholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>1</b>
1.1	Kort om initiativet NY CHANCE TIL ALLE	1
1.2	Kort rids over evalueringens formål og datagrundlag	2
1.3	Sammenfatning	3
1.4	Perspektiver og gode erfaringer fra NY CHANCE TIL ALLE	6
1.5	Læsevejledning	8
<b>2.</b>	<b>De tre mål – status og udvikling</b>	<b>10</b>
2.1	Udviklingen over tid	10
2.1.1	Mål 1: Udviklingen i andelen af borgere i beskæftigelse og uddannelse	11
2.1.2	Mål 2: Udviklingen i målgruppens selvforsørgelse	12
2.1.3	Mål 3: Udviklingen i aktiveringsgraden i målgruppen	12
2.2	Bag om målene	13
2.3	Restgruppen	14
<b>3.</b>	<b>Tallene taler: Hvilke indsatser bringer målgruppen i job og uddannelse?</b>	<b>19</b>
3.1	Hvilke faktorer forklarer forskellene i kommunernes resultater?	20
<b>4.</b>	<b>Redskaberne i nærbillede</b>	<b>26</b>
4.1	Kommunernes overordnede tilrettelæggelse af indsatsen	26
4.2	Indsatser og tilbud til målgruppen	29
4.2.1	Hvor mange i målgruppen fik iværksat en indsats?	29
4.2.2	Hvilke tilbud og redskaber har jobcentre anvendt til målgruppen?	30
4.3	Den virksomhedsrettede indsats	34
4.4	Kommunernes indsats over for de svageste borgere i målgruppen	37
4.4.1	Hvad virker over for de svageste borgere – og hvilken indsats har man anvendt?	38
4.4.2	Indsatsen over for langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5	39
4.4.3	Indsatsen over for borgere med fysiske og psykiske problemer	41
4.4.4	Indsatsen over for borgere med anden etnisk baggrund	48
<b>5.</b>	<b>Rammerne for NY CHANCE TIL ALLE</b>	<b>50</b>
5.1	Ændringerne i refusionsreglerne	50
5.2	Resultatløn – små skridt på vejen	51
5.3	Understøttende aktiviteter – målrettede jobforløb og jobpakker	55
<b>6.</b>	<b>NY CHANCE TIL ALLE – og hvad så</b>	<b>57</b>

## 1. Indledning

Initiativet NY CHANCE TIL ALLE blev sat i søen i juli 2006. Formålet var at sikre, at alle langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere fik deres sag gennemgået på ny og blev sikret job eller uddannelse – eller et aktivt tilbud, som kunne bringe dem nærmere arbejdsmarkedet. Initiativet blev afsluttet i sommeren 2008.

Rambøll Management har fulgt initiativet siden opstarten i en tredelt evaluering. Den første evaluering fokuserede på, hvordan kommunerne implementerede NY CHANCE TIL ALLE, mens midtvejsevalueringen undersøgte målopfyldelsen midt i forløbets levetid. Denne afsluttende evaluering tager tråden fra midtvejsevalueringen op og sætter fokus på at forklare, hvad der har påvirket opfyldelsen af initiativets tre målsætninger, jf. nedenfor.

### 1.1 Kort om initiativet NY CHANCE TIL ALLE

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

*Målgruppen* for denne særlige indsats er modtagere af kontant- og starthjælp efter lov om aktiv socialpolitik, som i det seneste år ikke har deltaget i tilbud efter kapitel 10-12 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, samt de personer, der er omfattet af § 2, nr. 2 og 3 i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats<sup>1</sup>. Hvis det ikke er muligt at henvise den ledige til et job, skal den ledige aktiveres med henblik på beskæftigelse.

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

---

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

## Boks 1: NY CHANCE TIL ALLE i overblik

<b>Mål for indsatsen</b>
<b>Mål 1: Flere i job og ordinær uddannelse</b> 25 pct. af målgruppen skulle være i job eller ordinær uddannelse ved indsatsperiodens slutning, dvs. den 1. juli 2008 – imod 12 pct. ved periodens start.
<b>Mål 2: Flere skulle kunne forsørge sig selv</b> Målgruppen skulle være i stand til at forsørge sig selv i mindst 15 pct. af den 2-årige periode – imod 7 pct., der var selvforsørgelsesgraden en tilsvarende periode før starten på NY CHANCE TIL ALLE.
<b>Mål 3: Flere i gang</b> Målgruppen skulle være i aktivitet i mindst 40 pct. af den tid, hvor de modtog kontant- eller starthjælp – imod 11 pct., der var aktiveringsgraden i en tilsvarende periode før starten på NY CHANCE TIL ALLE.
<b>Barometer</b>
Kommunerne kunne løbende følge med i egen målopfyldelse på hjemmesiden nychance.dk, hvor et barometer viste målopfyldelsen både for den enkelte kommune og på landsplan.
<b>Økonomi</b>
Der var afsat i alt knap 500 mio. kr. til tilskud til gennemgang af sager, aktive tilbud og resultatløn til kommunale sagsbehandlere i de kommuner, der ansøgte om at få del i disse midler.

Det fremgår, at der for de to første målsætningers vedkommende er tale om næsten en fordobling i forhold til status i 2006, mens der for aktiveringsgradens vedkommende er tale om en firedobling.

### 1.2 Kort rids over evalueringens formål og datagrundlag

Denne sidste evaluering har til formål at give en status over erfaringerne med NY CHANCE TIL ALLE. Vi har nu mulighed for at se tilbage på hele perioden og kan derfor opgøre boet, hvad angår de tre målsætninger. Ud over denne status har evalueringen to andre hovedhensyn. Dels skal analyserne afdække koblingen mellem de redskaber, som jobcentrene har anvendt og målopfyldelsen. Dels skal evalueringen pege fremad og fremhæve væsentlig læring i forhold til indsatsen over for de svageste grupper på arbejdsmarkedet. Det fremadrettede perspektiv har to vinkler. Overordnet giver vi en vurdering af NY CHANCE TIL ALLE som program, og konkret vurderer vi, hvilke redskaber det er hensigtsmæssigt at anvende i jobcentrenes indsats fremover.

#### Datakilderne

Evalueringen bygger på tre centrale datakilder. For det første er der gennemført en række registerbaserede analyser på basis af DREAM-data. Disse analyser bruges til at give et overblik over udviklingen i de tre målsætninger fra periodens start i sommeren 2006 til afslutningen i sommeren 2008. Herudover anvendes DREAM-ana-

lyserne til at undersøge, hvad der karakteriserer den restgruppe af borgere, som endnu ikke er kommet i beskæftigelse. Endelig indeholder rapporten registerbaserede analyser af de faktorer, som påvirker opfyldelsen af de tre mål i enten positiv eller negativ retning.

For det andet har vi gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale ledere på jobcentrene. Denne undersøgelse er gennemført i august og september 2008 og har opnået en tilfredsstillende svarprocent på 69.

Data fra spørgeskemaundersøgelsen har været anvendt til at udvælge de kommuner, som udgør evalueringens tredje datakilde, nemlig casestudier i 10 kommuner. Disse kommuner er primært udvalgt ud fra to kriterier: a) at de har en høj målopfyldelse på mål 1 og 2 og/eller en høj stigning i målopfyldelsen for andet kvartal 2008, og b) at de har planer om at videreføre NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen også efter initiativets levetid. I kommunerne er der gennemført interview med repræsentanter for ledelsen, medarbejderne og borgerne.

Herudover har vi løbende inddraget resultaterne fra henholdsvis opstarts- og midtvejsevalueringen<sup>2</sup>.

### 1.3 **Sammenfatning**

Herunder sammenfatter vi resultaterne af selve afslutningsevalueringen, mens vi i næste afsnit ser på tværs af de tre evalueringer af NY CHANCE TIL ALLE og peger på, hvilke perspektiver evalueringen tegner for indsatsen over for de svageste konthjælpsmodtagere.

#### **Gode resultater – ikke helt i mål**

Midtvejsevalueringen gav grobund for optimisme, i hvert fald hvad angår realiseringen af mål 1 og 2. Det har dog ikke været muligt at realisere nogen af de tre målsætninger fuldt ud. Ses på udviklingen i de tre mål viser det sig for det første, at der har været en positiv udvikling for alle tre mål, og for det andet at det for de to effektmål – andel ledige i job eller uddannelse og selvforsørgelsesgraden – næsten er lykkedes at opfylde de ambitiøse mål.

En femtedel af målgruppen er således kommet i job eller uddannelse, hvor målsætningen var en fjerdedel. I forhold til mål 2 har målgruppen været selvforsørgende i 14 pct. af indsatsperioden mod en målsætning på 15 pct. Billedet er et andet, hvad angår aktiveringsgraden. Målet var her, at målgruppen skulle være i aktivering i 40 pct. af NY CHANCE TIL ALLEs levetid. Det er lykkedes at aktivere målgruppen i 25 pct. af tiden.

#### **Virksomhedsrettet indsats virker**

Spørgsmålet er så, hvilke faktorer der påvirker kommunernes målopfyldelse. Også her kan genfindes nogle klare mønstre fra de tidligere analyser. Det bekræftes såle-

---

<sup>2</sup> Rambøll Management (2007). *Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE, Fase 1: Opstartsevaluering* og Rambøll Management (2008). *Evaluering af NY CHANCE TIL ALLE, Midtvejsevaluering*.

des, at de kommuner, der var gode til at aktivere målgruppen forud for NY CHANCE TIL ALLE, har været gode til at videreføre denne praksis. Disse kommuner har en højere selvforsørgelsesgrad end kommuner, der førte en mere passiv aktiveringslinje.

Det er dog ikke ligegyldigt, hvilken aktiveringsstrategi kommunerne lægger for dagen. Aktivering i sig selv er ikke tilstrækkeligt. Analyserne bekræfter, at det klare jobsigte er væsentligt. Kommuner, der er gode til at få de langvarigt ledige i virksomhedspraktikker, klarer sig bedre end kommuner, der anvender aktiveringsformer med et mere indirekte jobfokus som eksempelvis korte vejlednings- og afklaringsforløb, særligt tilrettelagte projekter, særligt tilrettelagt uddannelse o.l. Herudover er det vanskeligt at drage håndfaste konklusioner om brugen af sanktioner. De statistiske analyser peger på, at øget brug af sanktioner ikke får flere ledige i beskæftigelse, mens nogle kommuner fremhæver, at brug af sanktioner kan have motiverende effekter.

Naturligt nok viser undersøgelsen også, at borgernes ledighedsanciennitet og matchkategorisering præger selvforsørgelsesgraden i negativ retning – har kommunerne mange af de svageste borgere, har de også en lavere selvforsørgelsesgrad.

#### **Men behov for parallelindsats over for borgere med psykiske lidelser**

Den virksomhedsrettede aktiveringsindsats gør det dog ikke alene. En stor del af målgruppen har psykiske lidelser, som – hvis de ikke behandles – gør entreen på arbejdsmarkedet vanskelig. Det viser sig, at kommuner, der er gode til at iværksætte behandlingstiltag over for borgere med psykiske lidelser, klarer sig bedre end kommuner, som ikke har styr på behandlingsindsatsen. Denne faktor slog ikke igennem i midtvejsevalueringen. En nærliggende forklaring kan være, at denne type behandling kræver et længere tidsperspektiv, og derfor først viser sig på nuværende tidspunkt.

#### **Indsatsen over for de svageste grupper**

Vi har i analysen af kommunernes indsats undersøgt, om der er forskel på den generelle indsats over for NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen, og indsatsen over for de forventeligt svageste grupper:

- Borgere i matchgruppe 4 og 5
- Borgere med psykiske og/eller fysiske lidelser
- Borgere med etnisk minoritetsbaggrund.

Det viser sig dog, at vi ikke på baggrund af de statistiske undersøgelser kan udpege redskaber, der er særligt virkningsfulde over for disse tre undermålgrupper. Det er også her redskaber som virksomhedspraktik og privat løntilskud, der giver pote, mens aktiviteter med et mere diffust jobsigte ikke i sig selv skaber resultater i form af selvforsørgelse.

Graver vi en smule dybere i kommunernes indsats med afsæt i de gennemførte interview, viser det sig, at der kan identificeres målgruppenspecifikke redskaber. I for-

hold til borgere i matchgruppe 4 og 5 er nøgleordet den tætte, håndholdte indsats, som eventuelt forankres i understøttende aktiviteter som mentorordninger. Det er særligt disse redskabers evne til at etablere et tillidsfuldt forhold til den enkelte ledige, som er afgørende – og som kan øge borgernes motivation.

Indsatsen over for de sygemeldte borgere er på den ene side karakteriseret ved afklaring og behandling af lidelser, og på den anden side ved at iværksætte tiltag, som kan nedbringe sygemeldingerne og bringe borgerne tættere på arbejdsmarkedet. Ud over de konkrete helbredsafklarende undersøgelser arbejder en række kommuner med indsatser for at ændre på borgernes sygdomsbilleder. På aktiveringssiden suppleres disse aktiviteter af behandlingstilbud, som kombineres med aktivering og et øget samarbejde med de praktiserende læger.

Indsatsen over for borgere med etnisk minoritetsbaggrund er også kendetegnet ved kombinerede forløb, hvor kommunerne kombinerer virksomhedspraktikker med sproglig opkvalificering. Også her ses det, at brugen af mentorordninger er fremherskende.

### **Resultatløn og understøttende aktiviteter**

NY CHANCE TIL ALLE havde til formål at få kommunerne til at vende bunken og iværksætte en aktiv indsats over for de langvarigt ledige. I den forbindelse blev indsatsen ledsaget af nogle rammer, som havde til formål at understøtte denne indsats. Det gælder eksempelvis brugen af resultatløn, hvor kommunerne kunne ansøge om midler til at belønne medarbejderne, hvis de ledige blev selvforsørgende. Erfaringerne viser her, at denne form for incitamentstænkning har haft trange kår i kommunerne. Resultatlønnen har primært haft betydning som symbolsk anerkendelse af den gode indsats. Instrumentet er blevet mødt med en betydelig skepsis, idet det udfordrer en rodfæstet kollektiv kultur blandt medarbejderne.

Herudover er der blevet udarbejdet en række hjælperedskaber til kommunerne, som har skullet understøtte den virksomhedsrettede aktiveringsindsats. Kommunerne har dog i begrænset omfang anvendt målrettede jobforløb og jobpakker. Nogle kommuner svarer, at de ikke har haft behov for disse hjælpemidler, eller at de prioriterer den individuelle indsats. Andre ser jobpakkerne som velkendt stof, har anvendt redskaberne til inspiration, eller har ikke haft kendskab til dem.

### **NY CHANCE TIL ALLE – og hvad så**

Kommunerne anerkender NY CHANCE TIL ALLE. Mere end 60 pct. tilkendegiver i høj grad, at initiativet er positivt, mens ca. en tredjedel svarer i nogen grad. På denne baggrund kan det ikke overraske, at mere end 70 pct. af kommunerne helt eller delvist viderefører indsatsen også efter periodens ophør. Der er dog stor variation i de konkrete tiltag, som kommunerne lægger vægt på fremover. Der ses alligevel en række mønstre, der tyder på, at det særligt er unge og syge, der kommer i fokus fremover – og at de svageste ledige fremover kan forvente en individuel, håndholdt indsats. Konkret vælger nogle kommuner at fortsætte den specialiserede organisering af indsatsen i teams, der tager sig af matchgruppe 4 og 5, mens andre arbejder



videre med coaching, der skal arbejde med de lediges motivation, eller øget brug af mentorordninger.

#### 1.4 **Perspektiver og gode erfaringer fra NY CHANCE TIL ALLE**

I forlængelse af ovenstående samler vi i dette afsnit op på erfaringerne fra iværksættelsen af NY CHANCE TIL ALLE – og de perspektiver indsatsen tegner i fremadrettet retning. Hvad fungerede godt i indsatsen? Hvordan kan man fremadrettet tilrettelægge lignende initiativer? Hvad har indsatsen lært os om, hvad der skal til for at få de svageste kontanthjælpsmodtagere i job?

##### **Succes med centralt initieret indsats – med tildeling af ekstra midler og fokus på resultater**

Helt overordnet er det erfaringen fra evalueringen, at NY CHANCE TIL ALLE har fungeret godt. Initiativet vurderes generelt som relevant og positivt på både ledelses- og medarbejderplan i jobcentrene – også blandt mange af de, som ved indsatsens start var skeptiske over for, om initiativet ville gøre en forskel.

Erfaringer med den model, man fra centralt hold valgte for initiativets afvikling, er positive. Det er således indtrykket fra evalueringen, at kombinationen af ekstra midler, massiv kampagneføring og stærkt fokus på resultatopgørelse har bidraget til initiativets succes. Tildelingen af *ekstra midler* til sagsbehandling og aktivering har været afgørende for, at initiativet er blevet modtaget positivt i kommunerne – det har givet en oplevelse af, at målgruppen var prioriteret fra centralt hold og har givet kommunerne et stort handlerum i forhold til at iværksætte nye indsatser. Også *indsatskampagnen*, med afholdelse af opstartskonference, udvikling af hjemmeside, logo, bannere osv. har bidraget til at skabe opmærksomhed om initiativet og sendt et signal til kommunerne om høj prioritering af området. Endelig må det vurderes som væsentligt, at de *nye refusionsregler* vedrørende aktivering har været kombineret med et *stærkt resultatfokus* i selve NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen gennem opstillingen af fælles resultatmål og offentligt tilgængelige barometeropgørelser over kommunernes resultatopnåelse. Indtrykket fra evalueringen er, at dette har medvirket til at sikre en god balance mellem kommunernes fokus på at aktivere borgerne og på at skabe resultater på jobsiden.

NY CHANCE TIL ALLE tegner således positive perspektiver for fremadrettet at sikre fokus på bestemte målgrupper eller indsatstyper i kommunerne gennem målrettede og resultatorienterede initiativer.

##### **Timing, mængden af tiltag og niveaue af detailstyring bør overvejes**

Selv om erfaringerne med NY CHANCE TIL ALLE overordnet har været meget positive, viser evalueringen også, at man fra centralt hold bør tage en række forhold med i betragtning, når der iværksættes initiativer af den pågældende type.

For det første er *timing* afgørende for, at der er opbakning på lokalt niveau, og at der kan skabes de ønskede resultater. Timing af NY CHANCE TIL ALLE har i nogle henseender været positiv og i andre henseender mindre gunstig. I positiv retning kan nævnes, at indsatsen er blevet iværksat på et tidspunkt, hvor konjunkturerne

var positive, og hvor arbejdsmarkedet derfor har været indstillet på en højere grad af rummelighed end tidligere. Dette har skabt medvind for indsatsen, og en lignende indsats ville sandsynligvis have været vanskeligere at få succes med, hvis den var blevet påbegyndt i nedgangstider. På den negative side står indsatsens tidsmæssige sammenfald med kommunalreformen. Mange kommuner har oplevet dette som dårlig timing, fordi kommunesammenlægninger og de øvrige organisatoriske omlægninger har lagt beslag på så mange ressourcer, at NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen er blevet trængt i baggrunden. Erfaringen er således, at man ved planlægningen af denne type initiativer bør tage det i forhold til de øvrige ressourcerekrævende tiltag og processer, kommunerne gennemgår.

For det andet er det erfaringen fra NY CHANCE TIL ALLE, at det kan være udbytterigt med flere redskaber og tiltag som led i en indsats, men at indsatsen også kan risikere at rumme en *for bred vifte af elementer*. Således er det indtrykket, at kommunernes manglende brug af målrettede jobforløb, jobpakker og resultatlønsordningen til dels kan forklares med, at kommunerne ikke har haft det fornødne overblik over alle de forskellige elementer og derfor ikke har anvendt dem i fuld udstrækning. Endelig skal det nævnes, at nogle kommuner opfatter fx resultatlønsordningen og jobpakkerne som *detailstyrende tiltag* og dermed som redskaber, der i for høj grad griber ind i kommunernes egen tilrettelæggelse og organisering af den daglige opgavevaretagelse. Dette kan fremhæves som et tredje opmærksomhedspunkt i relation til fremtidige initiativer af den pågældende type.

### **De eksisterende redskaber virker – men indsatsen over for syge borgere kan udbygges**

Læringen fra NY CHANCE TIL ALLE er, at den eksisterende redskabsvifte, hvad angår aktivering og støttet beskæftigelse, i vid udstrækning er både anvendelig og virksom – også i forhold til de svageste kontanthjælpsmodtagere. Særligt gode erfaringer viser evalueringen med en klar jobrettet aktiveringsindsats, tæt og intensiv opfølgning samt målrettet arbejde med de lediges selvopfattelse, motivation og selvværd.

Især fremhæver mange kommuner de gode erfaringer med at arbejde med en *anerkendende* tilgang til målgruppen, hvor der fokuseres på at finde frem til borgernes ressourcer, og styrke deres tro på sig selv. Dette fokus er afgørende, fordi en stor del af målgruppen er præget af manglende selvtillid og motivation efter mange år uden for arbejdsmarkedet.

De virksomhedsrettede aktiveringsformer som *praktik* og *privat løntilskudsansættelse* har vist sig som effektive redskaber til at sikre en gradvis indslusning på arbejdsmarkedet og til at sikre udvikling af sociale og personlige kompetencer hos de ledige. Undersøgelsen har afdækket, at de virksomhedsrettede tilbud ofte med fordel kan anvendes relativt tidligt i forløbet, fordi de giver et klart endemål med indsatsen og dermed skaber motivation og håb hos borgerne.

Selv om der er skabt mange gode resultater med de eksisterende tilbud, er det erfaringen, at der særligt i forhold til den store del af målgruppen, som er præget af *helbredsmæssige problemer*, stadig er en del udfordringer. Dette gælder ikke mindst for

de mange borgere i målgruppen, der lider af *psykiske problemer* som angst, depression, tvangstanker mv. Kommunerne har som led i NY CHANCE TIL ALLE iværksat en række indsatser over for denne del af målgruppen i form af blandt andet særlige aktiveringstilbud, afklarende helbredsundersøgelser, udvidet brug af lægefaglige og psykolog-konsulenter samt henvisning til deciderede behandlingstilbud – og evalueringen viser en positiv sammenhæng mellem andelen af personer, som har modtaget behandling og kommunens succes med at skaffe målgruppen i job. Mange steder er der imidlertid lange ventetider på behandling til psykisk syge borgere, og mange kommuner efterspørger endvidere bedre muligheder for at yde tilskud til psykolog-hjælp. Generelt peger erfaringer også hen imod, at der kan sikres et bedre samarbejde mellem den beskæftigelsesrettede indsats og behandlingsindsatsen, så der i højere grad sikres en jobrettet indsats for borgere med psykiske problemer.

### **Fornyet og fortsat fokus i kommunerne – men varer det ved?**

Samlet set tegner evalueringen af NY CHANCE TIL ALLE et billede af, at indsatsen har formået at sætte de svageste kontanthjælpsmodtagere på dagsordenen i jobcentre, og at mange kommuner også fremover vil arbejde målrettet med denne målgruppe. Mange kommuner fortsætter således projekter opstartet i indsatsperioden, og en del har også prioriteret de svage kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelsesplanen for det kommende år.

Der er altså grund til at tro, at de langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere fortsat vil være i fokus i de nye kommunale jobcentre. Den fortsatte indsats understøttes af de nye regler vedrørende ret og pligt for alle kontanthjælpsmodtagere til gentagen aktivering hver 6. måned. I det længere perspektiv er det dog spørgsmålet, om de nye regler vil være tilstrækkelige til at fastholde fokus på indsatsen for de svageste kontanthjælpsmodtagere. Netop fordi der er tale om borgere med massive og komplekse problemstillinger, er der risiko for, at de "ryger nederst i bunken", når det skal prioriteres, hvilke borgere ressourcerne skal koncentrerer om.

Derfor er det væsentligt, at der også fremadrettet sikres et centralt fokus på målgruppen. I den forbindelse kan det overvejes at udbrede og sætte fokus på de erfaringer med svage ledige, som gøres i Arbejdsmarkedsstyrelsens projektpuljer for personer på kanten af arbejdsmarkedet, idet erfaringerne i disse projekter i høj grad har relevans for den indsats, der foretages i kommunerne. Endvidere kan Arbejdsmarkedsstyrelsen sørge for fremadrettet at sætte fokus på Jobindsats' særlige resultatopgørelser vedrørende ledige på kanten af arbejdsmarkedet og på de kontrollerede forsøg, der er iværksat i relation til beskæftigelsesindsatsen for de langvarigt ledige kontanthjælpsmodtagere, som eksempelvis "Alle i gang". Herudover kan det også i fremtiden være relevant at iværksætte nye dedikerede indsatsperioder i tråd med NY CHANCE TIL ALLE.

## **1.5 Læsevejledning**

I det næste kapitel 2 beskriver vi udviklingen i de tre målsætninger for NY CHANCE TIL ALLE. Kapitlet giver både et billede af de overordnede tendenser og beskriver mere detaljeret, i hvilket omfang kommunerne har realiseret de tre mål.

Kapitel 3 går bag om målsætningerne med det formål at afklare, hvilke faktorer der kan forklare, at kommunerne har realiseret målene – eller har haft vanskeligt ved det. Kapitlet bygger på regressionsanalyser, som tager højde for forskelle i borgernes ledighedsanciennitet og matchgruppeplacering.

Tråden fra disse analyser tages op i kapitel 4, som har til formål at give et indblik i de strategier og tilgange, som kommunerne har taget i anvendelse i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE. Herudover gennemføres specifikke analyser af de redskaber, som kommunerne har bragt i anvendelse over for tre målgrupper, der kan formodes at være særligt udfordrende: ledige i matchgruppe 4 og 5, ledige med fysiske og/eller psykiske lidelser og ledige med etnisk minoritetsbaggrund.

Kapitel 5 løfter perspektivet til rammerne for initiativet. Vi ser på, hvordan incitamentslementerne i NY CHANCE TIL ALLE har virket, særligt resultatlønsredskabet, og undersøger kommunernes brug af understøttende aktiviteter som målrettede jobforløb og jobpakker.

Endelig giver vi i kapitel 6 et kort overblik over, hvordan kommunerne fremover vil videreføre indsatsen over for de svageste ledige.

## 2. De tre mål – status og udvikling

Dette kapitel gør status over kommunernes resultater og udvikling i forhold til de tre overordnede målsætninger for NY CHANCE TIL ALLE. Kapitlet begynder med en kort gennemgang af udviklingen over tid og sammenholder resultatopnåelsen med kommunestørrelse. Derefter følger en beskrivelse af de endelige resultater på de tre målsætninger per 2. kvartal 2008, hvor der lægges særlig vægt på antallet af kommuner, der er nået i land med målene, hvilke karakteristika der kendetegner kommuner med henholdsvis gode og mindre gode præstationer, og hvor stor en andel af målgruppen, der har været i aktivering. Endelig går vi bag om målene og vurderer, om de ledige er kommet tættere på arbejdsmarkedet, hvilket blandt andet indebærer analyser af bevægelser i matchkategoriseringerne (bevægelser fra ikke-arbejds-markedsparete til arbejdsmarkedsparete) samt andel af borgere i de forskellige matchkategorier, der er kommet i beskæftigelse. En kort beskrivelse af restgruppen afslutter kapitlet.

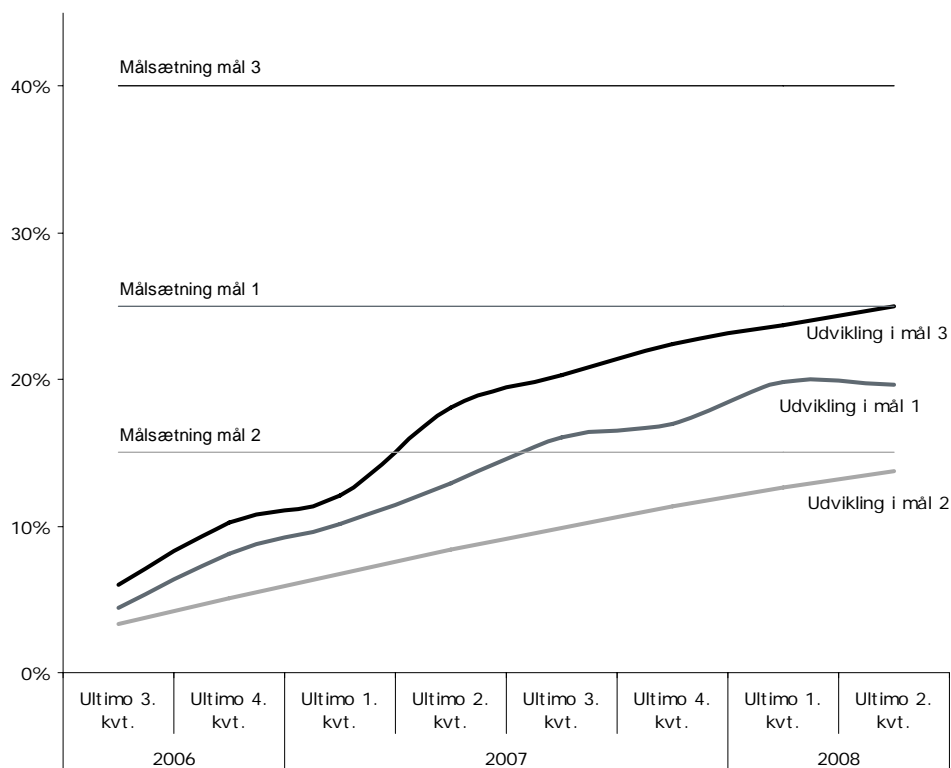
### 2.1 Udviklingen over tid

Målsætningerne for NY CHANCE TIL ALLE var:

- Mål 1: At 25 pct. af målgruppen skal være i job eller uddannelse
- Mål 2: At målgruppen skal være selvforsørgende i 15 pct. af indsatsperioden
- Mål 3: At målgruppen skal være i aktivering i 40 pct. af indsatsperioden.

I nedenstående figur 2.1 og tabel 2.1 præsenteres udviklingen i de tre målsætninger. Som det fremgår af figuren, er der sket en løbende positiv udvikling i forhold til målsætning 2 og 3 for initiativet, mens udviklingen på målsætning 1 har oplevet et lille dyk i 2. kvartal 2008. De bedste resultater – i forhold til målopfyldelse – knytter sig til målsætning 2, hvor målet er, at målgruppen skal være selvforsørgende i 15 pct. af indsatsperioden. Figuren indikerer desuden en sammenhæng mellem mål 1 og 2, som vel er at forvente, idet målene omhandler selvforsørgelse og beskæftigelse. Endelig viser figuren, at mål 2 har en mere stabil udvikling end mål 1, hvilket er en naturlig konsekvens af, at mål 1 angiver en øjeblikstilstand, mens mål 2 summerer resultaterne for perioden.

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



Kilde: [www.nychance.dk](http://www.nychance.dk)

**Tabel 2.1.** Udviklingen i de tre mål for NY CHANCE TIL ALLE

	2006		2007				2008	
	Ultimo 3. kvrt.	Ultimo 4. kvrt.	Ultimo 1. kvrt.	Ultimo 2. kvrt.	Ultimo 3. kvrt.	Ultimo 4. kvrt.	Ultimo 1. kvrt.	Ultimo 2. kvrt.
Mål 1	4 %	8 %	10 %	13 %	16 %	17 %	20 %	20 %
Mål 2	3 %	5 %	7 %	8 %	10 %	11 %	13 %	14 %
Mål 3	6 %	10 %	12 %	18 %	20 %	22 %	24 %	25 %

Kilde: [www.nychance.dk](http://www.nychance.dk)

### 2.1.1 Mål 1: Udviklingen i andelen af borgere i beskæftigelse og uddannelse

Målsætningen er som nævnt, at 25 pct. af borgerne i målgruppen skal være i job eller uddannelse med udgangen af indsatsperioden 2. kvartal 2008. Andelen af målgruppen i job og uddannelse har bevæget sig fra 4 pct. i 3. kvartal 2006 til 20 pct. i 2. kvartal 2008. I alt har 31 kommuner nået målsætningen, hvilket svarer til cirka 32 pct. af kommunerne.

Ser vi først på de 10 kommuner, som har opnået de bedste resultater i forhold til mål 1, så har de gennemsnitligt en stigning på 5 procentpoint pr. kvartal. Udviklin-

gen for denne gruppe har bevæget sig fra et gennemsnit på 5 pct. på resultatmål 1 i 3. kvartal 2006 til 40 pct. i 2. kvartal i 2008.

Ser vi på de 10 kommuner, der ligger lavest placeret, har de opnået en stigning på 1 procentpoint pr. kvartal. I disse 10 kommuner var 15 pct. af målgruppen i job eller uddannelse ved udgangen af 2. kvartal 2008.

#### 2.1.2 **Mål 2: Udviklingen i målgruppens selvforsørgelse**

De bedste resultater findes i kommunernes målopfyldelse i forhold til selvforsørgelsesgraden i målgruppen, hvor målet er, at målgruppen skal være selvforsørgende i 15 pct. af indsatsperioden.

Selvforsørgelsesgraden er gennemsnitligt forøget med 2 procentpoint pr. kvartal. I perioden fra 3. kvartal 2006 til 2. kvartal 2008 har selvforsørgelsesgraden bevæget sig fra 3 pct. til 14 pct. I alt 65 kommuner har nået målsætningen, hvilket svarer til 66 pct. af kommunerne. Dette skal i øvrigt ses i lyset af, at enkelte kommuner har oplevet en tilbagegang på dette mål, og dermed medvirker negativt til udviklingen.

De 10 kommuner, der klarer sig bedst, har siden opstarten af indsatsen oplevet en gennemsnitlig stigning på 3 procentpoint pr. kvartal. Udviklingen for disse kommuner har betydet, at de gennemsnitligt har rykket sig fra 5 pct. til 26 pct. i 2. kvartal 2008. Når vi sammenholder denne udvikling med de 10 lavest placerede, fremgår det, at disse kommuner har haft en gennemsnitlig stigning på 1 procentpoint pr. kvartal, hvilket svarer til en udvikling fra 2 pct. i 3. kvartal 2006 til 10 pct. i 2. kvartal 2008.

#### 2.1.3 **Mål 3: Udviklingen i aktiveringsgraden i målgruppen**

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

Efter 2. kvartal 2008 er den gennemsnitlige aktiveringsgrad på 25 pct., og kommunerne har i gennemsnit oplevet en stigning på 3 pct. pr. kvartal. Kommunerne har dermed bevæget sig fra 6 pct. til de nuværende 25 pct.

De 10 bedst placerede kommuner i forhold til denne målsætning har opnået en gennemsnitlig aktiveringsgrad på 41 pct., hvilket svarer til en gennemsnitlig stigning på 4 procentpoint pr. kvartal. Den gennemsnitlige aktiveringsgrad blandt de 10 lavest placerede kommuner er på 14 pct., hvilket svarer til en gennemsnitlig stigning på 1 procentpoint per kvartal.

I det følgende afsnit går vi bag om målene og ser på målgruppens bevægelser på tværs af matchkategorier.

## 2.2 Bag om målene

Det følgende afsnit giver en beskrivelse af bevægelse på tværs af matchkategorier blandt borgere i målgruppen. Analysen bygger på registeroplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-database.

Tabel 2.2 viser andelen af ledige i målgruppen, der er mellem kategorierne ikke-arbejdsmarkedsparat og arbejdsmarkedsparat i indsatsperioden. Som det fremgår af tabellen, har blot 2 pct. af målgruppen skiftet status fra ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat. Omvendt har 24 pct. af målgruppen oplevet en nedmatching fra arbejdsmarkedsparat til ikke-arbejdsmarkedsparat. Hovedparten af borgerne i målgruppen (58 pct.) har ikke oplevet et skift mellem de to kategorier, mens 16 pct. er i beskæftigelse. En forklaring på denne udvikling kan være, at sagsbehandlerne i forlængelse af afklaringsindsatserne får et bedre kendskab til de ledige – et kendskab som for en stor dels vedkommende resulterer i en nedmatchning.

**Tabel 2.2. Andel borgere i målgruppen, der skifter mellem kategorierne ikke-arbejdsmarkedsparat og arbejdsmarkedsparat i indsatsperioden**

	Antal	Procent
I beskæftigelse	9.774	16 %
Intet skift	35.989	58 %
Ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat	1.450	2 %
Arbejdsmarkedsparat til ikke-arbejdsmarkedsparat	15.169	24 %
I alt	62.382	100 %

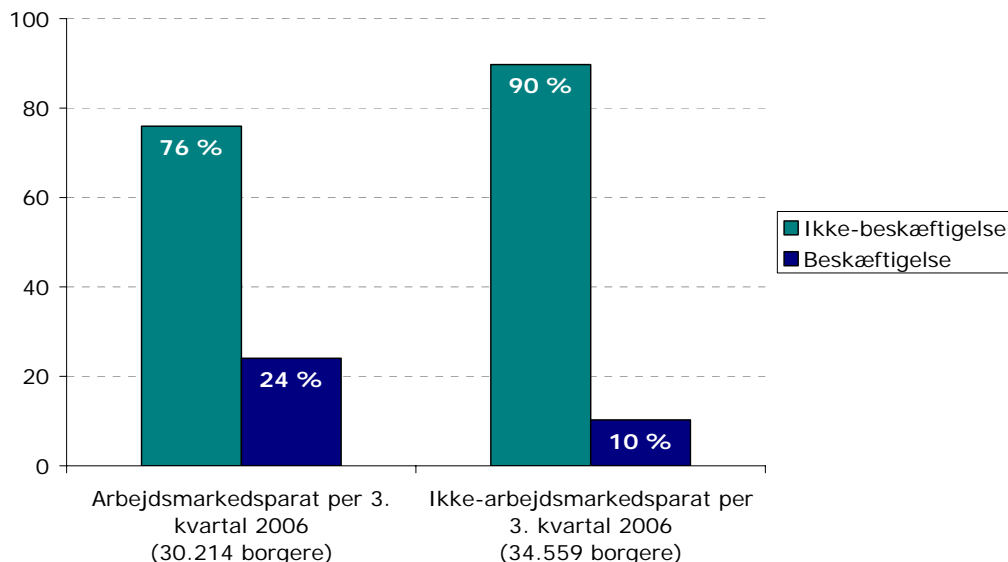
Kilde: DREAM; I alt 2.391 borgere manglede en matchgruppering i enten 3. kvartal 2006 eller 2. kvartal 2008.

Ser vi på andelen af ledige, der skifter fra at være ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat *inden for hver kommune*, er der forholdsvis stor variation i forhold til andelen af positive og negative skift. I den ene ende ser vi kommuner, hvor andelen, som skifter fra ikke-arbejdsmarkedsparat til arbejdsmarkedsparat er på 10 pct. I andre kommuner er den tilsvarende andel nul. Tilsvarende gælder det for de negative skift, at andelen varierer fra 10 til 53 pct. (oversigten over fordelingen på kommuner kan ses i bilagsrapporten).

Figur 2.2 nedenfor viser andelen af borgere i målgruppen, der er kommet i beskæftigelse fordelt i forhold til deres status i 3. kvartal 2006 som henholdsvis arbejdsmarkedsparat eller ikke-arbejdsmarkedsparat. Som forventet er beskæftigelsesfrekvensen højere blandt arbejdsmarkedsparate (matchgruppe 1-3), hvor andelen i beskæftigelse ligger på 24 pct., end blandt ikke-arbejdsmarkedsparate (match 4-5), som har en beskæftigelsesfrekvens på 10 pct.



**Figur 2.2. Andelen af ikke-arbejdsmarkedsparate og arbejdsmarkedsparate i målgruppen, der er kommet i beskæftigelse per 3. kvartal 2006 (Kilde: DREAM)**



Samlet set er ca. en femtedel af målgruppen altså kommet i job eller uddannelse, hvilket svarer til knap en fordobling af beskæftigelsen i forhold til en tilsvarende gruppe forud for NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen. Ikke desto mindre er der en stor del af målgruppen, der fortsat er uden job eller uddannelse. I det følgende afsnit tegner vi profilen af de borgere i målgruppen, som indsatsen ikke flyttede i beskæftigelse.

### 2.3 Restgruppen

Det følgende afsnit giver en beskrivelse af *restgruppen*, dvs. den del af målgruppen, der ved udgangen af 2. kvartal 2008 ikke er kommet i job eller uddannelse. Personer, der ved udgangen af 2. kvartal 2008 er i job eller uddannelse, betegnes som *beskæftigelsesgruppen*. Datagrundlaget for analyserne i dette afsnit er registeroplysninger fra Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-database. En mere detaljeret beskrivelse af datagrundlaget for analysen fremgår af bilagsrapporten.

Antallet af borgere i restgruppen og beskæftigelsesgruppen er præsenteret i nedenstående tabel 2.3. Som angivet i tabellen udgør restgruppen 53.913 borgere, hvilket svarer til 83 pct. af NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. I beskæftigelsesgruppen er der 10.860 borgere, svarende til 17 pct.

**Tabel 2.3. Restgruppen**

	Antal	Procent
Restgruppen	53.913	83 %
Beskæftigelsesgruppen	10.860	17 %
Total	64.773	100 %

Kilde: DREAM

Tabel 2.4 præsenterer restgruppens fordeling i forhold til køn. Som det fremgår af tabellen, er der ingen overrepræsentation af mænd eller kvinder i restgruppen sammenlignet med beskæftigelsesgruppen. Kvinder udgør cirka 56 pct. af borgerne i begge grupper, mens cirka 44 pct. af borgerne er mænd.

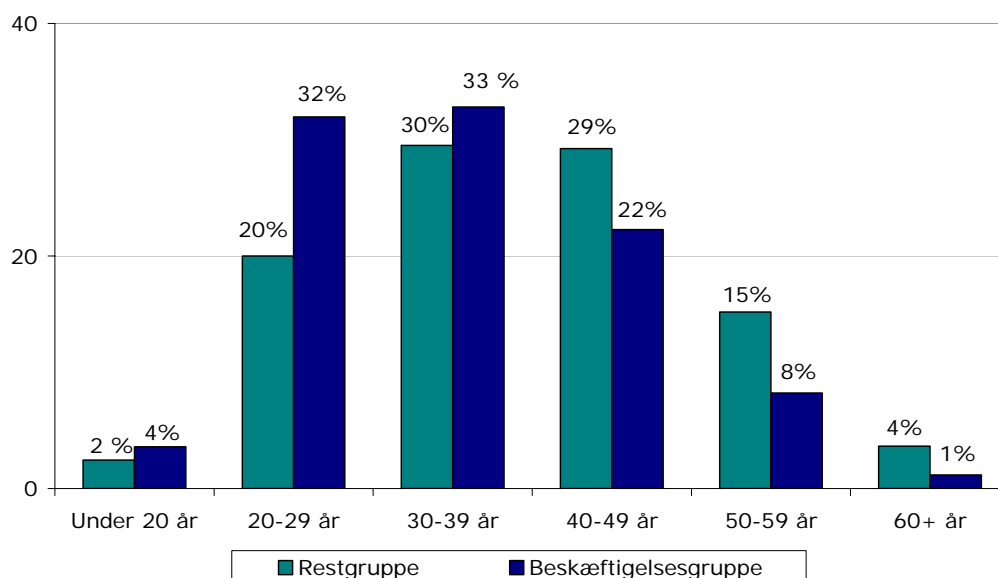
**Tabel 2.4. Køn**

	Kvinde		Mand	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Restgruppen	30.217	56 %	23.696	44 %
Beskæftigelsesgruppen	6.094	56 %	4.766	44 %

Kilde: DREAM

Aldersfordelingen i restgruppen er præsenteret i nedenstående figur 2.3. Restgruppen er generelt ældre end beskæftigelsesgruppen. Eksempelvis udgør personer over 40 år næsten halvdelen af (48 pct.) af restgruppen sammenlignet med en tredjedel (32 pct.) af beskæftigelsesgruppen.

**Figur 2.3. Alder (Kilde: DREAM)**



Tabel 2.5 nedenfor præsenterer restgruppens herkomst. I forhold til herkomst er der ingen overrepræsentation i restgruppen af danskere, indvandrere eller efterkommere.

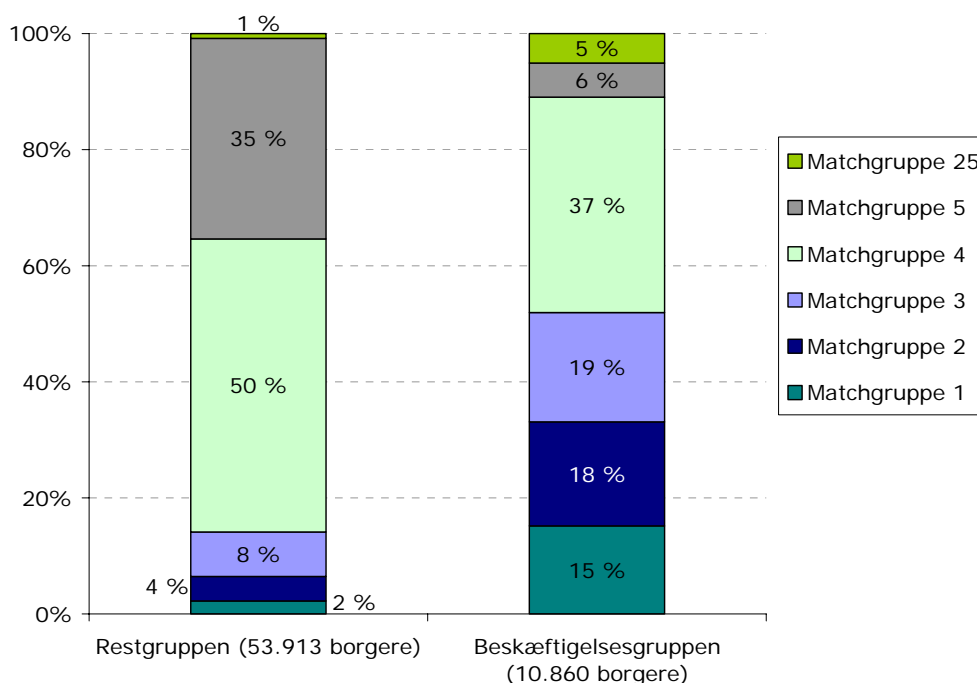
**Tabel 2.5. Herkomst**

	Dansk		Efterkommer		Indvandrere	
	Antal	Procent	Antal	Procent	Antal	Procent
Restgruppen	34.964	65 %	721	1 %	18.228	34 %
Beskæftigelsesgruppen	7.191	66 %	200	2 %	3.469	32 %

Kilde: DREAM

Målgruppens matchkategorisering per 2. kvartal 2008 er præsenteret i figur 2.4 nedenfor. Figuren viser, at restgruppen primært består af borgere i matchgruppe 4 (50 pct.) og 5 (35 pct.), mens over halvdelen af beskæftigelsesgruppen (52 pct.) er i matchgruppe 1-3.

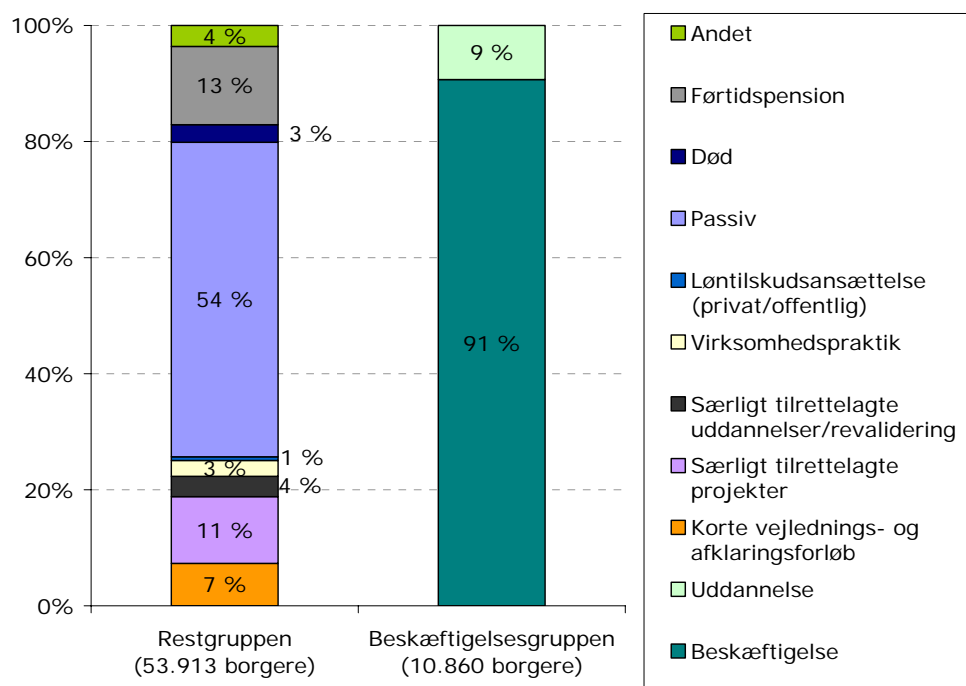
**Figur 2.4. Matchkategori per 2. kvartal 2008 (Kilde: DREAM)**



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

Figur 2.5 viser restgruppens fordeling i forhold til status per 2. kvartal 2008. Beskæftigelsesgruppen består primært af borgere i beskæftigelse (91 pct.), mens borgere i uddannelse udgør 9 pct. I restgruppen er lidt over halvdelen passive (54 pct.), mens 13 pct. er på førtidspension, 11 pct. er i særligt tilrettelagte projekter og 7 pct. i korte vejlednings- og afklaringsforløb. Endelig udgør særligt tilrettelagte uddannelser og revalidering 4 pct. og virksomhedspraktik 3 pct. af restgruppen.

Figur 2.5. Nuværende status per 2. kvartal 2008 (Kilde: DREAM) 2008)



Tabellen 2.6 nedenfor giver en profil af de 7.263 borgere i restgruppen der er på førtidspension, hvilket næsten udgør en fordobling fra 3. kvartal 2007, hvor 3.835 borgere var på førtidspension. Tabellen viser, at borgere under 40 år udgør 37 pct. af borgerne i restgruppen, der er på førtidspension. To tredjedele af borgerne på førtidspension er danskere og 80 pct. er i matchgruppe 5.

**Table 2.6. Profil af borgere i restgruppen på førtidspension**

Køn	Kvinde	48 %
	Mand	52 %
Alder	Under 20 år	1 %
	20-29 år	12 %
	30-39 år	24 %
	40-49 år	36 %
	50-59 år	24 %
	60+ år	4 %
Herkomst	Dansker	63 %
	Efterkommer	1 %
	Indvandrer	36 %
Matchgruppe	Matchgruppe 1	0 %
	Matchgruppe 2	0 %
	Matchgruppe 3	0 %
	Matchgruppe 4	20 %
	Matchgruppe 5	80 %
	Matchgruppe 25	0 %
Ledighedsanciennitet		401 uger (gennemsnit)

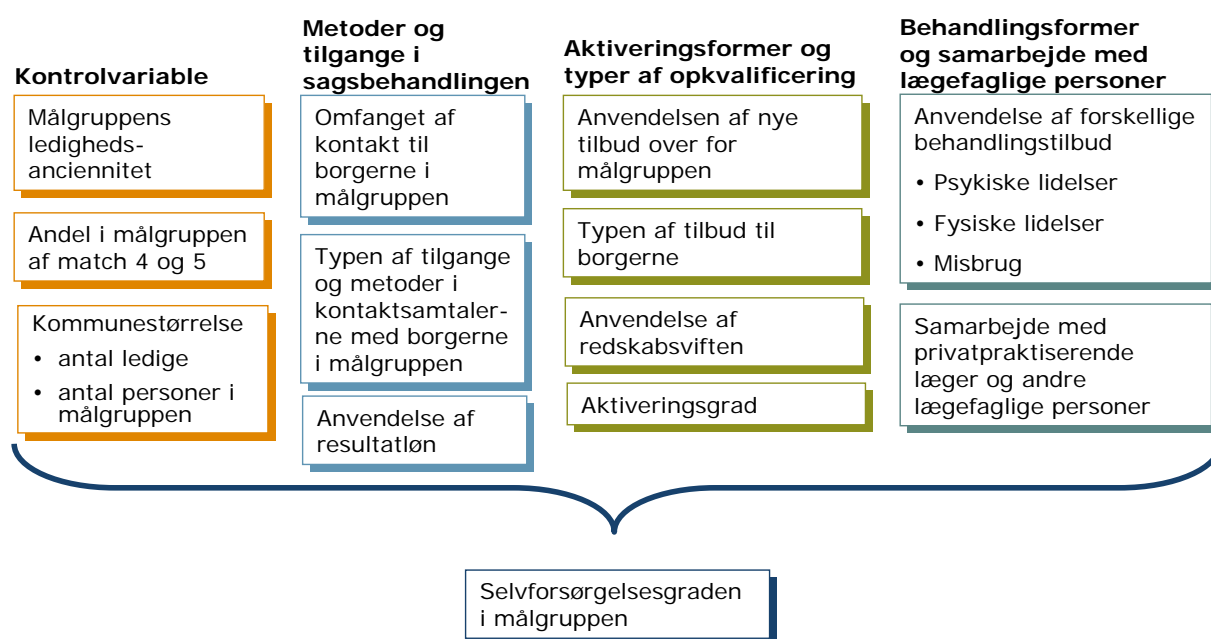
Kilde: DREAM

### 3. Tallene taler: Hvilke indsatser bringer målgruppen i job og uddannelse?

I dette kapitel stiller vi skarpt på de talmæssige sammenhænge mellem indsatsen over for målgruppen og de opnåede resultater. De analyseresultater, der præsenteres i dette afsnit, bygger på en række regressionsanalyser af redskabsanvendelsen over for borgerne i målgruppen og deres selvforsørgelsesgrad. Analyserne er gennemført på såvel kommuneniveau som individniveau, og er nærmere beskrevet i metodeafsnittet i bilagsrapporten.

Den nedenstående figur præsenterer den model, der har været udgangspunktet for analyserne på kommuneniveau.

Figur 3.1. Udgangspunkt for regressionsanalyse af kommunernes resultatopnåelse



Figur 3.1. viser i oversigtsform de faktorer, som forud for regressionsanalysen forventedes at have betydning for kommunernes resultatopnåelse i forhold til selvforsørgelsesgraden i målgruppen. Faktorerne er dels baseret på informationer fra spørgeskemaundersøgelsen blandt jobcentrene, dels på registeroplysninger fra DREAM. Kategorierne i figuren dækker over de 64 variable, der er testet i forbindelse med disse analyser.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> En udførlig oversigt over disse variable fremgår af bilagsrapporten.

Den estimerede model inkluderer hhv. målgruppens matchkategorisering og ledighedsanciennitet. Det betyder, at de identificerede sammenhænge ikke skyldes forskelle i, hvor svag en målgruppe den enkelte kommune har haft. Analyserne er så at sige rensset for betydningen af målgruppens ledighedsanciennitet og matchkategorisering.

### 3.1 **Hvilke faktorer forklarer forskellene i kommunernes resultater?**

På baggrund af modellen i figur 5.1 har vi estimeret en model, der forklarer omkring 77 pct. af variationerne i kommunernes resultatopnåelse i forhold til selvforsørgelsesgraden i målgruppen. Den meget høje forklaringskraft i modellen er et udtryk for, at modellen fanger centrale og afgørende faktorer for kommunernes resultatopnåelse.

Vi har analyseret sammenhængen mellem kommunernes resultatopnåelse og 64 forskellige enkeltfaktorer og fundet, at 8 af disse har afgørende betydning forskellene mellem kommunerne i relation til målgruppens selvforsørgelse<sup>4</sup>. Resultaterne af analysen er i høj grad sammenfaldende med resultaterne af en tilsvarende analyse på individniveau<sup>5</sup>, hvilket indikerer, at analysen er robust. Derudover genfindes mønstrene i analysen af kommunernes resultatopnåelse i forhold til mål 1 – andelen af målgruppen, der er kommet i job eller uddannelse<sup>6</sup>. Endelig kan regressionsanalysernes resultater i vid udstrækning genfindes i de tilsvarende analyser, der gennemførtes i forbindelse med midtvejsevalueringen af NY CHANCE TIL ALLE.

Resultatet af regressionsanalysen på kommuneniveau fremgår af nedenstående figur.

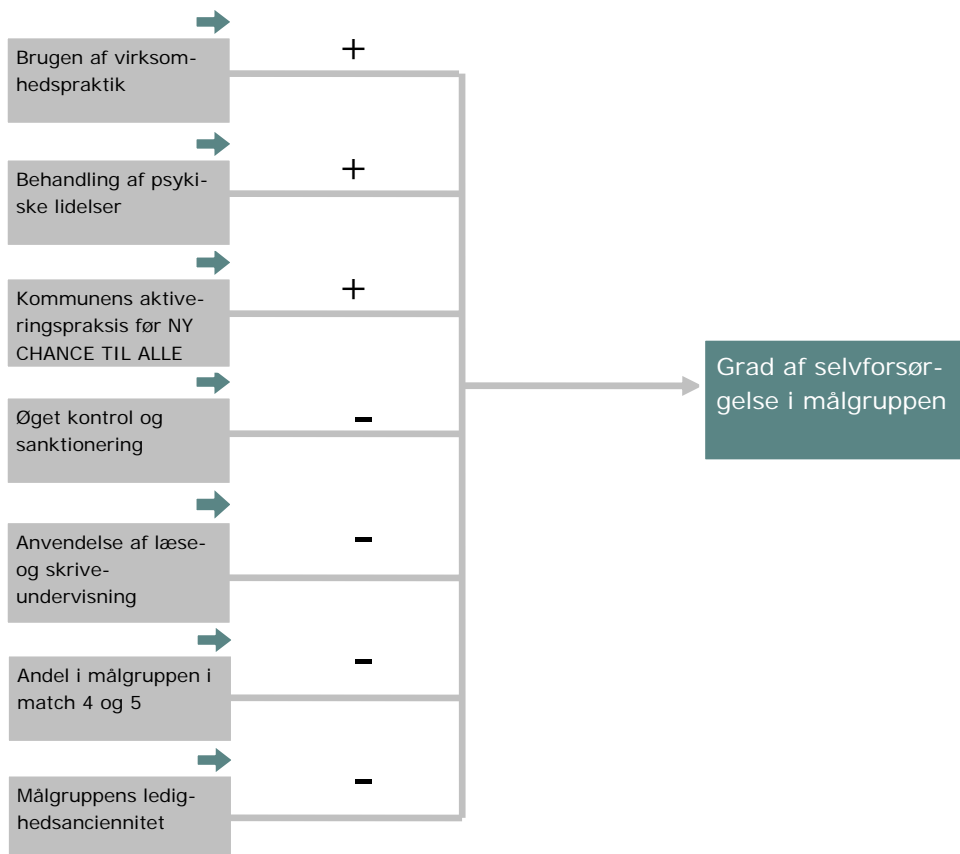
---

<sup>4</sup> Vi har gennemført bivariate OLS-regressionsanalyser af sammenhængene mellem hver af de 64 variable og selvforsørgelsesgraden i de enkelte kommuners NY CHANCE TIL ALLE-målgruppe. Derudover har vi opbygget multivariate OLS-regressionsanalyser ved hjælp af trinvis selektion af de 64 variable. Disse analyser er også gennemført i forhold til mål 1. Processen omkring regressionsanalyserne er nærmere beskrevet i metodeafsnittet i bilagsrapporten.

<sup>5</sup> Regressionsanalyserne på individniveau er gennemført på et datasæt udtrukket fra Arbejdsmarkedsstyrelsens DREAM-database. Datasættet indeholder informationer om samtlige 64.773 borgere i målgruppen. Resultaterne af regressionsanalysen på individniveau kan findes i bilagsrapporten.

<sup>6</sup> Bivariate analyser viser, at alle de variable, der indgår i modellen omkring målgruppens selvforsørgelsesgrad også har signifikant betydning for kommunernes resultater i forhold til mål 1 – andelen af borgere i job eller uddannelse. Tilsvarende indgår alle variable på nær to fra modellen for selvforsørgelsesgraden også i den multivariate model for kommunernes resultater i forhold til andelen af borgere i job og uddannelse.

**Figur 3.2 Regressionsanalyse: Hvilke faktorer forklarer forskelle i kommunernes resultatopnåelse i forhold til selvforsørgelsesgraden i målgruppen?**



Kilde: Rambøll Management survey ultimo 2008 og DREAM.

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

Figuren er baseret på en multivariat OLS-regressionsanalyse blandt 63 kommuner og har en forklaringskraft på 77 pct. ( $R^2=0,772$ ). Figuren viser signifikante sammenhænge på 95 pct. konfidensniveau. Yderligere information om analysen fremgår af bilaget.

Figur 3.2. viser sammenhængen mellem faktorer i beskæftigelsesindsatsen over for NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen og selvforsørgelsesgraden i målgruppen. 'Minus' angiver en negativ sammenhæng – dvs. at faktoren hænger sammen med *lavere* selvforsørgelsesgrad. 'Plus' angiver positive sammenhænge – dvs. at faktoren hænger sammen med en *højere* selvforsørgelsesgrad.



### **Kommuner med målgrupper, der er langt fra arbejdsmarkedet, opnår dårligere resultater**

I lighed med de regressionsanalyser, der gennemførtes i forbindelse med midtvejs-evalueringen, viser figuren, at kommunernes resultatopnåelse afhænger af, hvor langt målgruppen i den enkelte kommune er fra arbejdsmarkedet. Det viser sig ikke overraskende, at kommuner, hvor målgruppen har en høj gennemsnitlig ledighedsanciennitet, generelt opnår ringere resultater i forhold til selvforsørgelsesgraden i målgruppen. Tilsvarende opnår kommuner, der ved NY CHANCE TIL ALLE-indsatsens begyndelse havde mange ikke-arbejdsmarkedsparete i målgruppen, også dårligere resultater.

Denne tendens genfindes også i analysen på individniveau. Jo længere tid den enkelte borger har været ledig, jo lavere er hans eller hendes selvforsørgelsesgrad i slutningen af NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen (1. og 2. kvartal 2008). Og jo lavere matchkategorisering den enkelte borger havde ved indsatsens opstart, jo lavere selvforsørgelsesgrad i slutningen.

Disse resultater stemmer overens med en almindelig opfattelse af, at det naturligvis er den svageste del af målgruppen, der er sværest at få ud på arbejdsmarkedet. En række af de kommunale medarbejdere, vi har talt med i forbindelse med casestudierne, understreger da også, at det er en krævende proces at iværksætte en beskæftigelsesindsats over for borgere, der har gået passive på kontanthjælp i en længere årrække. Når beskæftigelsesindsatsen skal begynde der, hvor den ledige skal støttes til overhovedet at kunne bevæge sig uden for sit hjem og sit lokalområde og til at overholde en mødeaftale, vil der ofte være lang vej til selvforsørgelse.

Borgerne i målgruppen har gennemsnitligt været ledige i godt fire år, mens de 10 pct. af målgruppen, der har været ledige i længst tid havde en ledighedsanciennitet på 10½ år, da indsatsen blev sat i værk. Der er altså en del af målgruppen for hvem tilværelsen på offentlig forsørgelse er blevet det normale. Vores casestudier peger på, at den succesfulde indsats over for denne meget svage del af målgruppen på den ene eller anden måde skal involvere en tæt og håndholdt indsats over for den enkelte borger. Dette perspektiv udfoldes i kapitel 4.

### **Behandling af psykiske lidelser bringer målgruppen tættere på arbejdsmarkedet**

En række af kommunerne i vores casestudier påpeger, at én af de helt centrale barrierer for målgruppens entré og fastholdelse på arbejdsmarkedet er psykiske lidelser. En meget stor del af målgruppen har psykiske lidelser både i form af mere alvorlige problemstillinger såsom skizofreni og alvorlige personlighedsforstyrrelser, men mere udbredt er problemstillinger som depression, angst, ADHD (tidligere kaldet DAMP) og OCD (tvangstanker- og handlinger). Mange sagsbehandlere oplever, at denne forholdsvis store del af målgruppen ofte har et stort ønske om at komme ud på arbejdsmarkedet, og at mange af dem også har gode muligheder for det, hvis de får professionel hjælp til at håndtere deres psykiske lidelse. Mange borgere i denne målgruppe oplever ydermere, at tilknytningen til arbejdsmarkedet kan fungere som en

støtte i forhold til håndteringen af lidelsen, men at tilknytningen til arbejdsmarkedet omvendt også kræver et forudgående og eventuelt sideløbende professionelt behandlingstilbud. Dette kommer til udtryk i de interviews, vi har gennemført med borgere med psykiske lidelser i målgruppen, og bekræftes i interviewene med sagsbehandlere og projektmedarbejdere.

Regressionsanalysen viser, at en stor del af forskellene i kommunernes resultatopnåelse kan forklares med, om kommunen har iværksat behandlingstiltag i forhold til de borgere, der har psykiske lidelser. Det viser sig, at de kommuner, hvor en stor andel af de borgere, der har psykiske lidelser, også modtager behandling for denne lidelse, har en højere selvforsørgelsesgrad i målgruppen.

I lyset af at mange kommuner påpeger de psykiske problemstillinger som centrale i forhold til målgruppen, og at mange kommuner beretter om positive beskæftigelsesresultater som følge af denne indsats, er dette resultat ikke overraskende. Ikke desto mindre pegede regressionsanalyserne i forbindelse med midtvejsevalueringen ikke på denne sammenhæng, selv om en række kommuner i casestudierne også dengang påpegede gode resultater af denne tilgang. Forklaringen kan være, at effekten af denne indsats ikke var slået igennem på daværende tidspunkt. En del af kommunerne er først kommet i gang med indsatsen over for målgruppen i løbet af 2007, og det vil forventeligt tage mindst 6 måneder før effekten af behandlingstilbuddene til psykiske lidelser kan aflæses i selvforsørgelsesgraden.

I kapitel 4 går vi mere i dybden med nogle af kommunernes erfaringer med anvendelsen af behandlingstilbud over for borgere med psykiske lidelser.

### **Beskæftigelsesperspektivet i indsatsen over for målgruppen er centralt**

Det tredje centrale resultat af regressionsanalyser er, at en række af de meget virksomhedsnære indsatser over for borgerne i målgruppen viser sig at have positive effekter, mens en række af de indsatser, der har et mere diffust beskæftigelsessigte ikke har den samme positive effekt. Disse resultater stemmer overens med resultaterne af såvel casestudier som regressionsanalyser i midtvejsevalueringen og indikerer, at indsatsen over for målgruppen skal have et klart beskæftigelsesfokus, hvis de skal føre til selvforsørgelse.

Regressionsanalyse på kommuneniveau viser, at kommuner, der anvender virksomhedspraktik til en stor del af målgruppen, opnår bedre resultater. På individniveau bekræftes denne sammenhæng, men her viser det sig også, at anvendelsen af privat løntilskud har samme positive effekt. Omvendt viser der sig en negativ sammenhæng mellem deltagelsen i særligt tilrettelagte projekter/uddannelse og selvforsørgelsesgraden (se tabel 4.2 i bilagsrapporten), ligesom der på kommuneniveau viser sig en negativ sammenhæng mellem anvendelsen af læse- og skriveundervisning og kommunens resultatopnåelse.

Disse resultater indikerer, at det i særlig grad er den virksomhedsrettede indsats, der hjælper målgruppen til selvforsørgelse<sup>7</sup>. Det betyder ikke, at de andre former for tilbud har en negativ indvirkning på selvforsørgelsesgraden, men snarere at det først er, når disse tilbud fører til en virksomhedsrettet indsats, at den positive indvirkning af eksempelvis læse- og skriveundervisning materialiseres. En række sagsbehandlere og borgere i målgruppen bekræfter da også, at det er afgørende for motivationen og fastholdelsen i beskæftigelsestilbuddene, at borgeren kan se, at indsatsen peger mod job og selvforsørgelse.

Samtidig viser det sig også, at en stor del af de borgere, der har deltaget i virksomhedspraktik, også har deltaget i aktiveringstilbud, der ikke nødvendigvis har et klart virksomhedsperspektiv. Faktisk har 68 pct. af de 7020 borgere, der har været i virksomhedspraktik, også deltaget i kortere vejlednings- og afklaringsforløb eller særligt tilrettelagte projekter eller uddannelsesforløb. Dette understreger, at de mere indirekte beskæftigelsestilbud kan have positive effekter og fx lede frem til en virksomhedspraktik, men at vejen til selvforsørgelse ofte netop går gennem et virksomhedsnært beskæftigelsestilbud.

### **Tvivel om brugen af øget kontrol og sanktionering over for målgruppen**

Sammenstillingen af informationer fra henholdsvis de statistiske analyser og case-studierne sætter tvivl omkring hensigtsmæssigheden af at anvende øget kontrol og sanktionering over for NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. Kommunerne i casestudierne er delte i opfattelserne omkring brugen af kontrol og sanktionering, mens de statistiske analyser peger på, at de kommuner, der har sat fokus på øget kontrol og sanktionering over for målgruppen, opnår dårligere resultater i forhold til målgruppens selvforsørgelse end de øvrige kommuner.

En del kommuner i vores casestudier peger på, at hovedparten af borgerne i målgruppen har et reelt ønske om at komme i beskæftigelse. Kommunerne peger på, at det som oftest er reelle problemstillinger i forhold til psykiske lidelser, misbrugsproblemer og eventuelt relaterede fysiske skavanker, der hindrer denne målgruppe i en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Kommunerne i casestudierne har divergerende opfattelser af anvendelsen af øget kontrol og sanktionering. Et par af kommunerne anvender muligheden for reduktion i kontanthjælpen over for hele målgruppen, og oplever, at denne tilgang giver gode resultater. Samtidig er der en del af de øvrige kommuner, der beretter, at anvendelsen af sanktionering som oftest ikke har nogen positiv virkning i forhold til målgruppen for NY CHANCE TIL ALLE. Disse kommuner oplever sanktionering som virknings-

---

<sup>7</sup> Til trods for at begge analyser tager højde for betydningen af målgruppen og den enkelte borgers ledighedsanciennitet og matchkategorisering, kan en del af denne sammenhæng dog også skyldes faktorer i relation til målgruppens arbejdsmarkedsparathed, som ikke er inkluderet i modellen. Det kan fx dreje sig om den enkelte borgers motivation og helbredsmæssige tilstand. Ikke desto mindre er det vores vurdering, at ledighedsanciennitet og matchkategorisering fungerer som gode indikatorer også for disse faktorer.

fuld og hensigtsmæssig i forhold til de arbejdsmarkedsparede ledige, men de fleste borgere i NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen har så omfattende sociale problemer og er så ressourcesvage, at de ikke formår at reagere på en eventuel sanktion. I disse kommuner anvendes sanktioneringen derfor også meget sjældent over for målgruppen.

Casestudierne peger også på, at de gode resultater i forhold til borgerne ofte skabes gennem opbyggelsen af et tillidsforhold mellem den enkelte borger og sagsbehandleren eller medarbejderen i beskæftigelsestilbuddet. Denne tilgang harmonerer meget dårligt med brugen af øget kontrol og kan være en anden forklaring på den negative sammenhæng mellem kommunernes anvendelse af øget kontrol og sanktionering og målgruppens selvforsørgelsesgrad.

### **Høj aktiveringsgrad skaber ikke resultater i sig selv**

Et centralt element i NY CHANCE TIL ALLE har været, at borgerne i målgruppen skulle sættes i gang med et aktivt tilbud – faktisk var målsætningen, at målgruppen skulle være aktiveret i 40 pct. af indsatsperioden.

Både regressionsanalyser og casestudier viser, at en række aktiveringstilbud virker positivt ind på borgernes muligheder for at komme i job og uddannelse. Regressionsanalyserne viser endvidere, at de kommuner, der før NY CHANCE TIL ALLE havde en høj aktiveringsgrad blandt kontanthjælpsmodtagerne, generelt opnår bedre resultater i NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen. Dette resultat indikerer, at de kommuner, der har været vant til at sætte en aktiv indsats i værk over for kontanthjælpsmodtagerne også har været bedre gearret til NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen.

Regressionsanalyserne viser imidlertid også, at høj aktiveringsgrad ikke i sig selv skaber positive resultater i forhold til selvforsørgelsesgraden. Det er ikke de kommuner, der har den højeste aktiveringsgrad, der opnår de bedste resultater. Dermed er aktiveringsformen og tilgangen til aktiveringen helt afgørende for, om høj aktiveringsgrad hjælper målgruppen i job eller uddannelse.

Tallene peger på, at det især er aktiveringstilbud, der bevarer en klar sigtelinje mod arbejdsmarkedet – herunder især virksomhedspraktik – der har positive effekter i forhold til målgruppens selvforsørgelsesgrad. Samtidig peger analyserne også på, at behandlingen af psykiske lidelser er helt central for netop denne målgruppes adgang til arbejdsmarkedet, mens tilgange som øget kontrol og sanktionering ikke har de ønskede effekter i forhold til denne målgruppe.

## 4. Redskaberne i nærbillede

I dette kapitel foretages en nærmere analyse af den indsats, som er blevet iværksat for målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE.

Indledningsvis gives et kort overblik over kommunernes forskellige strategier og tilgange til tilrettelæggelsen af indsatsen. Herefter foretages en nærmere analyse af, i hvilken udstrækning kommunerne har anvendt de forskellige redskaber og aktiviteter i indsatsen, samt hvordan kommunerne har samarbejdet med virksomheder i indsatsperioden.

Kapitlets sidste del går tæt på kommunernes indsats over for tre særligt svage typer af ledige i målgruppen: 1. Ledige i matchgruppe 4 og 5 og med mere end tre års ledighedsanciennitet, 2. ledige med fysiske og/eller psykiske helbredsproblemer og 3. ledige med anden etnisk baggrund. Disse tre grupper af ledige udgør en stor andel af borgerne under NY CHANCE TIL ALLE og opleves samtidig af mange kommuner som vanskelige at iværksætte en effektiv indsats overfor. I kapitlet samles op på, hvilke aktiveringsredskaber der har vist sig effektive over for de tre delmålgrupper, og på hvilke gode erfaringer kommunerne generelt har gjort sig med indsatsen over for dem.

### 4.1 Kommunernes overordnede tilrettelæggelse af indsatsen

Både midtvejs- og slutevalueringen viser, at NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen har været tilrettelagt meget forskelligt i landets 91 jobcentre. Der er således store forskelle på, hvordan man har valgt at prioritere og organisere indsatsen, på hvilken opmærksomhed initiativet har fået på politisk og ledelsesmæssigt plan og på, hvordan indsatsen konkret er blevet tilrettelagt.

Som også midtvejsevalueringen afdækkede, er nogle kommuner gået til NY CHANCE TIL ALLE som en særskilt indsats med dertilhørende handlingsplan, ny organisering og etablering af særlige tiltag, mens andre kommuner i højere grad har gennemført en indsats for målgruppen, som lå i forlængelse af den allerede eksisterende indsats og organisering på kontanthjælpsområdet. Midtvejs- og slutevalueringens i alt 25 casestudier vidner imidlertid om, at der også i mange af de kommuner, som umiddelbart angiver, at de har "gjort som de plejer", er blevet iværksat en række særlige tiltag i relation til NY CHANCE TIL ALLE. Blandt de mest typiske tiltag kan nævnes følgende:

- **Særlig organisering af indsatsen**  
 Både de gennemførte casestudier og surveyen fra midtvejsevalueringen viser, at en del kommuner har valgt at prioritere NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen ved at foretage en *organisatorisk omstrukturering* af, hvordan sagsbehandlingen for målgruppen under indsatsen blev varetaget. En del kommuner har således valgt at fjerne målgruppens sager fra deres tidligere sagsbehandlere og i stedet samle dem hos en eller flere udvalgte sagsbehandlere. Indtrykket fra de gennemførte casestudier er, at denne prioritering har medvirket til at sikre fokus på indsatsen og også har skabt en gejst og motivation for indsatsen blandt de pågældende medarbejdere. Kommunerne har dog også gode erfaringer med organiseringsformer, som ikke implicerer en omfordeling af sagerne – eksempelvis har Lyngby-Tårnbæk Kommune arbejdet med en model, hvor sagsbehandlingen for målgruppen stadig lå hos de samme sagsbehandlere, men hvor man samlede en del af samtalerne med borgerne i målgruppen på én dag om måneden og derigennem sikrede fælles fokus på indsatsen blandt sagsbehandlerne.
- **Særligt ledelsesmæssigt fokus**  
 Den ledelsesmæssige opmærksomhed og opfølgning på indsatsen har i mange kommuner været et vigtigt redskab til at sikre fortsat fokus på målgruppen. Midtvejsevalueringen viste, at cirka halvdelen af kommunerne havde udpeget en daglig ansvarlig leder for NY CHANCE TIL ALLE, og generelt var der også en høj grad af lokalpolitisk fokus på indsatsen. Derudover viser casestudierne, at ledelsen i kommunerne blandt andet har sat fokus på indsatsen gennem løbende strategimøder med medarbejderne om tilrettelæggelsen af indsatsen, gennem personlig opfølgning over for de enkelte sagsbehandlere og gennem fællesmøder med opfølgning på kommunens placering på Barometer-tallene.
- **Fokusering af indsatsen i forhold til særlige målgrupper**  
 Nogle kommuner har valgt at bruge NY CHANCE TIL ALLE som anledning til at få iværksat en målrettet indsats over for særlige undergrupper af ledige, som den tidligere indsats har været dårligt gearret til at tage hånd om. I nogle kommuner blev NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen således indledt med en analyse og afklaring af målgruppens karakteristika og af kommunens eksisterende tilbud for herigennem at kunne udpege, hvor der var behov for at udvikle indsatsen. Dette gælder fx i Odder Kommune, hvor man fik foretaget en ekstern analyse af målgruppen og blandt andet kom frem til, at der manglede tilbud til kvinder med psykiske problemer. Også andre kommuner har valgt at målrette indsatsen i forhold til fx borgere med helbredsproblemer, misbrugere eller unge i målgruppen. Det generelle billede i undersøgelsen er dog, at hovedparten af kommunerne har valgt en tilgang, som var mindre specifikt rettet mod særlige dele af målgruppen.
- **Oprettelse af særlige tilbud og projekter**  
 Som et helt centralt element i mange kommuners indsats har stået oprettelsen af nye kommunale tilbud til målgruppen og tilkøb af nye forløbstyper hos andre aktører. Slutevalueringen afspejler tallene fra midtvejsevalueringen og viser, at 58 pct. af jobcentre har oprettet nye tilbud, mens 63 pct. har tilkøbt nye for-

løbstyper hos andre aktører. Kun omkring hver sjette kommune har hverken oprettet nye kommunale tilbud eller nye forløb hos andre aktører til målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE. Typen og indholdet i disse tilbud og forløb vil blive analyseret nærmere i de følgende afsnit.

Den sidste del af indsatsperioden (fra oktober 2007 og frem til afslutningen) har båret præg af at være en konsoliderings- og afslutningsfase. Både casestudierne og de ovenfor nævnte tal vedrørende udviklingen af nye tilbud vidner således om, at det er de færreste jobcentre, der i denne periode har udviklet nye strategier eller nye initiativer.

Slutevalueringen viser imidlertid, at flere kommuner oplever, at det i en vis udstrækning først er i den sidste del af indsatsperioden, at der har været overskud til at koncentrere sig fuldt ud om indsatsen, og at det i nogle tilfælde først er her, indsatsen for alvor er kommet i gang. Som midtvejsevalueringen påpegede, betød NY CHANCE TIL ALLE-indsatsens sammenfald med kommunalreformen – med dertilhørende kommunesammenlægninger, oprettelse af jobcenter, medarbejderudskiftninger mv. – at mange kommuner i slutningen af 2006 og starten af 2007 oplevede et begrænset overskud til at prioritere indsatsen. I mange jobcentre har det derfor først været fra den sidste del af 2007, at man var "kommet så meget på plads" efter kommunalreformen, at der har været organisatorisk, ledelsesmæssigt og personalemæssigt overskud til at koncentrere sig om indsatsen.<sup>8</sup>

Selv om dette timingmæssige problem kan have betydet, at ikke alle kommuner nåede helt så langt med indsatsen, som de kunne være nået, tyder nogle af evalueringens casestudier på, at det øgede overskud til at prioritere indsatsen sidst i perioden kan have positive effekter på længere sigt. I blandt andet Nyborg og Tårnby kommuner nævnes det således, at jobcentret har planer om efter indsatsens afslutning at realisere nogle af de projekter og tiltag, som man i den sidste del af projektperioden er blevet opmærksom på behovet for. Vi ser nærmere på jobcentrenes planer for den fremadrettede indsats i kapitel 6.

Slutevalueringens casestudier viser, at kommunerne også i den afsluttende del af indsatsperioden har haft en høj grad af opmærksomhed på de ændrede refusionsregler, som trådte i kraft ved indsatsens begyndelse. I nogle kommuner har det betydet, at man især har haft fokus på at indfri de opsatte målsætninger på mål 3 (an-

---

<sup>8</sup> På trods af, at en del kommuner har oplevet først for alvor at komme på plads i sidste del af indsatsperioden, ses der ikke afgørende hop i resultatopnåelsen på de to resultatmål i denne periode. Der kan være flere forklaringer på dette: *For det første* er det langt fra alle kommuner, der først er kommet sent i gang med indsatsen – de gennemførte casestudier antyder således, at de kommuner, som angiver først at være konsolideret i sidste del af projektperioden, også ofte har haft en mere brat udvikling i resultatopnåelsen i denne del af projektperioden. *For det andet* må der forventes at have været en vis creaming-effekt i indsatsen, forstået på den måde, at den lettere del af målgruppen er blevet hjulpet i job først, hvilket har betydet, at den tilbageværende del sidst i indsatsperioden har været relativt tungere. I det lys kan den fortsatte udvikling i resultatopnåelsen være udtryk for, at der er sket en ekstra koncentreret indsats i denne del af perioden.

gående aktiveringsgraden for målgruppen), og på at sikre tilbud, som omfangsmæssigt levede op til de opsatte krav. Endvidere afspejler slutevalueringens casestudier generelt indtrykket fra midtvejsevalueringen, idet det i høj grad er de refusionsmæssige konsekvenser, der har haft lokalpolitikernes opmærksomhed, når der skulle tages stilling til bevilling af midler til bemanning, tilbud og aktiviteter.

## 4.2 **Indsatser og tilbud til målgruppen**

I det følgende afsnit tegnes et nærmere billede af den indsats, kommunerne har iværksat for målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE. Indledningsvis gives et overblik over, hvor langt kommunerne nåede ift. at afholde samtaler og aktivere målgruppen. Efterfølgende beskrives kommunernes anvendelse af de forskellige aktiveringsredskaber samt af de tiltag, som ellers er iværksat for målgruppen.

### 4.2.1 **Hvor mange i målgruppen fik iværksat en indsats?**

Målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE er karakteriseret ved ikke at have været aktiveret i mindst et år. For en del af borgerne gælder endvidere, at deres kontakt til sagsbehandleren har været relativt sporadisk gennem en længere periode, på trods af de lovmæssige krav om kontaktsamtaler. Af tabellen nedenfor fremgår det, at så godt som alle jobcentre har afholdt samtaler med mere end 75 pct. af borgere i målgruppen i løbet af indsatsperioden. Dog angiver 13 pct. af kommunerne, at hver fjerde borger eller flere ikke har været indkaldt til samtale i løbet af den 2-årige periode:

**Tabel 4.1. Hvor stor en andel af borgerne i målgruppen har I haft til samtale i den 2-årige projektperiode? (Survey blandt jobcentre)**

	Antal	Procent
Ingen	0	0 %
Cirka 1-10 %	0	0 %
Cirka 11-25 %	0	0 %
Cirka 26-50 %	1	2 %
Cirka 51-75 %	7	11 %
Cirka 76-100 %	54	84 %
Ved ikke	2	3 %
Total	64	100 %

Hvad angår deltagelsen i aktiveringstilbud, viser registerdata, at 54 pct. af målgruppen har deltaget i et eller flere aktive tilbud i løbet af indsatsperioden – ud af de 64.774 personer, har de 34.772 således modtaget et eller flere aktive tilbud i perioden. Dette tal dækker over, at nogle borgere har deltaget i flere og langvarige forløb, mens andre kun har deltaget i korte aktiveringsforløb – og at nogle sandsynligvis er gået direkte i job uden at deltage i aktivering først. Den samlede aktiveringsgrad på 25 pct. – som angiver, at målgruppen samlet set har været i aktivering i 25 pct. af indsatsperioden – vidner dog om, at hovedparten af de borgere, som har været aktiveret i perioden, har været i relativt langvarige og omfattende aktiveringsforløb.



I det følgende afsnit ser vi nærmere på, hvilke typer af aktiveringstilbud målgruppen har deltaget i, og hvilke indsatser jobcentrene i øvrigt har iværksat som led i NY CHANCE TIL ALLE.

#### 4.2.2 Hvilke tilbud og redskaber har jobcentrene anvendt til målgruppen?

En analyse af, hvilke tilbud kommunerne har anvendt til borgerne i målgruppen, genfinder det billede, der blev tegnet i midtvejsevalueringen. Som tabellen nedenfor viser, udgør vejlednings- og afklaringsforløb samt særligt tilrettelagte projekter stadig hovedparten af de anvendte tilbud:

**Tabel 4.2. Typer af tilbud, som målgruppen har deltaget i (baseret på registerdata)**

	Procent af målgruppen, som har deltaget i tilbuddet	Antal personer, som har deltaget i tilbuddet
Korte vejlednings- og afklaringsforløb	29 %	18.983
Særligt tilrettelagte projekter	30 %	19.328
Særlige uddannelsesforløb	5 %	3.527
Ordinære uddannelsesforløb	0,5 %	353
Virksomhedspraktik	11 %	7.020
Privat løntilskudsansættelse	2 %	1.229
Offentlig løntilskudsansættelse	0,1 %	66
Revalidering	3 %	2.001
Samlede antal borgere i målgruppen		64.774

Anm.: Procenterne i midterste kolonne summerer ikke til 100 pct., da det ikke er alle borgere i målgruppen, der har deltaget i et aktiveringstilbud, og da nogle borgere har deltaget i flere af de angivne tilbudstyper. Antallet af personer i højre kolonne summerer ikke til det samlede antal personer af samme årsag.

Tabellen viser, at knap en tredjedel af borgerne har deltaget i korte vejlednings- og afklaringsforløb og cirka lige så mange i særligt tilrettelagte projekter. Uddannelsesforløb af enten særlig eller ordinær karakter har kun været anvendt til 6 pct. af borgerne i målgruppen.

13 pct. af borgerne i målgruppen har deltaget i de virksomhedsrettede aktiveringstilbud. Virksomhedspraktik er den mest anvendte af de virksomhedsnære tilbudstyper, som 11 pct. har deltaget i, mens løntilskudsansættelse har været anvendt til en mindre andel (2 pct.). Der har stort set kun været anvendt privat løntilskudsansættelse til målgruppen, hvilket afspejler, at løntilskudsansættelse ofte anvendes i forlængelse af en virksomhedspraktik, når der er udsigt til ordinær ansættelse for den ledige.

I lyset af det foregående kapitels konklusioner vedrørende den positive sammenhæng mellem brugen af virksomhedspraktik og målgruppens evne til at blive selvforsørgende, kan det ovenstående give anledning til overvejelser over, om jobcentrene har prioriteret rigtigt i deres anvendelse af redskabsviften. En mere omfattende anvendelse af virksomhedspraktik og privat løntilskudsansættelse kunne således tænkes at have ført til mere positive resultater for målgruppen. Således viste midtvejs-

evalueringen, at flere kommuner havde gode erfaringer med at iværksætte en relativt tidlig virksomhedsrettet indsats for også de dårligt fungerende borgere, fordi kontakten til arbejdsmarkedet i sig selv kan have en motiverende og opkvalificerende effekt og bibringe de ledige en tro på, at målet er inden for rækkevidde.

Omvendt giver mange af casekommunerne udtryk for, at borgerne i en del tilfælde har så omfattende problemer relateret til fx misbrug, psykiske lidelser eller hjemlige konflikter, at det er nødvendigt at iværksætte tiltag, der afhjælper disse problemer, før praktik og løntilskudsansættelse kan komme på tale. For en del af målgruppen kan der således være gode grunde til at begynde indsatsen med de særligt tilrettelagte projekter og afvente iværksættelse af de mere virksomhedsnære tilbud.

Ser vi nærmere på indholdet i de særligt tilrettelagte projekter og vejledningsforløb, har en stor del af jobcentrene som beskrevet udviklet nye kommunale tilbud til målgruppen eller tilkøbt særlige forløb hos andre aktører. Den gennemførte survey og casestudierne viser, at der er en række gennemgående træk i, hvad disse tilbud har indeholdt. De *kommunale tilbud* kan groft sagt deles op i to typer:

- **Jobsøgnings- og brancheafklaringsprojekter.** Ifølge den gennemførte survey har en del kommuner oprettet forløb, som retter sig mod den mere arbejdsmarkedsparete og velfungerende del af målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE. Disse forløb har fokuseret på blandt andet jobsøgning, CV-udarbejdelse, jobsamtaler og brancheafklaring, typisk kombineret med praktik- eller løntilskudsansættelse i de tilfælde, hvor borgerne ikke er gået direkte i ordinær ansættelse.
- **Helhedsorienterede forløb rettet mod afklaring og opkvalificering af personlige og sociale forhold.** Både survey og casestudier viser, at hovedparten af de nyoprettede kommunale tilbud har været tilrettelagt med særligt henblik på borgere i matchgruppe 4 og 5, som typisk er præget af en række problemstillinger af social, helbredsmæssig eller personlig karakter. I disse projekter iværksættes typisk en helhedsorienteret indsats for borgeren, hvor der fx sættes fokus på livsstil, personlige kompetencer, kost og motion, misbrugsproblemer, arbejdspladskultur på det danske arbejdsmarked etc. Mange af disse projekter har omfattet tilbud om psykologhjælp og fysioterapi, samt tilkobling af mentor eller støtteperson i forbindelse med praktikforløb.

De forløb, kommunerne har tilkøbt hos *andre aktører*, overlapper for en dels vedkommende med det ovenstående, og har således omfattet såvel de direkte jobrettede forløb med fokus på jobsøgning og udslusning til praktik eller job som de mere helhedsorienterede forløb for den svagere del af målgruppen. Surveyen afdækker endvidere, at andre aktører desuden ofte er blevet anvendt til at afvikle deciderede afklaringsforløb, hvor borgernes arbejdsevne afprøves og der udarbejdes ressourceprofiler med henblik på at vurdere det fortsatte forsørgelsesgrundlag.

For at give et mere kvantificerbart overblik over, hvor udbredte de forskellige elementer har været i indsatsen, angiver tabellerne nedenfor jobcentrenes besvarelser vedrørende elementerne i indsatsen:

Hvad angår anvendelsen af tiltag rettet mod faglig opkvalificering og jobsøgning, er jobsøgnings- og CV-kurser det mest anvendte, idet næsten otte ud af 10 kommuner i stort omfang har anvendt denne type tilbud til målgruppen. Næsten lige så mange angiver at anvende opkvalificeringstiltag rettet mod specifikke faglige kompetencer, mens læse-staveundervisning er anvendt af færrest kommuner:

**Tabel 4.3. I hvilken grad har I anvendt følgende vejlednings- og opkvalificeringstiltag til målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE? (Survey blandt jobcentrene)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
Kurser i jobsøgning, CV-udarbejdelse mv.	3 %	17 %	47 %	31 %	2 %	64
Læse- og skriveundervisning	22 %	41 %	30 %	3 %	5 %	64
Opkvalificering af specifikke faglige kompetencer (fx truck-certifikat, SOSU-forløb etc.)	0 %	34 %	45 %	19 %	2 %	64
Andet:	10 %	10 %	10 %	70 %	0 %	10

Det fremgår, at kun omkring hver tredje kommune i nogen eller i høj grad har anvendt *læse- og staveundervisning* til målgruppen. Som beskrevet i kapitel 3 har anvendelsen af denne type tiltag en negativ sammenhæng med målgruppens beskæftigelsesgrad, hvilket blandt andet kan hænge sammen med, at indsatsen risikerer at fremstå for afkoblet fra endemålet om job for borgeren. Kobles dette til det faktum, at kommunerne vurderer borgernes primære barrierer til at ligge på det sociale og helbredsmæssige område, kan den lave anvendelse af denne tilbudstype siges at være hensigtsmæssig.

Tabellerne nedenfor giver overblik over de elementer i indsatsen, som retter sig mod borgerens situation i bredere forstand, herunder borgernes sociale, helbredsmæssige og personlige problemer:

**Tabel 4.4. I hvilken grad har følgende været en del af indsatsen for målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE i jeres kommune? (Survey blandt jobcentrene)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
Hyppigere samtaler	5 %	19 %	41 %	34 %	2 %	64
Tæt opfølgning	0 %	11 %	41 %	45 %	3 %	64
Coaching af de ledige/mere intensiv indsats, som hjælper med mere omfattende problematikker	6 %	17 %	38 %	33 %	6 %	64
Øget kontrol (fx kontrol af fremmøde) og sanktionering	3 %	28 %	44 %	23 %	2 %	64
Sygeopfølgningsplan	2 %	17 %	34 %	44 %	3 %	64
Afklaring af helbredsmæssig situation	0 %	3 %	20 %	75 %	2 %	64
Afklaring af sociale/personlige forhold og kompetencer	0 %	8 %	13 %	78 %	2 %	64
Andet:	0 %	0 %	8 %	50 %	42 %	12

**Tabel 4.5. For hvor mange borgere i målgruppen har indsatsen omfattet følgende elementer? (Survey blandt jobcentrene)**

	Ingen	Cirka 1-10 %	Cirka 11-25 %	Cirka 26-50 %	Cirka 51-75 %	Cirka 76-100 %	Ved ikke	Total
Obligatorisk træning eller tilbud om træning (fx fitness)	11 %	34 %	20 %	16 %	5 %	3 %	11 %	64
Orientering om motion og kropsligt velbefindende	5 %	25 %	27 %	9 %	17 %	6 %	11 %	64
Fokus på kost og ernæring	8 %	30 %	27 %	9 %	11 %	5 %	11 %	64
Arbejde med at få uerkendte alkoholikere/stofmisbrugere til at erkende misbrug	2 %	27 %	33 %	16 %	13 %	3 %	8 %	64
Hjælp til håndtering af privatøkonomi, planlægning af dagligdag mv.	8 %	25 %	30 %	17 %	9 %	3 %	8 %	64
Vejledning i konflikthåndtering, samarbejde, kommunikation, stresshåndtering etc.	16 %	28 %	20 %	16 %	6 %	5 %	9 %	64
Psykoterapeutiske metoder	31 %	19 %	19 %	13 %	2 %	0 %	17 %	64

Af Tabel 4.4 fremgår, at *afklaringen af de sociale, personlige og helbredsmæssige barrierer* hos målgruppen har fyldt meget i indsatsen hos næsten alle jobcentre – tre ud af fire angiver, at det i høj grad har været elementer i indsatsen. Dette afspejler, at det er disse forhold som vurderes at udgøre de væsentligste årsager til, at målgruppen har stået uden for arbejdsmarkedet.

Også *tæt opfølgning* og i lidt mindre grad *coaching* og *hyppige samtaler* er gennemgående elementer hos hovedparten af kommunerne. Som midtvejsevalueringen påpegede, er den personlige kontakt og tætte opbakning i mange tilfælde afgørende for at sikre, at de svage borgere fastholdes i forløb og opretholder motivationen. Både i casestudierne og surveyen udpeges netop dette således også som et centralt element i den iværksatte indsats blandt både sagsbehandlere og i projekterne.

Tabel 4.4 viser endvidere, at *øget kontrol og sanktionering* i høj grad er blevet oprioriteret af en fjerdedel af kommunerne, hvorimod en tredjedel kun i mindre grad eller slet ikke har øget brugen af disse redskaber. Som analysen i kapitel 3 viste, ses der en negativ sammenhæng mellem øget brug af sanktionering og målgruppens succes med at blive selvforsørgende, hvilket som beskrevet kan hænge sammen med kommunernes erfaring af, at sanktionering kan virke hæmmende for at skabe en anerkendende og tillidsfuld relation til borgeren. En vigtig erfaring fra nogle af casekommunerne er dog, at sanktionering kan være et effektivt redskab, når det anvendes som en slags pædagogisk redskab, frem for udelukkende som ren juridisk sanktion. Erfaringen er således, at sanktioneringen kan være led i en anerkendende og ansvarliggørende proces, idet det kan være med til at signalere til borgerne, at man stiller krav til dem og forventer sig, at de tager ansvar for egne handlinger.

Af Tabel 4.5 fremgår det, at næsten alle kommunerne har anvendt elementer som *motion*, *kostvejledning*, *misbrugsrådgivning*, *håndtering af privatøkonomi* og *vejledning i sociale kompetencer til målgruppen* – i større eller mindre omfang. Dette understreger igen den centrale rolle, bearbejdningen af målgruppens sociale, personlige og helbredsmæssige problemer vurderes at have for at bringe målgruppen tættere på arbejdsmarkedet. Der ses ingen klare tendenser til, at nogen af elementerne har været mere udbredte end andre, hvilket sandsynligvis hænger sammen med, at de forskellige elementer ofte har været kombineret i de tilbud, som kommunerne har oprettet til målgruppen. Dog anvendes *psykoterapeutiske metoder* generelt af færre kommuner og til en mindre andel af borgerne end de øvrige tiltag. En nærmere analyse af kommunernes tiltag over for borgere med psykiske problemer foretages i afsnit 4.4.3 nedenfor.

### 4.3 Den virksomhedsrettede indsats

I forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE-initiativet er der sket en klar udvikling mod en mere virksomhedsrettet indsats over for målgruppen. Både surveyen og casestudierne viser således, at kommunerne har oprioriteret de mere virksomhedsnære aktiveringsformer i NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen.

**Tabel 4.6. I hvilken grad opprioriterede I som følge af NY CHANCE TIL ALLE brugen af følgende virksomhedsrettede aktiveringsformer i relation til langvarige kontant-hjælpsmodtagere? (Survey blandt jobcentrene)**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ikke relevant*	Ved ikke	Total
Virksomhedspraktik	5 %	6 %	33 %	42 %	11 %	3 %	64
Ansættelse med løntilskud	9 %	38 %	34 %	9 %	6 %	3 %	64
Andre aktiveringsforløb på virksomheder (virksomhed i virksomheden, virksomhedscenter, hyttefad)	20 %	20 %	23 %	27 %	5 %	5 %	64

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

Ligesom i midtvejsevalueringen viser surveyen blandt kommunerne, at man særligt har opprioriteret brugen af *virksomhedspraktik* i forhold til NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen. 75 pct. af kommunerne angiver, at man i nogen eller i høj grad har opprioriteret brugen af virksomhedspraktik. Herunder er der sket en lille stigning siden midtvejsevalueringen i andelen af kommuner, der angiver, at de i høj grad har opprioriteret brugen af virksomhedspraktik.

Ca. halvdelen af kommunerne angiver, som i midtvejsevalueringen, en opprioritering af *løntilskud* og andre aktiveringsformer på virksomheder. Casestudierne viser, at flere kommuner er blevet opmærksomme på, at løntilskud kan være en god måde at få ledige i NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen ind på arbejdsmarkedet. Blandt andre Nyborg og Odder kommuner angiver, at de gode erfaringer med løntilskud skyldes, at det på den ene side giver borgeren en stolthed, fordi det ligger tæt op ad et ordinært arbejde, og samtidig gør det virksomhederne mere positive over for samarbejdet, fordi de ikke har lønudgiften.

27 pct. af kommunerne angiver opprioritering af virksomhedsrettet aktivering frem for kommunale aktiveringstilbud som forklaring på de tilfælde, hvor de har haft succes med at bringe NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen tættere på arbejdsmarkedet. Flere casekommuner påpeger, at timing og det rigtige match mellem borger og virksomhed er vigtigt, hvis virksomhedspraktikken skal have en positiv virkning på lang sigt.

*Timing* handler om at skabe en situation, hvor der er størst chance for succes. Det skal dels ske ved at få iværksat en praktik, så snart den ledige er motiveret derfor og dels ved at have afhjulpet de største barrierer, som den ledige kan have i forhold til arbejdsmarkedet. Det kan fx være misbrug, alvorlige psykiske lidelser eller problemer med børnepasning eller transport.

*Det rigtige match* handler om, at hvis forløbet skal have en positiv effekt for borgeren på langt sigt, er det væsentligt, at valget af virksomhed matcher borgerens ønsker og behov. Flere kommuner nævner i den forbindelse, at det er vigtigt med en tæt kontakt mellem virksomhed og jobcenter, så virksomheden forstår målgruppen,

og jobcentret kan foretage det bedste match mellem borger og virksomhed. I Frederikshavn Kommune havde man fx tidligere en holdning om, at aktiveringstilbuddene skulle være uattraktive at deltage i, så man derved fik motiveret de ledige til at søge ordinært arbejde. I forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE har man valgt at omlægge denne strategi og er gået over til at fokusere på, at aktiveringstilbuddene skal fremstå meningsfulde for borgeren i forhold til målet om at komme i beskæftigelse. Holdningen er derfor nu, at man fungerer som støtte i borgernes 'livsprojekt', og at aktivering og praktik derfor skal være meningsgivende i forhold til borgernes ønsker og samtidig realistisk i forhold til deres behov.

Survey og casestudier viser, at flere kommuner kombinerer den virksomhedsrettede aktivering med mentorordninger eller anden form for tæt opfølgning. Flere kommuner finder den tætte opfølgning afgørende for at skabe den tryghed og støtte, som er nødvendig for at fastholde de svageste borgere i praktikken. Da mentoren eller den tætte opfølgning af fx sagsbehandler bidrager til at fastholde borgeren i praktikken og løse de problemer, der kan opstå undervejs i forløbet, kan disse funktioner endvidere være med til at fastholde virksomhederne i samarbejdet. Casestudierne viser, at der anvendes flere forskellige modeller for den tætte opfølgning i kommunerne. Nyborg, Odder og Rebild kommuner anvender en mentorordning, hvor medarbejdere på virksomheden udnævnes til mentorer. I nogle tilfælde betales mentortimerne af kommunen, ligesom mentorerne kan modtage uddannelse eller træning. I Odder og Frederikshavn kommuner anvender man en mere helhedsorienteret støtteperson, der typisk er en medarbejder tilknyttet jobcentret, og som skal fungere som støtte for borgeren i livet mere generelt og ikke kun i relation til arbejde. I flere kommuner, bl.a. Lyngby-Taarbæk og Vejen, sørger man for en tæt opfølgning foretaget af jobkonsulent eller sagsbehandler fra jobcentret.

Casekommunerne oplever generelt, at virksomhederne gerne vil tage et socialt ansvar og samarbejde med kommunerne om at få de svagere ledige ind på arbejdsmarkedet, men at de helst vil undgå lønudgifterne.

Mange kommuner påpeger, at det er fordelagtigt at have veletablerede samarbejdsrelationer til virksomhederne. I samarbejdsrelationer, hvor der er etableret en god dialog med virksomheden og et godt gensidigt kendskab, er det dels lettere for jobcentret at foretage et godt match mellem borger og virksomhed og lettere at få virksomhederne til at tage de svageste borgere. Fx tager Frederikshavn Kommune altid udgangspunkt i borgerens individuelle ønsker, når en praktik sættes i stand, og da oplever de, at det er en fordel at have erfaring med virksomhederne i lokalområdet og dermed en viden om, hvilke virksomheder der kan rumme de forskellige borgere.

Flere kommuner påpeger vigtigheden af en forventningsafstemning mellem virksomhed og borger/jobcenter. Hvis borgerens forløb i virksomheden skal være en positiv oplevelse, er det vigtigt, at virksomhederne har en forståelse af, hvilke borgere det handler om, og hvad de kan forvente sig af dem. Odder Kommune fik i 2007 lavet en screening af NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen i kommunen, som er blevet brugt som dokumentation af målgruppen i virksomhedssamarbejdet. Det er oplevelsen, at

det har bidraget positivt til at øge virksomhedernes forståelse af målgruppen og dermed forbedre samarbejdet.

Nogle kommuner har mere faste aftaler med virksomheder i lokalområdet. Kastrup Lufthavn aftager fx mange ledige fra Tårnby Kommune, og Odder Kommune har en fast aftale med Barnevognsfabrikken, som aftager en del ledige til bl.a. praktik. På den måde sikrer kommunen, at virksomheden vil modtage ledige i forløb, samtidig med at virksomheden sikres, at de får visiteret ledige. De mere faste aftaler muliggør en bedre planlægning for både jobcenter og virksomhed og øger dermed jobcentrets mulighed for at handle, når timingen er rigtig.

Rebild Kommune har med tre virksomhedscentre et endnu mere fast og formaliseret virksomhedssamarbejde. I Rebild Kommune er de tre virksomhedscentre placeret i tre forskellige virksomheder: en produktionsvirksomhed, et ældrecenter og et hotel. Hvert sted er der en fast kontaktperson for de ledige og det typiske forløb er, at de ledige har 3 dage om ugen i virksomhedscentret og 2 dage på kommunens aktive-ringstilbud, hvor der udfærdiges ressourceprofil og den ledige helbredsafklares. Flere andre kommuner har planer om i fremtiden at oprette virksomhedscentre.

Flere kommuner har i løbet af efteråret 2008 oplevet en afmatning i virksomhedernes interesse for at indgå i samarbejde med fokus på at udsluse de ledige til arbejdsmarkedet. De giver udtryk for en bekymring for, hvad det vil betyde for mulighederne for virksomhedsnær aktivering, hvis konjunkturerne vender. Omvendt nævnes det også, at det måske kan gøre det mere attraktivt for virksomhederne at modtage den billige arbejdskraft, som virksomhedsnær aktivering giver mulighed for.

#### 4.4 **Kommunernes indsats over for de svageste borgere i målgruppen**

Dette afsnit ser nærmere på, hvilke tilbud kommunerne anvender over for de svageste borgere i NY CHANCE TIL ALLE-målgruppen og udleder de gode erfaringer, som kommunerne har med at rykke de svageste borgere tættere på arbejdsmarkedet.

Som beskrevet ovenfor koncentrerer afsnittet sig om tre særlige undergrupper, som udgør en stor andel af målgruppen, og som mange kommuner oplever særlige udfordringer med at bringe nærmere arbejdsmarkedet:

- Langtidsledige og borgere i matchgruppe 4 og 5
- Borgere med fysiske og psykiske problemer (sygemeldte borgere)
- Borgere med anden etnisk baggrund end dansk.

#### **Individuel eller målgruppe-orienteret tilgang**

På baggrund af casestudierne og spørgeskemaundersøgelsen tegner der sig et billede af, at man i mange kommuner som udgangspunkt anlægger en *individuel tilgang* til de svageste borgere i målgruppen. Det fremhæves således i flere kommuner som afgørende i indsatsen over for de svageste borgere, at der tages højde for netop den enkeltes særlige problematikker for at kunne tilrettelægge en målrettet indsats. Nogle borgere kan have brug for at blive 'holdt i hånden' af deres sagsbehandler under et praktikforløb eller at blive vækket om morgenen som led i at lære at møde til ti-



den, mens andre borgere i højere grad har brug for en konfronterende sagsbehandler, der stiller krav til dem. Overordnet set er en af kommunernes gode erfaringer med indsatsen over for de svageste borgere derfor, at der skal være plads til en fleksibel tilgang til den enkelte.

Samtidig med at mange kommuner arbejder ud fra en individuel tilgang til de svageste borgere, er der også kommuner, som i højere grad tænker indsatsen over for de svageste borgere ud fra en *målgruppe-orienteret tilgang*. Det betyder, at man har arbejdet ud fra en række tilbud og tiltag, som typisk iværksættes over for målgruppen, og som dermed danner udgangspunkt for sagsbehandlerens tilgang til borgere i den pågældende målgruppe.

At kommunerne til en vis grad opererer ud fra en målgruppeorienteret tankegang, afspejles i, at man mange steder har særskilte sagsbehandlere for matchgruppe 4 og 5 – men samtidig er denne organisering ofte rammen for en individuelt tilrettelagt indsats over for den enkelte borger. Dette illustrerer, at skellet mellem en individuel og målgruppe-orienteret tilgang sjældent er skarpt. For flere kommuners vedkommende kan man derfor tale om, at begge tilgange til de svageste borgere eksisterer og supplerer hinanden. Også i de kommuner, som anlægger en individuel tilgang til de svageste borgere, kan der således identificeres en række gennemgående tendenser i de forløb og tilbud, som de svageste borgere tilbydes og gennemgår – og dermed også i de gode erfaringer, kommunerne har i forhold til at få de svageste borgere tættere på arbejdsmarkedet.

#### 4.4.1 **Hvad virker over for de svageste borgere – og hvilken indsats har man anvendt?**

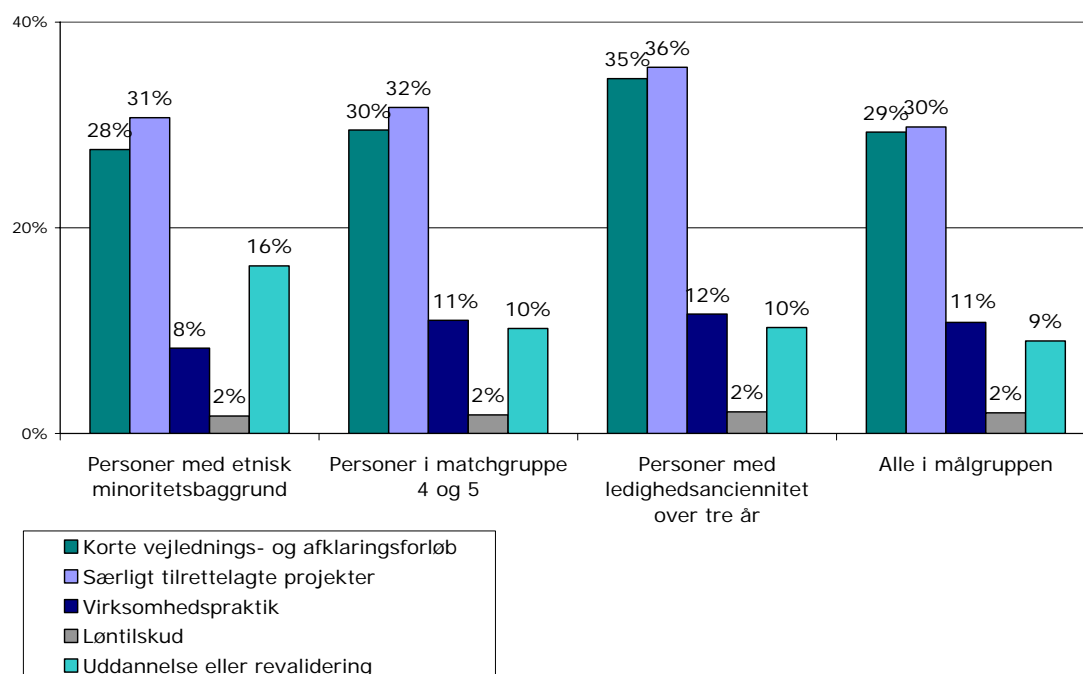
Ud fra en antagelse om, at de svageste borgere – dvs. langtidsledige, borgere i matchgruppe 4 og 5, sygemeldte borgere og borgere med anden etnisk baggrund end dansk – som afgrænsede målgrupper er karakteriseret ved særlige problemer og udfordringer, kunne man forestille sig, at visse tilbudstyper vil have en særlig god effekt over for disse borgere, og at disse tilbud adskiller sig fra de tilbud, som har positiv effekt for den resterende målgruppe for indsatsen.

Undersøgelsens regressionsanalyser viser imidlertid, at der ikke er forskel på, hvilke tilbud i NY CHANCE TIL ALLE-indsatsen der er virkningsfulde over for de svageste borgere, sammenlignet med målgruppen generelt. Som gennemgået i kapitel 3, viser analysen, at det er de virksomhedsnære aktiveringsformer som praktik og løntilskudsjob, der er virksomme over for målgruppen generelt – og analysen af beskæftigelseseffekten for den del af målgruppen, der har etnisk minoritetsbaggrund, er langtidsledige og er i matchgruppe 4 og 5, tegner det samme billede. Således genfindes også tendensen til, at revalidering og forskellige uddannelsesrettede aktiviteter ikke i sig selv skaber resultater i forhold til selvforsørgelse inden for den toårige indsatsperiode, og at de særligt tilrettelagte projekter og vejledningsforløb heller ikke – i hvert fald ikke som selvstændige indsatser – har nogen positiv beskæftigelseseffekt.

Antagelsen om, at de svageste borgere skulle have gavn af bestemte tilbud, som adskiller sig fra, hvad der virker over for den øvrige målgruppe, bekræftes altså *ikke* af den statistiske analyse. Det skal dog bemærkes, at der ikke er foretaget en separat analyse af effekten for borgere med helbredsmæssige problemer, da disse ikke kan udsøndres i registerdata. Det er derfor muligt, at andre forhold gør sig gældende for denne delmålgruppe.

Af figuren nedenfor fremgår det, at der også kun har været få variationer i, hvilke tilbud jobcentrene har anvendt til ledige i delmålgrupperne, sammenlignet med målgruppen generelt:

**Figur 4.1: Andelen er personer i delmålgrupperne, som har deltaget i de forskellige aktiveringstilbud (Baseret på register-data)**



Det fremgår, at der blandt gruppen af ledige med mere end tre års ledighedsanciennitet er en større andel, der har deltaget i vejlednings- og afklaringsforløb samt særlige projekter, end blandt de øvrige. Dette hænger naturligt sammen med, at denne gruppe må forventes at have en relativt længere vej til arbejdsmarkedet, end borgere med kortere tids ledighed. Blandt de ledige i målgruppen med anden etnisk baggrund er der generelt flere end i målgruppen generelt, som har fået tilbud om uddannelse eller revalideringsforløb, mens færre har været i virksomhedspraktik. Det sidstnævnte er beklageligt i lyset af, at virksomhedspraktik har vist sig også at være et effektivt redskab i relation til denne del af målgruppen.

#### 4.4.2 **Indsatsen over for langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5**

Som nævnt ovenfor viser regressionsanalysen, at det er de samme aktiveringstilbud, der virker over for langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5 og den samlede NY

CHANCE TIL ALLE-målgruppe. Den gennemførte survey og casestudierne afdækker imidlertid en række andre tiltag og gode erfaringer fra kommunernes indsats over for langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5. Særligt tre elementer kan fremhæves i relation til denne del af målgruppe:

- Tæt og håndholdt indsats: At skabe tillid og motivation
- Mentorordninger
- Opkvalificering af sociale kompetencer.

### **Tæt og håndholdt indsats: At skabe tillid og motivation**

Casestudierne og spørgeskemaundersøgelsen viser, som nævnt i forrige kapitel, at kommunernes erfaring med borgere, der har en lang ledighedshistorie og borgere i de svageste matchgrupper er, at der er brug for en tæt og håndholdt indsats. Når ledighed er blevet 'det normale', vil aktiviteter, som falder uden for borgerens selvtilrettelagte hverdag let kunne opleves som uoverkommelige. Efter mange år på konthjælp kan deltagelse i aktiveringstilbud derfor være skræmmende og måske kan den ledige ikke se meningen med at skulle i aktivering.

Det er flere kommuners erfaring, at der er brug for at skabe et *tillidsfuldt* forhold mellem sagsbehandler og svage ledige, for derigennem at kunne holdningsbearbejde borgeren, sådan at vedkommende langsomt ændrer opfattelsen af sig selv som ledig til at kunne se sig selv på arbejdsmarkedet. For at skabe en tillidsfuld relation mellem borger og sagsbehandler er det erfaringen, at en individuel indsats og tæt opfølgning fra sagsbehandlerens side er nødvendig.

I Lyngby-Taarbæk Kommune gennemfører man en sådan håndholdt indsats under titlen "Det fremskudte skrivebord". Indsatsen består bl.a. i, at sagsbehandleren besøger den ledige i hjemmet og afholder samtaler der, hvis fx borgeren har meldt sig syg eller finder det uoverskueligt at møde op uden for hjemmet. "Det fremskudte skrivebord" består desuden af, at en virksomhedskonsulent er placeret fysisk på et antal virksomheder, hvor der er ledige i praktik eller i forløb med løntilskud. Virksomhedskonsulenten står både til rådighed for den ledige, hvis denne har behov for støtte og rådgivning gennem praktikken, og er til rådighed for virksomheden, hvis de har spørgsmål angående praktikforløbene. Den positive erfaring i Lyngby-Taarbæk Kommune med det "Det fremskudte skrivebord" er, at det *motiverer* borgerne, når de oplever, at kommunen følger dem tæt. Da borgeren både har kontakt til en sagsbehandler og virksomhedskonsulent, er det ifølge kommunen vigtigt, at både sagsbehandler og virksomhedskonsulent deltager fra start i indsatsen over for borgeren. Fra første samtale, som sagsbehandleren afholder med borgeren, er virksomhedskonsulenten derfor også til stede.

### **Mentorordning**

Såvel spørgeskemaundersøgelse som casestudier viser, at mentorordninger er et redskab, som kommunerne har gode erfaringer med at anvende til langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5. Som nævnt indledningsvis har virksomhedspraktik en positiv beskæftigelseseffekt – også på langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5. De gode erfaringer med mentorordninger hænger sammen med brugen af virksom-

hedspraktik, idet mentoren udfylder en støttende funktion, som hjælper til at introducere borgeren til arbejdslivet og til at fastholde borgeren i praktikken.

I nogle kommuner tilbyder man ansatte på virksomhederne, som ønsker at gøre en indsats for de svageste ledige, en egentlig mentoruddannelse, hvor de tilegner sig kompetencer til at udføre mentorrollen. I andre kommuner tilbydes ikke et egentligt uddannelsesforløb, men mentorerne aflønnes blot af kommunen for den tid, de bruger på den ledige.

De gode erfaringer med brug af mentorer ligger i forlængelse af kommunernes gode erfaring med en tæt og håndholdt indsats over for målgruppen, idet en mentor netop er til stede for borgeren i det daglige og dermed udgør en stabil støtte og sikkerhedsnet, som er afgørende for at sikre fastholdelse i praktik og ordinær ansættelse.

### **Opkvalificering af sociale kompetencer**

Mange kommuner fremhæver, at langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5 ofte har brug for en opkvalificering af deres sociale kompetencer. Dels for, at borgeren selv bliver klar til at nærme sig arbejdsmarkedet, og dels for, at en arbejdsgiver vil samarbejde med borgeren. Sociale kompetencer dækker i denne forbindelse alt lige fra personlig hygiejne til mødestabilitet og evnen til at kunne samarbejde og indgå i et arbejdsfællesskab. Mangelfulde kompetencer på disse områder vil ofte være en direkte hindring for, at borgeren kan træde ind på, eller blot nærme sig, arbejdsmarkedet.

I flere kommuner har man oprettet særlige tilbud for borgere i matchgruppe 4 og 5, hvor formålet er at udvikle borgernes sociale kompetencer gennem blandt andet individuelle samtaler, undervisning og diskussioner. Erfaringerne med denne type indsats er generelt positive, men viser også, at der ofte er tale om en lang og sej indsats, der ikke nødvendigvis giver resultater på det korte sigt.

Afslutningsvis skal det nævnes, at mange kommuner fremhæver helbredsafklaring som en væsentligt og ofte helt nødvendig del af indsatsen over for langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5. Denne type indsats vil blive gennemgået i afsnittet nedenfor om indsatsen over for borgere med helbredsproblemer.

#### **4.4.3 Indsatsen over for borgere med fysiske og psykiske problemer**

Der foreligger ikke registerdata på, hvilke tilbud kommunerne anvender til sygemeldte borgere, og det har således ikke været muligt at foretage en registerbaseret analyse af, hvilke tilbud der har særlig effekt for denne del af målgruppen. Casestudierne og de gennemførte spørgeskemaundersøgelser har imidlertid givet viden om, hvilke indsatser kommunerne har iværksat, og hvad man har gode erfaringer med.

Kommunernes problemer med sygemeldte borgere omfatter flere aspekter: For det første har en del borgere reelle helbreds-mæssige problemer, såsom rygproblemer, depression eller angstproblematikker, som gør det vanskeligt eller umuligt for dem at varetage et job. For det andet oplever mange kommuner problemer med borgere, som nok er præget af diverse diffuse lidelser, men som også ofte sygemeldes fra

aktiviteter, deres helbred reelt godt tillader dem at deltage i. Kommunernes indsats i relation til de syge borgere har derfor dels været at afklare og behandle de helbredsmæssige problematikker, der forhindrer borgerne i at komme tilbage på arbejdsmarkedet, og dels at iværksætte tiltag, der kan mindske problemerne med tilbagevendende sygemeldinger fra borgere med intakt arbejdsevne.

Hvad angår de behandlingsmæssige tiltag over for målgruppen, viser undersøgelsen, at en relativ stor andel af de borgere, der havde behov for behandling, har modtaget det i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE. Som tabellen nedenfor illustrerer, gælder det især borgere med fysiske helbredsproblemer og i lidt mindre grad de psykiske problemer – mens borgere med misbrug ikke i samme grad har modtaget behandling:

**Tabel 4.7. Andel af de ledige i målgruppen, som har behov for lægelig udredning eller behandling af følgende problemer, og som er blevet henvist til det? (Survey blandt jobcentrene)**

	Andel af borgere med fysiske problemer, som har fået udredning eller behandling	Andel af borgere med psykiske problemer, som har fået udredning eller behandling	Andel af borgere med misbrugsproblemer, som har fået behandling
Næsten alle	16 %	9 %	2 %
De fleste	61 %	56 %	13 %
Nogle	20 %	30 %	72 %
Få	0 %	2 %	11 %
Ingen	0 %	0 %	0 %
Ved ikke	3 %	3 %	3 %
Respondenter i alt	64	64	64

Tabellen viser, at mere end 75 pct. af kommunerne vurderer, at de fleste eller næsten alle borgere med fysiske problemer har fået udredning eller behandling af deres *fysiske* problemer. Lidt færre kommuner, nemlig 65 pct., vurderer, at de fleste eller næsten alle borgere med psykiske problemer har fået udredning eller behandling af deres *psykiske* problemer.

Hvad angår behandling af psykiske problemer, er der siden midtvejsevalueringen i efteråret 2007 sket en stigning på 10 procentpoint i andelen af kommuner, der vurderer, at de fleste eller næsten alle borgere med behov herfor er kommet i behandling for deres psykiske problemer. Dette er værd at bemærke, idet evalueringens analyse af sammenhængen mellem tiltag og resultater, som beskrevet i kapitel 3, viser en positiv sammenhæng mellem kommunernes resultatopnåelse og graden af iværksatte behandlingstiltag i forhold til borgere med psykiske lidelser. Dette billede understøttes af casestudier og spørgeskemaundersøgelse, hvor mange kommuner netop angiver, at psykiske problemstillinger udgør en central udfordring i forhold til målgruppen, og at manglen på behandlingssteder for psykiske problemer og vanskelighederne med at bevilge psykologhjælp har været med til at holde en stor andel af målgruppen uden for arbejdsmarkedet.

Som det fremgår af Tabel 4.7 ovenfor, har udredning og behandling af *misbrugsproblemer* været anvendt i noget mindre omfang. Således mener kun 15 pct. af kommunerne, at de fleste eller næsten alle borgere med misbrugsproblemer er kommet i behandling. Ifølge de interviewede sagsbehandlere i casestudierne skyldes dette blandt andet, at mange borgere med misbrugsproblemer ikke vil erkende deres misbrug, hvilket besværliggør et eventuelt behandlingsforløb. I mange kommuner oplever man desuden, at psykiske lidelser og misbrugsproblemer ofte optræder i en kompleks sammenblanding, hvilket kan være med til at besværliggøre behandling af såvel misbruget som sindslidelsen. I flere kommuner er erfaringen endvidere, at den helbredsmæssige afklaring af borgere med langvarige og svære misbrug ofte ender i indstilling til førtidspension, idet en stor andel af de pågældende borgere har mistet arbejdsevnen grundet det langvarige misbrug.

Ud over decideret behandling har kommunerne iværksat en række initiativer og aktiviteter rettet mod afklaring og opkvalificering af de syge borgere samt mod at mindske problemerne med, at borgere, som reelt er i stand til at arbejde, sygemeldes for at undgå aktivering eller udslusning til job. Blandt de aktiviteter, som borgerne har gode erfaringer med i denne sammenhæng, vil vi i det følgende se nærmere på følgende:

- Helbredsafklarende undersøgelser
- Øget brug af læge- og psykologfaglig ekspertise
- Bearbejdning af borgernes sygebillede
- Oprettelse af aktiveringstilbud for sygemeldte borgere
- Kombination af behandling og arbejdsmarkedsrettet aktivering
- Øget samarbejde med praktiserende læger.

### **Helbredsafklarende undersøgelser**

For en stor andel af målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE udgør ubehandlede helbredsproblemer en stor barriere for fremdrift i sagsbehandlingen og iværksættelsen af en jobrettet indsats. Dette afspejles i, at helbredsafklaring, som beskrevet ovenfor, er et meget hyppigt anvendt redskab i indsatsen. Således angiver 75 pct. af kommunerne, at de i høj grad, og 20 pct. af kommunerne, at de i nogen grad har benyttet afklaring af borgerens helbredsmæssige situation som led i indsatsen. Kommunerne benytter fx helbredsafklaring i sager, hvor sagsbehandlerens forudgående kendskab til borgeren er begrænset, hvor der er tale om en kompleks sygehistorie eller sager, hvor borgeren har et udpræget fastlåst billede af sig selv som syg. Helbredsafklaringen danner således udgangspunkt for den videre tilrettelæggelse af forløbet for borgeren.

I Nyborg Kommune har en meget stor andel af borgerne i målgruppen helbredsmæssige problemer af fysisk og/eller psykisk karakter, og derfor er hovedparten af borgerne i målgruppen blevet indstillet til helbredsmæssig afklaring. Den helbredsmæssige afklaring kan enten ske via borgerens egen praktiserende læge, på sygehuset eller hos en psykolog eller psykiater, afhængigt af borgerens problemstillinger. Kommunen anvender i den forbindelse ofte Mediconnect, som er en online markedsplads for udbudssager inden for sundhed og beskæftigelse. Mediconnects hjemme-

side indeholder bl.a. en speciallæge- og psykologdatabase, som kommunen bruger til at finde frem til en relevant speciallæge eller psykolog, så der sikres en hurtig afklaring og fremdrift i sagen. På hjemmesiden er det muligt at se, hvilke læger som kan levere en given erklæring hurtigst (og billigst) på et givet tidspunkt.

Kommunerne oplever de helbredsmæssige afklaringer som et værdifuldt redskab. For det første kan helbredsafklaringen være med til at give borgeren selv en afklaring af, om der er helbredsmæssige barrierer for at kunne varetage et arbejde eller måske omvendt – at der ifølge en lægefaglig vurdering ikke er de helbredsmæssige barrierer til stede, som borgeren forestillede sig. For det andet giver helbredsafklaringen kommunen en mere dybtgående og objektiv forståelse af, hvilke problemer der præger borgeren, således at der kan foretages en mere målrettet og forsvarlig indsats. Kommunerne oplever både, at helbredsafklaringerne kan være med til at sikre, at der ikke iværksættes en indsats, som senere viser sig nyttesløs, og blot giver borgeren yderligere nederlagsoplevelser, og i andre tilfælde har afklaringen været med til at afdække, at borgeren havde flere ressourcer end forventet, og har dermed fungeret som et positivt afsæt for det videre forløb.

### **Øget brug af læge- og psykologfaglige konsulenter**

Surveyen blandt kommunerne viser endvidere, at hver tredje kommune har indført mere omfattende kvalitetstjek af lægeerklæringer, og at hver tredje kommune har ansat en lægefaglig konsulent eller et sundhedsteam, som kan bidrage med lægefaglig afklaring af borgernes problematikker. Det skal her bemærkes, at kommunerne har haft mulighed for at angive, at de har iværksat mere end et af ovenstående tiltag for at imødegå problemerne med sygemeldte borgere. Således spiller mere omfattende kvalitetstjek af lægeerklæringer formentlig sammen med ansættelse af lægefagligt personale, idet man kan forestille sig, at det i mange tilfælde netop vil være det lægefaglige personale i kommunen, som foretager kvalitetstjek af lægeerklæringer.

I Tårnby Kommune udgør kommunens tre lægekonsulenter et vigtigt redskab i relation til sygemeldte borgere. Jobcentret har tre lægekonsulenter tilknyttet med hver deres speciale: en lægekonsulent inden for almen medicin og socialmedicin, en lægekonsulent med speciale i led og knogler samt en psykiatrisk lægekonsulent. Lægekonsulenterne anvendes bl.a. til at gennemgå borgerens samlede sag og på den baggrund vurdere, hvilken indsats der bør sættes i værk for den pågældende borger. Derudover anvendes lægekonsulenterne til at "oversætte" lægeerklæringer og andet lægefagligt materiale om borgernes tilstand, sådan at det bliver forståeligt for sagsbehandlerne. Endelig bruges lægekonsulenterne som rådgivere i de tilfælde, hvor sagsbehandleren er i tvivl om, hvilken type udredning borgeren har brug for. I den sammenhæng fremhæver sagsbehandlerne, at det er en fordel, at lægekonsulenterne har personligt kendskab til mange af de øvrige læger i lokalområdet og derfor også kan informere om, hvilke læger der bør anvendes.

Rebild Kommune har grebet indsatsen over for borgere med psykiske problemer an ved at ansætte to psykologer, der fungerer som sparringspartnere for jobcentrets medarbejdere, især i relation til borgere med psykiske lidelser. Derudover kan psy-

kologerne tage samtaler med borgere, der har særlige behov, men psykologerne er ikke ansat til at give borgerne behandling. De to psykologer står til rådighed for hele jobcentret og ikke kun kontanthjælpsafdelingen. Ansættelsen af den ene psykolog er bevilget af LBR, og de positive erfaringer med denne ansættelse har resulteret i, at jobcentret selv har finansieret ansættelsen af endnu en psykolog.

I flere af casestudierne berettes om gode erfaringer med at inddrage psykologer i rundbordssamtaler med sagsbehandler, virksomhedskonsulent, praktiserende læge og borgeren. Her bruges psykologen til at give sparring og rådgivning om borgerens eventuelle psykiske problemer og mulighed for behandling heraf.

### **Bearbejdning af sygebillede**

Som med de langtidsledige er der ofte også behov for at arbejde med borgerens selvforståelse i sager, hvor borgeren har helbreds- og misbrugsproblemer. En mangeårig forståelse af sig selv som syg – og dermed som oftest uarbejdsdygtig – kan være en stor hindring for aktivering af målgruppen. I mange kommuner har man derfor gode erfaringer med, at sagsbehandlerne indgår i tæt dialog med borgeren om vedkommendes sygehistorie og selvopfattelse. Dette sker som oftest i relation til en helbredsafklarende undersøgelse, der kan tjene som samtalegrundlag.

### **Aktiveringstilbud for sygemeldte borgere**

Et fastlåst og mangeårigt sygebillede kan være en stor barriere for at sende en borger ud i aktivering, hvis vedkommende fx slet ikke kan se sig selv på en arbejdsplads. Samtidig oplever kommunerne generelt store problemer med, at en del borgere sygemeldes, så snart der iværksættes en aktiveringsindsats – også i tilfælde hvor borgerens eventuelle helbreds-mæssige problemer ikke burde udgøre en hindring for at deltage i aktiveringen. For flere kommuner har løsningen været at oprette aktiveringstilbud, som kan rumme sygemeldte borgere, og som er særligt indrettet på at tage hånd om de sygemeldte borgeres problematikker. Surveyen blandt jobcentre viser, at knap halvdelen af kommunerne (48 %) har iværksat aktive tilbud til sygemeldte borgere, blandt andet for at imødegå problemerne med sygemeldinger blandt målgruppen.

Et eksempel herpå finder vi i Nyborg Kommune, hvor man har oprettet et aktiveringstilbud for syge kontanthjælpsmodtagere, der skal fungere som en slags trinbræt til den videre indsats. På kurset arbejder man bl.a. med borgernes sygdomsbillede og selvforståelse og forsøger at få dem ud af en mangeårig fastlåst identitet som sygemeldt. Kurset er tilrettelagt sådan, at det tager udgangspunkt i den enkelte borgers særlige skånebehov, og kursusforløbet planlægges derefter. Det betyder, at aktiviteterne på kurset tilrettelægges fleksibelt og individuelt, så alle sygemeldte borgere kan deltage. Derfor godtages lægeerklæringer og sygemeldinger heller ikke på kurset – medmindre der er tale om akut sygdom eller sygdom, som adskiller sig radikalt fra borgerens hidtidige sygemeldinger. Erfaringen fra kurset er, at borgerne er glade for at deltage, når endelig de kommer i gang, og at de ved at få et netværk til andre ledige oplever styrket selvtillid, får lyst til at deltage i aktiviteterne og langsomt opbygger en ny selvforståelse, som ikke er koblet til sygdom.



Casestudierne viser endvidere, at der i flere kommuner er oprettet projekter med særligt fokus på psykiske problemer, som udgør en central barriere for mange borgere i målgruppen. Fx har Odder Kommune som konsekvens af problematikken omkring bevilling af psykologbehandling til ledige oprettet et aktiveringsprojekt i eget regi, hvor der tilbydes behandling af psykiske problemer. Tilbuddet er målrettet unge kvinder med psykiske problemer (særligt angst, depression og ADHD) og manglende socialt netværk og består i psykologafklaring, værkstedsarbejde og coaching med fokus på at opbygge deltagernes selvværd. Kommunen oplever, at kurset i kraft af den håndholdte indsats med mange personlige samtaler og coachens hjælp til selvhjælp er meget virkningsfuldt. Samtidig er kurset bekosteligt, og det eksisterer i dag derfor i en nedjusteret udgave, hvor der især er skåret i antallet af psykolog- og coach-timer.

### **Kombination af behandling og arbejdsmarkedsrettet aktivering**

Helbreds- og misbrugsproblemer opfattes i mange kommuner som en barriere for at gennemføre en mere arbejdsmarkedsrettet aktiveringsindsats. I nogle kommuner har man imidlertid gjort op med forestillingen om, at de helbredsmæssige problemer nødvendigvis skal være ryddet helt af vejen før en mere jobrettet aktivering. Tabellen nedenfor giver et overblik over, i hvilket omfang kommunerne kombinerer behandlingstilbud med mere arbejdsmarkedsrettede aktiviteter som praktik eller opkvalificering:

**Tabel 4.8. Andel af borgere, som har deltaget i arbejdsmarkedsrettet aktivering (fx opkvalificering og praktik) sideløbende med behandlingsforløb. (Survey blandt jobcentrene)**

	Respondenter	Procent
Ingen	0	0 %
Ca. 1-25 %	21	33 %
Ca. 26-50 %	27	42 %
Ca. 51-75 %	7	11 %
Ca. 76-100 %	4	6 %
Ved ikke	5	8 %
I alt	64	100 %

Som det ses i tabellen ovenfor, har en relativt stor andel af kommunerne anvendt kombinerede behandling/aktiveringsforløb for mere end 25 pct. af målgruppen. Kun hver tredje kommuner angiver, at under 25 pct. af de borgere, som har deltaget i behandlingsforløb, sideløbende har deltaget i arbejdsmarkedsrettet aktivering. Det giver indtryk af, at mange kommuner er gået væk fra at tænke helbredsafklaring og behandlingsforløb som en indsats, der skal afsluttes forud, for at borgeren kan påbegynde et arbejdsmarkedsrettet aktiveringsforløb. Casestudierne indikerer, at kombinationen af behandlings- og arbejdsmarkedsrettede aktiviteter fx kan tage form af aktiveringsforløb af den ovenfor nævnte type, hvor tilbuddet er tilpasset sygemeldte borgere, men samtidig har fokus på senere arbejdsmarkedsdeltagelse, fx gennem opkvalificering eller praktik.

### Samarbejde med praktiserende læger

Kommunernes tiltag for at imødekomme problemet med sygemeldte borgere omhandler desuden samarbejdet med de privatpraktiserende læger. Som det fremgår af nedenstående tabel, har hovedparten af jobcentrene som led i NY CHANCE TIL ALLE gjort en indsats for at forbedre og øge samarbejdet med lægerne.

**Tabel 4.9. Har kommunen som følge af NY CHANCE TIL ALLE iværksat nogle af følgende aktiviteter for at forbedre samarbejdet med de privatpraktiserende læger i kommunen? (Survey blandt jobcentrene)**

	Respondenter	Procent
Udsendt skriftligt materiale til privatpraktiserende læger	5	8 %
Afholdt generelle informations-/dialogmøder for privatpraktiserende læger i kommunen	18	28 %
Haft mere dialog med de privatpraktiserende læger i forbindelse med konkrete sager	38	59 %
Øget brugen af rundbordssamtaler	19	30 %
Andet:	12	19 %
Ved ikke	11	17 %
I alt	64	100 %

Tabellen viser, at knap 60 pct. af kommunerne har øget dialogen om konkrete sager med privatpraktiserende læger som led i NY CHANCE TIL ALLE. Også rundbordssamtaler med lægerne og informations- og dialogmøder for læger i kommunen er redskaber, som flere kommuner har øget brugen af (hhv. 30 og 28 pct.). Også her skal det bemærkes, at kommunerne har haft mulighed for at angive mere end et redskab.

Mange kommuner erfarer, at det er vanskeligt at etablere samarbejde med de praktiserende læger. Ofte skyldes dette ifølge kommunerne, at lægerne ikke har tid til eller ikke prioriterer samarbejdet. Dette afspejles i, at 43 pct. af kommunerne oplever, at de slet ikke eller i mindre grad har opnået et øget samarbejde med lægerne i løbet af projektperioden. Samtidig vurderer knap lige så mange – nemlig 38 pct. – af kommunerne, at de i nogen eller i høj grad har opnået et øget samarbejde med lægerne. Dertil kommer, at 9 pct. af kommunerne i forvejen vurderer, at de har et rigtig godt samarbejde med lægerne, hvorfor det ikke har været relevant for dem at øge samarbejdet. Tilsammen vurderer således knap halvdelen af kommunerne (47 %), at de i dag har et godt/øget samarbejde med de praktiserende læger.

Når samarbejdet med de praktiserende læger er etableret, er erfaringerne meget positive. I casestudierne er det blandt andet blevet fremhævet, at øget information til lægerne om fx de aktiveringstilbud, som sygemeldte borgere henvises til, kan være med til at mindske sygemeldingerne. Når lægen opnår forståelse af tilbuddets karakter, herunder at der som oftest tages højde for individuelle skånebehov, finder lægen det ofte mere forsvarligt at lade borgeren deltage, og på den måde mindskes lægens tilbøjelighed til at sygemelde borgerne. Generelt har kommunerne også gode erfaringer med den personlige dialog om konkrete sager, idet det i højere grad skaber en opfattelse af, at lægen og kommunen er "på samme side", dvs. at begge par-

ter arbejder for at hjælpe borgeren til at få det bedre. Telefoniske eller personlige samtaler mellem læge og sagsbehandler kan også mindske problemerne med borgere, som præsenterer deres situation forskelligt for hhv. læge og sagsbehandler og dermed får spillet dem ud mod hinanden på et falsk grundlag.

#### 4.4.4 **Indsatsen over for borgere med anden etnisk baggrund**

Indtrykket fra casestudier og spørgeskemaundersøgelse er, at nogle kommuner har oprettet særlige tilbud til borgere med anden etnisk baggrund, men at der i de fleste kommuner ikke findes særlige tilbud til denne del af målgruppen. De gode erfaringer med indsatsen over for målgruppen er derfor i mange tilfælde sammenfaldende med kommunernes gode erfaringer med især langtidsledige og ledige i match 4 og 5, men også med borgere med helbreds- og misbrugsproblemer.

I dette afsnit gennemgås følgende gode erfaringer med indsatsen over for borgere med anden etnisk baggrund:

- Kombination af virksomhedspraktik og sproglig opkvalificering
- Mentorordninger
- Brug af særlige tilbud for etniske minoriteter.

#### **Kombination af virksomhedspraktik og sproglig opkvalificering**

Som omtalt tidligere viser regressionsanalysen, at det er de samme tilbud, som har god effekt for borgere med anden etnisk baggrund, som over for den øvrige målgruppe i indsatsen. I relation til virksomhedspraktik for borgere med anden etnisk baggrund angiver flere kommuner i spørgeskemaundersøgelsen, at de har gode erfaringer med at kombinere virksomhedspraktik med sproglig opkvalificering. Erfaringen er, at virksomhedspraktik og sprogtilbud ofte supplerer hinanden godt, dels hvad angår en styrkelse af borgerens kvalifikationer, og dels hvad angår at skabe en sammenhængende og meningsfuld indsats for borgeren, hvor der tidligt i forløbet er et klart jobsigte.

Kommunerne anvender også andre opkvalificerende tiltag i kombination med sproglig opkvalificering. I Lyngby-Taarbæk Kommune har man fx gode erfaringer med at aktivere borgere med anden etnisk baggrund på Hellerup Sprogcenter, hvor de ledige sideløbende kan komme i oplæring som rengøringsassistent, kantinemedarbejder el. lign. og deltage i sprogundervisning. Det er kommunens erfaring, at dette samlet set er med til at gøre den svagere del af målgruppen parat til en egentlig virksomhedspraktik.

Sproglig opkvalificering er desuden et tilbud, som også benyttes for sig selv over for målgruppen, og som i flere kommuner vurderes at kunne udgøre et nødvendigt udgangspunkt for at kunne komme videre i indsatsen med visse borgere med anden etnisk baggrund.

#### **Mentorordninger**

Som for langtidsledige og ledige i matchgruppe 4 og 5 har kommunerne også gode erfaringer med at bruge mentorer i indsatsen over for borgere med anden etnisk

baggrund end dansk. Igen er det den støtte og rådgivning, som mentoren tilbyder, som vurderes at være værdifuld, samt at der herigennem kan opstå en tillidsfuld relation mellem borger og mentor, som er med til at gøre det mere trygt for borgeren at skulle finde sig til rette på en dansk arbejdsplads.

Erfaringen fra enkelte kommuner viser, at det kan være hensigtsmæssigt at matche borgere og mentorer på baggrund af etnisk baggrund således, at de om muligt har samme etniske minoritetsbaggrund. Denne tankegang understøttes af erfaringerne i Frederikshavn Kommune, hvor en af de kommunale støttekontaktpersoner med etnisk minoritetsbaggrund i visse tilfælde – med stor succes – har været matchet med en borger med samme etniske baggrund.

### **Brug af særlige tilbud for etniske minoriteter**

Som nævnt viser spørgeskemaundersøgelsen og casestudierne, at nogle kommuner har oprettet deciderede projekter, som retter sig udelukkende mod borgere med anden etnisk baggrund. I spørgeskemaet angives det, at disse tilbud ofte består af en kombination af sproglig, social, faglig og eventuelt også helbredsmæssig opkvalificering.

Et eksempel på et tilbud, som retter sig direkte mod målgruppen med anden etnisk baggrund, er Nyborg Kommunes tilbud til etniske minoritetskvinde. Etniske minoriteter er ikke en målgruppe, der fylder meget i Nyborg. Alligevel har man valgt at oprette et tilbud for en lille gruppe ledige kvinder med etnisk minoritetsbaggrund, som har været i Danmark i mange år, men kun taler meget begrænset dansk og ikke har været ude på det danske arbejdsmarked. Projektet er først opstartet i den aller-sidste del af NY CHANCE TIL ALLE-perioden og går ud på at samle kvinderne i en gruppe af 10 deltagere 30 timer om ugen, hvor al snak foregår på dansk. Formålet med tilbuddet er for kommunen at foretage en afklaring af de enkelte deltagere – hvad ved kvinderne om det danske samfund, hvad har de lyst til at lave, og hvilke ressourcer har de. Projektet omfatter blandt andet undervisning om sundhed og det danske samfund og afklaring af personlige og helbredsmæssige problemer. Hvis kvinderne ikke møder op, stoppes deres kontanthjælp. Desuden inddrages kvindernes ægtemænd ofte som led i processen. Denne konsekvente tilgang har kommunen indtil videre positiv erfaring med over for deltagerne.

## 5. Rammerne for NY CHANCE TIL ALLE

I dette kapitel ændrer vi fokus på den konkrete indsats, som kommunerne har iværksat for at få ledige tættere på arbejdsmarkedet, til selve programmet NY CHANCE TIL ALLE og de elementer, der på forskellig vis har skullet støtte kommunernes indsats. Analysen fokuserer på tre elementer:

- *Incitament*: i form af ændringer i refusionsreglerne (1) og forsøg med resultatløns (2).
- *Understøttende aktiviteter*: I form af hjælperedskaber som målrettede jobforløb og jobpakker (3).

Analysen bygger både på primære datakilder, som er indhentet i forbindelse med afslutningsevalueringen, og data fra midtvejsevalueringen.

### 5.1 Ændringerne i refusionsreglerne

Et af tiltagene i det generelle initiativ, Ny Chance Til Alle, var en ændring af refusionsreglerne, som havde til formål at øge kommunernes tilskyndelse til en aktiv indsats. Spørgsmålet er, hvilken betydning dette øgede incitament har haft for kommunerne.

Opstartsevalueringen viste, at kommunerne selv forventede, at de økonomiske incitamentter ville have stor betydning for implementeringen af NY CHANCE TIL ALLE. Derfor vurderede kommunerne mål 3 om aktiveringsgraden som det mest realistiske at opnå. Midtvejs- og slutevalueringen bekræftede, at ændringerne i refusionsreglerne har spillet en væsentlig rolle for den kommunalpolitiske opmærksomhed. Det har blandt andet betydet, at jobcenterchefer har ændret sammensætningen af tilbud eller fremrykket indsatsen over for de ledige for at profitere af de ændrede refusionsregler.

Midtvejsevalueringen nuancerede imidlertid billedet af, at de økonomiske incitamentter ville være kommunernes primære fokus. For det første er mål 3 som nævnt tidligere den målsætning, som kommunerne har været længst fra at realisere. Hvis de økonomiske incitamentter havde slået konsekvent igennem, er det forventeligt, at resultatopnåelsen havde været højere på dette mål. For det andet viser en aktuel undersøgelse, at de økonomiske incitamentter i forbindelse med ændringerne i refusionsreglerne ikke i sig selv har betydning for kommunernes aktiveringsgrad<sup>9</sup>.

Spørgsmålet er derfor, om læren er, at de økonomiske konsekvenser ikke har haft en reel betydning for kommunernes adfærd. Svaret er her afkræftende. KREVI's undersøgelse fremhæver således, at kommuner som bevidst har lagt en strategi for, hvordan indsatsen skulle tilpasses de nye økonomiske incitamentter, har en højere

---

<sup>9</sup> KREVI (2008). *Styring kræver styring*.

aktiveringsgrad. Selv om de to undersøgelser ikke er umiddelbart sammenlignelige, stemmer dette resultat overens med resultaterne i midtvejsrapporten, hvor en række kommunale ledere netop havde truffet en række strategiske valg om indhold og form af aktiveringsindsatsen i lyset af ændringerne i refusionssatserne.

Ovenstående indikerer således, at de økonomiske tilskyndelser har en indflydelse på adfærden i kommunerne, men at de også "filtreres" og fortolkes af det kommunale ledelsesniveau i forhold til den enkelte kommunes strategi og prioriteringer. Erfaringerne fra de to hidtidige evalueringer peger på, at refusionsreglerne har virket som en opmærksomhedsskaber, som særligt politikerne og ledelsen har haft fokus på. Og for de bedst præsterende jobcentre, som har deltaget i casestudierne, tyder meget på, at ledelsen her har brugt opmærksomheden til at skabe nogle gunstige rammer for, at medarbejderne har kunnet tilrettelægge en effektiv indsats.

## 5.2 Resultatløn – små skridt på vejen

Brugen af incitamenter har således kendetegnet NY CHANCE TIL ALLE på kommunalt niveau. Incitamentstænkningen har også haft en plads på medarbejderniveau, idet kommunerne har haft mulighed for at søge midler til resultatløn fra en pulje på i alt 10 mio. kr. Resultatlønnen udløses, når en borger i målgruppen kommer i job eller uddannelse – helt konkret når borgeren i 13 ud af 15 uger enten ikke modtager offentlig forsørgelse, kommer i SU-godkendt uddannelse eller kommer i fleksjob.

37 kommuner har i første halvår 2008 ansøgt om midler fra resultatlønspuljen. De udbetalte beløb spænder fra 10.000 kr. til 651.000 kr. Ikke overraskende udbetales de største beløb til de store kommuner. I alt er 6,9 mio. kr. ud af de afsatte 10 mio. blevet udbetalt.

### Hvad får kommunerne ud af at bruge resultatløn

Udbredelsen af resultatløn strækker sig til ca. en tredjedel af kommunerne. 36 pct. af respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen har erfaringer med resultatløn, mens størstedelen på 64 pct. har takket nej.

En ting er udbredelsen af brugen af resultatløn. Noget andet er, hvad kommunerne oplever, at der kommer ud af at bruge incitamenter i indsatsen over for de svageste ledige. Hvis vi først anskuer resultatlønnen i et positivt perspektiv, kan man forvente en direkte effekt i form af, at medarbejderne yder en ekstra indsats og derved får flere ledige i arbejde. Eller man kan lidt mere indirekte forvente, at resultatlønnen medfører en øget fokus på effekterne af medarbejdernes daglige arbejde, en højere medarbejdertilfredshed eller styrkelse af ledernes mulighed for at anerkende den gode indsats. I et mere negativt perspektiv kan det forventes, at medarbejderne for at høste den økonomiske gevinst prioriterer de stærkeste ledige frem for de svage. Resultaterne fremgår herunder.

**Tabel 5.1. Konsekvenserne af brug af resultatløn**

	Slet ikke	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	Ved ikke	Total
Medarbejderne fik flere i arbejde end tidligere	61 %	13 %	17 %	4 %	4 %	23
Medarbejdertilfredsheden blev højere	30 %	26 %	39 %	4 %	0 %	23
Der kom større fokus på effekterne af indsatsen	52 %	13 %	22 %	9 %	4 %	23
Lederen fik bedre mulighed for at påskønne en ekstra indsats	39 %	26 %	22 %	13 %	0 %	23
Medarbejderne koncentrerede sig i højere grad om de stærkeste ledige	70 %	4 %	13 %	0 %	13 %	23

Ser vi først på den direkte positive effekt, ser resultatlønnen ikke ud til at have haft nogen væsentlig effekt. 4 pct. (1 kommune) tilkendegiver i høj grad, at medarbejderne har fået flere i arbejde som følge af resultatlønnen. Der er dog 17 pct., der svarer i nogen grad, men generelt set er der kun svage indikationer på en direkte effekt. Der er dog tegn på en mere indirekte effekt, da 9 pct. (to kommuner) markerer, at der i høj grad er kommet et øget fokus på effekterne. Den mest iøjnefaldende effekt er dog, at lederne får bedre mulighed for at påskønne den gode indsats. Her svarer 35 pct. i høj eller i nogen grad. Det ser altså ud til, at det særligt er som ledelsesredskab, at resultatlønnen har betydning.

Det mest markante resultat er dog de høje andele, som svarer slet ikke. Der er således 61 pct., der svarer, at resultatlønnen slet ikke medvirker til at få flere i arbejde. Tilsvarende svarer mere end halvdelen af kommunerne, at resultatlønnen slet ikke har haft betydning for fokus på effekterne. Tallene understreger således, at det særligt er de mere indirekte og HR-relaterede emner – som medarbejdertilfredshed og ledelsens evne til at honorere den ekstra indsats – der er kommet ud af brugen af resultatløn.

Generelt må resultatlønnen således siges at have haft en beskedent betydning for adfærden i jobcentrene. Resultatlønnen har dog ikke haft utilsigtede effekter, idet mere end to tredjedele afviser, at medarbejderne har fokuseret på de stærke ledige for at øge den resultatafhængige del af lønnen.

Selv om ovenstående tyder på, at resultataflønningens incitamentstænkning har haft beskedent effekt i kommuner, er det alligevel interessant at se på, hvordan jobcentrene har udmøntet ordningen. Disse valg kan være med til at kaste lys over implementeringen af ordningen.

**Tabel 5.2. Hvordan havde I tilrettelagt tildelingen af resultatlønnen i jeres kommune?**

	Respondenter	Procent
Resultatlønnen tilfaldt den enkelte sagsbehand- ler/jobkonsulent	0	0 %
Resultatlønnen tilfaldt hele gruppen af sagsbehandle- re/jobkonsulenter	8	35 %
Resultatlønnen tilfaldt hele gruppen af medarbejdere, inkl. HK'ere	10	44 %
Andet, angiv venligst:	4	17 %
Ved ikke	1	4, %
I alt	23	100 %

Tabellen ovenfor viser, at stort set samtlige jobcentre har valgt en kollektiv afløn-  
ningsmodel. 44 pct. af kommunerne – dvs. den største del – har valgt at lade resul-  
tatlønnen tilfalde hele gruppen af involverede medarbejdere fra sagsbehandler over  
jobkonsulenter til involverede HK'ere. Godt en tredjedel har valgt en lidt anden afart,  
hvor belønningen er tættere knyttet til de medarbejdere, som har mest direkte mu-  
lighed for at påvirke den lediges vej til beskæftigelse, nemlig sagsbehandlere og job-  
konsulenter. Ingen kommuner har valgt at tilgodese enkeltmedarbejdere. Det er så-  
ledes tydeligt, at udmøntningen af resultatløn tænkes inden for rammerne af en kol-  
lektiv kultur, hvor belønningen af den individuelle præstation er et fremmedlegeme.

#### Hvorfor fravalg af lønredskabet

Hvis vi vender blikket mod de kommuner, der har valgt resultatlønsredskabet fra, er  
det interessant at se på begrundelserne for dette fravalg.

**Tabel 5.3. Hvad er grunden til, at I ikke har indført resultatløn? Sæt evt. flere kryds**

	Respondenter	Procent
Vi var ikke klar over, at det var muligt at bruge resultatløn	0	0 %
Det giver ikke mening at belønne den enkelte, da resultatet er et resultat af en kollektiv proces	26	63 %
Tildelingen risikerer at skabe splid i medarbejdergruppen	10	24 %
Individuel aflønning betyder, at medarbejderne glemmer fokus på helheden	7	17 %
Belønningen skal være større, hvis den skal påvirke medar- bejdernes adfærd	3	7 %
Andet:	9	22 %
Ved ikke	6	15 %
I alt	41	100 %

Tabellen herover taler sig eget tydelige sprog. Det er særligt vanskeligheden ved at  
afgrænse den enkelte medarbejders indsats fra kollektivets, som er den primære  
grund, når jobcentre undlader at prøve kræfter med resultatløn. Det tilkendegiver  
næsten to tredjedele af de kommuner, som ikke har anvendt resultatløn. Den be-  
grænsede anvendelse er altså overvejende teknisk begrundet, og det må formodes,  
at resultatlønnen ville være mere udbredt, hvis blot det var muligt at afgrænse den  
enkelte medarbejders bidrag. Svaret referer dog samtidigt tydeligt til den kollektive



proces, og det er derfor rimeligt at antage, at en teknisk afgrænsning af den enkeltes indsats for nogle ville fremstå som en abstrakt og meningsløs øvelse. I forlængelse heraf ses det at ca. en fjerdedel af kommunerne, som har valgt resultatlønnen fra på grund af risikoen for at skabe splid blandt medarbejderne.

Resultaterne ovenfor afspejler ret præcist de 10 casekommuner. Fire ud af de 10 kommuner har anvendt resultatløn, og også her er det de kollektive aflønningsmodeller, som anvendes. Fra ledelsesside betoner man eksempelvis, at resultatlønnen giver en mulighed for at sende et positivt signal til medarbejderne og anerkende indsatsen. Man vurderer dog ikke, at den ekstra sum penge har betydning for, hvor mange ledige der kommer i arbejde – igen er det altså de indirekte HR-relaterede effekter, der er i fokus. I medarbejderperspektivet er nøgleordet fortsat den kollektive belønning.

### Mere resultatløn – hvordan?

Hvis resultatløn anses for et gavnligt redskab, er det interessant at se på, hvad der kunne få kommunerne til at takke ja til en mere incitamentsbaseret aflønning.

**Tabel 5.4. Hvad skulle være gjort anderledes, for at I ville have valgt at anvende resultatløn? Sæt evt. flere kryds**

	Respondenter	Procent
Bedre information fra centralt hold om resultatlønnen før indsatsens start	7	17 %
Bedre muligheder for at koble resultatlønnen til borger-CPR-nummer, så det kan udpeges, hvem der har udløst resultatlønnen	6	15 %
Større aflønning pr. resultat	7	17 %
Mulighed for at anvende resultatmidler til fx kompetenceudvikling, firmaudflugter mv.	18	44 %
Andet:	6	15 %
Vi er principielt imod resultatløn, og andre omstændigheder ville derfor ikke have fået os til at deltage i ordningen	5	12 %
Ved ikke	8	20 %
I alt	41	100 %

Det er særligt resultatlønnes pekuniære form, som udfordrer kommunerne. 44 pct. ville således anvende resultatløn, hvis man frem for konkret aflønning af medarbejdere kunne bruge midlerne bredere til kompetenceudvikling eller lignende. Bedre information om potentialerne, bedre mulighed for at afgrænse den enkeltes indsats og større aflønning per resultat nævnes hver af ca. 15 pct. af respondenterne, mens det kun er fem kommuner, svarende til 12 pct., som kategorisk afviser at anvende resultatløn.

Disse resultater underbygger billedet fra midtvejsevalueringen, hvor det også fremgik, at en af nøglerne til at fremme brugen af resultatløn var bredere rammer for anvendelsen af resultatløn. Herudover blev det nævnt, at bedre og tidligere information er væsentlig, ligesom mulighederne for at knytte resultatlønnen tættere til drif-

ten og udvikle ordningerne på egne, lokale præmisser vil være fremmende for anvendelsen af redskabet.

### 5.3 Understøttende aktiviteter – målrettede jobforløb og jobpakker

NY CHANCE TIL ALLE har ikke alene forsøgt at påvirke kommunernes indsat gennem incitamenter. Initiativets hjemmeside har formidlet gode erfaringer og har desuden givet kommunerne mulighed for at få inspiration gennem en række inspirationsmaterialer i form af målrettede jobforløb og jobpakker. Intentionen med inspirationsmaterialerne har været at give kommunerne nogle konkrete værktøjer, som kunne bruges i indsatsen over for de langtidsledige kontant- og starthjælpsmodtagere. Midtvejs-evalueringen af NY CHANCE TIL ALLE viste, at kommunerne i begrænset omfang anvendte disse hjælperedskaber. I dette afsnit ser vi nærmere på, om kommunerne i den sidste del af forløbet har taget værktøjerne til sig.

**Tabel 5.5. I hvilken grad har I anvendt beskrivelserne af målrettede jobforløb?**

	Respondenter	Procent
Slet ikke	21	33 %
I mindre grad	30	47 %
I nogen grad	5	8 %
I høj grad	0	0 %
Ved ikke	8	13 %
I alt	64	100 %

Tabellen viser sig, at brugen af målrettede jobforløb er begrænset. 80 pct. af kommunerne har slet ikke eller i mindre omfang anvendt de målrettede jobforløb, og ingen kommuner svarer i høj grad. Hjælperedskaberne har således ikke spillet nogen central rolle for kommunernes implementering af NY CHANCE TIL ALLE. Derfor bliver begrundelserne for fravalget interessante. Ser vi på kommunernes begrundelser, er der fire typer af forklaringer, som skiller sig ud:

- *Manglende kendskab:* En del kommuner nævner, at de ikke var klar over, at der eksisterede målrettede jobforløb. Her er der således primært tale om en kommunikationsudfordring.
- *Prioriterer individuel indsats:* Andre kommuner er kritiske, idet de ser prædefinerede forløb som en modsætning til den individuelle indsats, som ifølge kommunerne er mere velegnet over for målgruppen. Nogle kommuner nævner eksplicit, at de i stedet for målrettede jobforløb prioriterer en "håndholdt indsats"
- *Manglende behov:* Flere kommuner nævner, at de ikke har behov for de målrettede jobforløb, eller at forløbene ikke tilfører noget nyt sammenlignet med den generelle trappemodell.
- *Indirekte inspiration:* Endelig er der en lille gruppe, som nævner, at de har ladet sig inspirere af de målrettede jobforløb, men at inspirationen ikke direkte har afspejlet sig i den daglige praksis.

Generelt set genfindes ovenstående mønster, hvad jobpakkerne angår.

**Tabel 5.6. I hvilken grad har I i tilrettelæggelsen af disse forløb ladet jer inspirere af de tolv såkaldte jobpakker?**

	Respondenter	Procent
Slet ikke	14	22 %
I mindre grad	32	50 %
I nogen grad	10	16 %
I høj grad	1	2 %
Ved ikke, hvad 'Jobpakker' er	0	0 %
Ved ikke	7	11 %
I alt	64	100 %

Tabellen viser, at jobpakkerne heller ikke har spillet nogen stor rolle for kommunerne. 70 pct. svarer, at de slet ikke eller i mindre grad har anvendt jobpakkerne. Sammenlignet med de målrettede jobforløb er der dog færre, der svarer slet ikke. Her er det dog væsentligt at have erfaringerne fra evalueringen af jobpakkerne in mente. Den viser, at kommunerne i meget begrænset omfang anvender jobpakkerne, og at der hersker uklarhed om den konkrete definition af jobpakker. Derfor kan anvendelsen af jobpakkerne i tabellen ovenfor være overestimeret<sup>10</sup>.

Begrundelserne for ikke at anvende jobpakkerne svarer i store træk til begrundelserne ovenfor. Herudover er der en del, som fremhæver, at målgruppen er meget svag – og at jobpakkerne derfor ikke efter deres vurdering er et velegnet redskab.

<sup>10</sup> Rambøll Management (2008). *Evaluering af jobpakker*.

## 6. NY CHANCE TIL ALLE – og hvad så

Dette kapitel vil se nærmere på, hvorvidt og hvordan kommunerne har tænkt sig at forankre indsatsen og fastholde fokus på målgruppen, nu hvor NY CHANCE TIL ALLE-initiativet er afsluttet.

**Tabel 6.1. Er der på nuværende tidspunkt planer om at videreføre projektforløb/tilbud, som i indsatsperioden er blevet oprettet til målgruppen?**

	Respondenter	Procent
Ja, alle projektforløb/tilbud oprettet til målgruppen vil blive videreført	29	45 %
Ja, nogen projektforløb/tilbud videreføres, men andre lukkes	17	27 %
Nej, de nye projektforløb/tilbud, som blev oprettet til målgruppen, afsluttes nu	4	6 %
Der er ikke udviklet nye projektforløb/tilbud i løbet af NY CHANCE TIL ALLE-indsatsperioden	8	13 %
Ved ikke	6	9 %
I alt	64	100 %

Survey og casestudier viser, at de fleste kommuner har gjort sig overvejelser om, hvad der skal ske efter NY CHANCE TIL ALLE. 72 pct. af kommunerne angiver, at de har planer om at videreføre alle eller nogle af de projektforløb/tilbud, der er oprettet til målgruppen i NY CHANCE TIL ALLE-indsatsperioden, og næsten halvdelen af kommunerne viderefører alle projektforløb/tilbud oprettet i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE. Men der er stor forskel på, hvor konkrete planerne er. Mange af kommunerne har i surveyen kun givet udtryk for fremtidsplanerne i overordnede vendinger. Som nedenstående tabel viser, er det også kun halvdelen af kommunerne, der angiver, at de har udarbejdet en handlingsplan eller politik for den fremtidige indsats på området efter NY CHANCE TIL ALLE.

**Tabel 6.2. Er der i kommunen udarbejdet en handlingsplan eller politik for den fremtidige indsats for de langtidsledige kontanthjælpsmodtagere efter NY CHANCE TIL ALLE?**

	Respondenter	Procent
Ja	30	47 %
Nej	25	39 %
Ved ikke	9	14 %
I alt	64	100 %

Ovenstående indikerer, at der har været stor kommunal opbakning til initiativet. Det understøttes også af både casestudier og spørgeskemaundersøgelsen. Faktisk svarer 63 pct. af kommunerne i høj grad, at initiativet er en god idé, mens 34 pct. svarer i nogen grad. I et overordnet perspektiv har kommunerne således givet et positivt stempel til den aktive indsats over for de langvarigt ledige kontant- og starthjælps-

modtagere – og hovedparten af kommunerne vælger at sætte handling bag ordene ved at videreføre indsatsen.

Det er i den forbindelse interessant at dykke nærmere ned i de konkrete elementer, som kommunerne vil videreføre. Det er dog kendetegnende, at der er stor variation i, hvilke konkrete elementer, som kommunerne vil videreføre. Der er dog fire elementer, som går igen i kommunernes besvarelser:

- **En særlig tilgang: videreførelse af individuel, håndholdt tilgang**  
I mange kommuner er der i forbindelse med NY CHANCE TIL ALLE sket en holdningsændring, som har medført en særlig tilgang til de svage ledige. I tråd med analyserne i kapitel 4 tilkendegiver denne gruppe kommuner, at en håndholdt, individuelt tilrettelagt indsats med tæt kontakt til borgeren har en positiv virkning, når det handler om at bringe borgeren tættere på arbejdsmarkedet. Som følge heraf vil mange kommuner fortsætte med denne tilgang, og flere kommuner, som fx Furesø Kommune, vil have denne tilgang til alle ledige, og altså ikke kun målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE. Ligeledes vil flere kommuner fortsætte tilgangen med at "vende bunken", så ingen sager får lov at ligge længe.
- **Særlige målgrupper: svage, syge og unge ledige**  
Generelt vil kommunerne bibeholde fokus på målgruppen under NY CHANCE TIL ALLE, og enkelte kommuner vil forsøge at forebygge langvarig ledighed ved at sætte tidligt ind over for ledige i matchgruppe 4 og 5, fx ved at udvikle tilbud, hvor disse borgere kan være i aktivering i et meget begrænset antal timer om ugen. I løbet af NY CHANCE TIL ALLE-indsatsperioden er kommunerne blevet opmærksomme på, at det faktisk kan lykkes at få flere svage ledige i gang, end man havde forventet. Det har skabt en opmærksomhed omkring, at andre grupper af ledige også kan hjælpes i gang igen. Flere kommuner angiver således, at de vil sætte særligt fokus på unge og syge ledige. Det handler dels om at udbrede indsatsen fra NY CHANCE TIL ALLE til unge og syge borgere som særlige fokusområder, dels om at iværksætte særlige tiltag til disse grupper.
- **Supplerende understøttende aktiviteter**  
I forlængelse af intentionerne om at prioritere en håndholdt indsats og lægge stor vægt på ovennævnte målgrupper fremgår det, at flere kommuner prioriterer, hvad man kan kalde understøttende aktiviteter. Det er i særlig grad tiltag over for den enkelte ledige, som er i fokus. Konkret handler det om en større grad af udnyttelse af mentorordninger eller indførelse af coachingforløb.
- **Organisering af den fremtidige indsats**  
Kommunerne har i forskellig grad planer om, hvordan den fremtidige indsats skal organiseres. Generelt er det indtrykket fra både surveyen og casestudierne, at flere kommuner ønsker at fortsætte med den organisering af medarbejderne i jobcentret, som er fremkommet i forbindelse med NY CHANCE

TIL ALLE. Enkelte kommuner har planer om nye organiserings tiltag, som fx at ansætte jobkonsulenter med anden etnisk baggrund for at styrke indsatsen over for ledige med anden etnisk baggrund. Det er generelt indtrykket, at NY CHANCE TIL ALLE i flere kommuner har medført en øget faglig gejst blandt jobcentermedarbejderne, og at kommunerne ønsker at bevare denne.

Herunder har vi sammenfattet eksempler på en række af de tiltag, som de 10 casekommuner vil videreføre:

**Tabel 6.3. Casekommunernes fremtidige indsats**

Tiltagstype	Eksempel på tiltag
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortsætter organisationen i jobcentret således, at bestemte sagsbehandlere tager sig af match 4 og 5</li> </ul>
Målgrupper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Særligt fokus på unge ledige, for hvem der er nedsat en arbejdsgruppe</li> <li>• Særligt fokus på kvinder med anden etnisk baggrund. Disse kvinder samles i grupper på 10 deltagere, 30 timer om ugen. Formålet er at forbedre deres danskundskaber samt sikre afklaring af de enkelte deltagere</li> </ul>
Understøttende aktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uddannelse af coaches, som skal arbejde med de lediges motivation. Dette suppleres gennem øget anvendelse af mentorer</li> <li>• Brug af kontaktperson, som fungerer som støtte for den ledige i både arbejdsliv og privatliv</li> <li>• Etablering af virksomhedscentre med plads til i alt ca. 20 borgere</li> </ul>
Tilgangen til borgeren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Videreførelse af 'det fremskudte skrivebord', der sikrer en tæt opfølgning både i arbejdsliv og privatliv</li> <li>• Den anerkendende tilgang videreføres</li> </ul>