

Til
Arbejdsmarkedsstyrelsen

Dokumenttype
Rapport

Dato
December 2009

KVALITATIV EVALUE- RING AF ALLE I GANG

KVALITATIV EVALUERING AF ALLE I GANG

Revision **1**
Dato **2009-12-16**
Udarbejdet af **LAHB & CMC**

Ref. Evaluering af "Alle i gang"

INDHOLD

1.	Indledning	4
1.1	Kort om "Alle i gang"	4
1.2	Evalueringsens formål og datagrundlag	4
1.3	Sammenfatning	5
1.4	Perspektiver og anbefalinger	7
1.5	Læsevejledning	11
2.	Hvordan har "Alle i gang" virket over for målgruppen?	12
2.1	Jobcentrenes resultater	12
2.2	Hvad virker over for målgruppen?	17
2.3	Forudsætninger for indsatsen	23
3.	Indsatsen i "Alle i gang"	27
3.1	Den overordnede tilrettelæggelse af indsatsen	27
3.2	Indsatsen over for borgerne	32
4.	Indsatsens rammer	38
4.1	Beskæftigelsesregionernes rolle	38
4.2	Indsatsen omkring "Alle i gang"	38
4.3	De interne rammer	39

1. INDLEDNING

1.1 Kort om "Alle i gang"

Projektet "Alle i gang" bygger videre på de erfaringer som "Hurtigt i gang" har opnået. "Hurtigt i gang" har vist, at en tidlig og intensiv indsats over for ledige har positive konsekvenser for de lediges beskæftigelse. I forlængelse af disse erfaringer afprøver "Alle i gang" ligeledes om en intensiv indsats bringer ledige på start- og kontanthjælp tættere på arbejdsmarkedet og forbedrer deres muligheder for at komme i beskæftigelse.

Forsøget retter sig mod ledige start- og kontanthjælpsmodtagere over 29 år, der som minimum har en anciennitet på 26 uger som modtagere af disse ydelser. Indsatsen forløber over 26 uger med ugentlige samtaler, hvor fokus er på job. Forsøget er opbygget ud fra en kontrolgruppetilgang, således at ledige – tilfældigt udvalgt af Arbejdsmarkedsstyrelsen – fordeles i to grupper. Den ene gruppe deltager i selve forsøget og modtager således en intensiv indsats, mens kontrolgruppen modtager normalindsatsen.

Ni jobcentre har deltaget i forsøget, hvor jobcentrenes tilgang og tilrettelæggelse af implementeringen af "Alle i gang" adskiller sig fra hinanden i både organiseringen af tiltaget samt metoden, hvorpå indsatsen er baseret.

1.2 Evalueringens formål og datagrundlag

Det grundlæggende formål med evalueringen er at undersøge effekten af "Alle i gang", samt hvordan de ni deltagende jobcentre har implementeret "Alle i gang". Evalueringen indeholder både en kvantitativ og en kvalitativ delanalyse. Den kvantitative analyse skal give svar på, *om* og *i hvilket omfang* "Alle i gang" har nået de ønskede effekter, mens hensigten med den kvalitative delanalyse er at belyse, *hvorfor* og *hvordan* indsatsen har fungeret.

I denne rapport præsenteres resultaterne af den kvalitative delanalyse, mens den kvantitative analyse er gennemført af Michael Rosholm og Michael Svarer, Aarhus Universitet og afreporteret i særskilt rapport.¹

¹ Rosholm og Svarer (2009): Kvantitativ evaluering af Alle i gang.

Den kvalitative delanalyse er baseret på besøg hos alle deltagende jobcentre, hvor ledelsesrepræsentanter samt medarbejdere hos jobcentrene eller anden aktør er blevet interviewet. Endvidere er der i forbindelse med besøget gennemført gruppeinterviews med nogle af de borgere, der har deltaget i forsøget.

1.3 Sammenfatning

Nedenfor sammenfatter vi de væsentligste konklusioner fra evalueringen.

Sekundære frem for primære succeskriterier

Den kvantitative evaluering har vist, at "Alle i gang" på mellemlangt sigt ikke har noget effekt i forhold til de lediges selvforsørgelsesgrad, men til gengæld har der været en signifikant effekt på aktiveringsgraden.

Jobcenter Lolland og jobcenter Middelfart skiller sig dog ud ved at der er opnået en positiv effekt på selvforsørgelsesgraden, mens der omvendt er en negativ effekt på aktiveringsomfanget. Dette gør sig dog kun gældende i forhold til de arbejdsmarkedsparete ledige. For de ikke-arbejdsmarkedsparete svarer billedet i Lolland og Middelfart stort set til billedet i de øvrige deltagende jobcentre.²

Hvad virker?

Det er vanskeligt at sige noget sikkert om "hvad der virker" når der generelt ikke har kunnet påvises nogen effekt på selvforsørgelsesgraden, som var det primære succeskriterium.

Det er dog interessant, at de to jobcentre (Middelfart og Lolland), hvor der er en positiv effekt på selvforsørgelsesgraden for de arbejdsmarkedsparete, samtidig kendetegnes ved, at de har aktiveret de arbejdsmarkedsparete i mindre omfang end ellers. Omvendt har Næstved, hvor der er en signifikant negativ effekt på selvforsørgelsesgraden, aktiveret deltagerne i et markant højere omfang end ellers.³ Dette tyder på, at et stærkt fokus på konkrete jobs, jobsøgning m.m. frem for aktivering (gennem særligt tilrettelagte projekter og særligt tilrettelagt uddannelse) giver en positiv beskæftigelsesmæssig effekt for de arbejdsmarkedsparete.

Et stærkt jobfokus er blandt andet kommet til udtryk ved, at jobperspektivet inkluderes i alle samtaler, at samtalerne fokuserer på konkrete job og jobsøgning (i modsætning til beskæftigelse generelt) samt at der har været et stærkt fokus på den enkeltes ressourcer frem for de problemer den enkelte sad med.

Det vides endnu ikke om den højere aktiveringsgrad på længere sigt vil resultere i øget beskæftigelse, men antagelsen har været, at skift fra passiv ledighed til aktivering bringer de ledige tættere på arbejdsmarkedet og dermed på længere sigt øger sandsynligheden for beskæftigelse.

Blandt de faktorer der har bidraget positivt til den øgede aktiveringsgrad er tillid mellem medarbejdere og de ledige, forøget kendskab for sagsbehandlere/jobkonsulenter samt hyppighed, der giver mulighed for en tæt opfølgning. Herudover spiller medarbejdernes personlige engagement en stor betydning for nogle af de konkrete resultater man har opnået.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

En differentiering af indsatsen er nødvendig, særligt for de grupper der er længst fra arbejdsmarkedet. Det er vores vurdering, at spørgsmålet ikke i så høj grad handler om valget mellem personlige eller beskæftigelsesfaglige problemstillinger, men derimod på, hvordan man gennemfører en parallelindsats, der på samme tid tager hånd om de personlige problemstillinger og bevarer fokus på, at der er tale om en indsats med et beskæftigelsesfagligt sigte.

Erfaringerne fra "Alle i gang" understøtter, at de aktiviteter, der inddrager rigtige virksomheder i høj grad kan være med til at flytte og motivere den enkelte ledige ved at synliggøre det beskæftigelsesmæssige sigte og modificere nogle af de ikke-aldtid korrekte forestillinger som de ledige måtte have om arbejdsmarkedet.

For at sikre effektiviteten i indsatsen er det vores vurdering, at den intensive indsats i kontaktforløbene skal kombineres med let adgang til at iværksætte relevante tilbud for de ledige. Konkret betyder det, at der enten skal være beslutningskompetence hos medarbejderne i indsatsen (delegeret eller ved at sagsbehandlerne indgår i indsatsen) eller at der skal være etableret et effektivt samspil med de lediges sagsbehandlere, såfremt de stadig har beslutningskompetencen.

Den overordnede tilrettelæggelse af indsatsen

Jobcentrenes overordnede tilrettelæggelse af indsatsen varierer særligt i forhold til 1) Samtaleformen mht. kollektive eller individuelle samtaler samt brugen af andre samtaleformer varetaget som eksempelvis telefonisk eller skriftlig kontakt, 2) Om indsatsen tager form som et forløb karakteriseret ved sagsbehandling, undervisning eller vejledning, 3) Om indsatsen er differentieret i forhold til målgrupper eller individuelt, 4) Om de medarbejdere der har afholdt jobsamtalerne haft beslutningskompetencen i forhold til at igangsætte tilbud m.v. samt 5) Hvorvidt der har været anvendt anden aktør i indsatsen.

Jobfokus og progression

Der er betydelig variation i såvel graden af jobfokus som måden, hvorpå man fokuserer på jobs. For så vidt angår graden af jobfokus, så vurderer vi, at denne typisk er bundet mere op på den enkelte medarbejders egne holdninger og tilgang end på bestemte metoder og systematikker. Dette sker i kombination med den enkelte medarbejders skøn af den enkelte ledige og de beskæftigelsesperspektiver, som den ledige har.

For de ledige der har været tættest på arbejdsmarkedet samt i nogen udstrækning over for ledige, der måske har været langt fra arbejdsmarkedet, men samtidig har været motiverede for arbejde, har der været et betydeligt jobfokus gennem vægt på beskæftigelsesfaglige emner som fx jobsøgning, afklaring i forhold til, hvad de ledige skal søge, fleksibilitet, vejledning i forhold til at skrive cv og den gode jobsamtale. Data fra den kvantitative evaluering viser samtidig, at der i de fleste jobcentre ligeledes har været et stort fokus på aktivering af målgruppen.

For ledige der ikke vurderedes at være arbejdsmarkedsparete eller ikke var motiverede har samtlige jobcentre inddraget og fokuseret på de personlige problemstillinger for at skabe forandringer, der bringer den enkelte ledige tættere på arbejdsmarkedet. I alle jobcentre har der samtidig været en gruppe af ledige, hvor medarbej-

derne har vurderet, at beskæftigelsesperspektivet reelt er nul. I disse tilfælde har indsatsen i "Alle i gang" i højere grad haft karakter af en social indsats end en beskæftigelsesmæssig indsats.

Virksomhedsinddragelse i aktiveringsforløb

Virksomhedsinddragelsen i de aktiveringsforløb, der er iværksat i forbindelse med "Alle i gang" adskiller sig ikke fra den virksomhedsinddragelse jobcentrene i øvrigt anvender. Konkret betyder det, at brugen af virksomhedspraktik og løntilskud ikke har været yderligere i fokus i "Alle i gang" end i normalindsatsen og generelt har været anvendt meget lidt. Endvidere betyder det at virksomhedselementet i vejlednings- og opkvalificeringsforløb ikke adskiller sig fra inddragelsen i den normale indsats. Helt generelt er det således indtrykket, at virksomhedsinddragelsen har været begrænset.

Indsatsens rammer

Det er overordnet vores vurdering, at Beskæftigelsesregionernes involvering i implementeringsperioden har været begrænset. Beskæftigelsesregionerne har primært fungeret som et bindeled mellem jobcentrene og Arbejdsmarkedsstyrelsen med henblik på afklaring af konkrete problemstillinger.

Tilrettelæggelsen af indsatsen har i høj grad være baseret på de personlige erfaringer og ideer til indsatsen som de involverede medarbejdere har haft, snarere end en systematisk opsamling af tidligere erfaringer som jobcentrene har haft med målgruppen og denne type indsats.

Det kan konstateres, at der i mange af projekterne har været udfordringer der relaterer sig til snitfladerne mellem projektet og den almindelige indsats mht. samarbejdet mellem dem, der har stået for kontaktsamtalerne og de sagsbehandlere der ellers har haft ansvaret for de enkelte borgere. Problematikken gør sig i sagens natur kun gældende, der hvor afholdelsen af kontaktsamtalerne er forankret hos andre end de lediges normale sagsbehandler eller hvis beslutningskompetencen ikke har været delegeret til de medarbejdere, der har afholdt samtalerne.

Jobcentrenes konkrete implementering har efter nogle opstartsvanskeligheder i det store og hele har været succesfuld. Problemerne har været af en karakter og af et omfang der gør, at manglende resultater i overvejende grad vil skulle forklares ved den valgte tilgang og tilrettelæggelse af indsatsen. Dog har der været et betydeligt antal fritagelser samt en meget varierende fremmøde mellem jobcentrene, hvilket betyder, at indsatsens intensitet generelt har været mindre end planlagt.

1.4 Perspektiver og anbefalinger

I forlængelse af ovenstående samler vi i dette afsnit op på erfaringerne fra iværksættelsen af "Alle i gang", herunder de perspektiver indsatsen tegner i fremadrettet retning. Evalueringen giver ikke et entydigt svar på, hvordan en fremtidig indsats bør tilrettelægges. Dertil er forskellene mellem de deltagende jobcentre for store og resultaterne endnu for sparsomme. Evalueringen tegner imidlertid et billede af nogle af de ting der fungerer godt i indsatsen og nogle elementer der bør overvejes i en fremtidig indsats?

En intensiv indsats er nødvendig

Det er vores vurdering, at erfaringerne fra "Alle i gang" overordnet set peger på, at en intensiv indsats er nødvendigt, hvis der skal nås resultater med ledige, der svarer til den målgruppe som har kendetegnet "Alle i gang". Indsatsen underbygger dermed erfaringer fra bl.a. "EN NY CHANCE TIL ALLE".⁴

Det væsentligste aspekt i den intensive indsats er hyppigheden som giver mulighed for en tæt opfølgning og progression samt giver et grundlag for at skabe et tillidsforhold mellem sagsbehandler/jobkonsulent og den ledige. Tillidsforholdet vurderes at være afgørende for at flytte de svageste ledige med store problemer udover ledigheden. Hertil kommer, at hyppigheden styrker den enkelte medarbejders kendskab til den ledige, hvilket betyder, at man kan lave en mere målrettet indsats.

Af hensyn til mulighederne for at etablere et tillidsforhold og opbygge et kendskab til den ledige bør antallet af personer, der varetager den intensive indsats (primært de individuelle samtaler) begrænses overfor den enkelte ledige.

Hvad hyppigheden angår, tyder erfaringerne på, at en ugentlig opfølgning som i "Alle i gang" er en hensigtsmæssig frekvens. For de arbejdsmarkedsparete i aktivering kan der efter en konkret vurdering overvejes en lidt lavere hyppighed i opfølgningen.

For de svageste er der behov for en parallelindsats

For de svageste ledige, hvoraf en stor andel har massive problemer, er det vores vurdering, at de beskæftigelsesfaglige problemstillinger ikke kan stå alene. Her er brug for, at de personlige problemer inddrages og at der evt. iværksættes særskilte tilbud, der retter sig mod håndtering af disse. Det er imidlertid vores vurdering, at indsatsen bør have karakter af en parallelindsats, så fokus på de personlige problemstillinger kombineres med et samtidigt fokus på jobrelaterede problemstillinger. I modsat fald er der på den ene side en risiko for, at jobperspektivet forsvinder, hvorved indsatsen får karakter af en socialindsats snarere end en beskæftigelsesindsats. Og på den anden side er der risiko for at den motivationseffekt, der ligger i at ledige kan se jobperspektivet – og derfor tror på, at indsatsen nytter – også forsvinder, jf. erfaringerne fra "EN NY CHANCE TIL ALLE".⁵

Indsatsen overfor de aktive og de passive bør differentieres

Jobcentrenes erfaringer peger på, at en intensiv indsats er relevant for såvel de passive som de aktive ledige. Det er imidlertid vores vurdering, at indsatserne for de to grupper med fordel kan differentieres. For de aktive der vurderes at være tæt på arbejdsmarkedet og hvor der er lagt en klar plan for det videre forløb, kan det overvejes at mindske hyppigheden i opfølgningen.

I enkelte tilfælde, eksempelvis hvor den ledige på forhånd har tilknyttet en sagsbehandler, en jobkonsulent og måske en kontaktperson i aktiveringstilbuddet bør det overvejes, om en ekstra opfølgning er hensigtsmæssig eller evt. bidrager til en større grad af forvirring for den ledige.

⁴ Rambøll Management (2008): Evaluering af EN NY CHANCE TIL ALLE.

⁵ Rambøll Management, *Op. cit.*

Det er samtidig vores vurdering, at en del af opfølgningen for de aktive hensigtsmæssigt kan varetages telefonisk som det har været tilfældet med en del af jobcentrene i "Alle i gang".

Behov for beslutningskompetence eller udbyggede samarbejdsrelationer

Hvis den intensive indsats ikke skal fungere i et vakuum er det nødvendigt, at kontaktsamtalerne kan følges op med relevante tilbud indenfor for jobcentrenes vifte af aktiveringsredskaber.

Gennem hyppigheden i kontaktsamtalerne får den enkelte medarbejder et indgående kendskab til den ledige, der oftest vil være større end det der opnås i normalindsatsen med tremåneders samtaler. Kontaktførelserne giver dermed gode muligheder for at vurdere, hvilke tilbud der er de relevante for den enkelte ledige.

I forlængelse af ovenstående vurderer vi, at det er væsentligt, at der er adgang til at træffe de relevante beslutninger om tilbud m.m. Dette betyder, at beslutningskompetencen enten skal være tilstede hos dem der varetager den intensive indsats eller der skal være etableret nogle klare samarbejdsmetoder mellem indsatsen og den lediges sagsbehandler.

Hvis beslutningskompetencen skal indgå i indsatsen kan det dels ske ved at sagsbehandlere varetager eller medvirker til at varetage indsatsen eller at kompetencen i en periode delegeres til de personer, der varetager indsatsen.

Hvis der i stedet sættes på samarbejde mellem sagsbehandlere og dem der varetager indsatsen er der behov for en klar ansvarsfordeling og nogle klarere procedurer og redskaber for udveksling af oplysninger mellem de to indsatser. Dette har ikke været tilfældet i de relevante forløb i "Alle i gang".

I de tilfælde, hvor sagsbehandleren ikke er en del af den intensive indsats bør det overvejes at afholde indledende fællesmøder for at sikre synergi mellem de to forløb. Tilsvarende vil det ved afslutningen være hensigtsmæssigt at der sker en systematisk afrapportering til sagsbehandleren ligesom det også her kunne være relevant med et afsluttende fællesmøde; evt. med deltagelse af den ledige.

Visitation vil give større effektivitet, men samtidig vil man miste nogen

En visitation til indsatsen vil formentligt styrke effektiviteten, da erfaringerne viser, at det er svært eller urealistisk at fastholde et jobperspektiv for nogle af de svageste ledige med store problemer. I disse tilfælde har indsatsen i "Alle i gang" ofte haft præg af en socialindsats snarere end en beskæftigelsesmæssig indsats. Hertil kommer en særskilt problematik med manglende sprogkompetencer hos mange flygtninge/indvandrere som betyder, at udbyttet af indsatsen må anses for at være begrænset.

En visitation bør dog afvejes med, at vurderingspraksis vil variere. Det betyder, at nogle ledige med svære problemer som kunne have gavn af indsatsen ikke vil få det, da de i nogle tilfælde ikke vil blive visiteret til indsatsen. Det skal ses i sammenhæng med, at der i "Alle i gang" er en del eksempler på, at ledige, der af medarbejderne indledningsvist blev opfattet som værende uden beskæftigelsesperspektiv, i løbet af indsatsen har opnået gode resultater, herunder job.

I stedet for eller som supplement til en visitation forud for indsatsen kunne man operere med en visitation med henblik på udgang fra projektet (fritagelse efter at indsatsen er sat i gang). Eksempelvis kunne sproglige problemer eller massive psykiske problemer efter en konkret vurdering være grundlag for at blive fritaget for indsatsen. I forhold til den måde som "Alle i gang" har været tilrettelagt vil det sige at de objektive fritagelseskriterier kunne blødes op efter en konkret vurdering.

Visitation under forløbet med henblik på evt. fritagelse ville mindske problemet med vurderingspraksis, men dog ikke eliminere det, da forskellen i praksis også eksisterer efter indsatsen er igangsat.

Tilsvarende gør sig gældende for de aktive ledige, der er relativt tæt på arbejdsmarkedet. Som nævnt ovenfor kan der være tilfælde, hvor en ekstra kontaktperson ikke har en gavnlig virkning, men snarere bidrager til irritation og forvirring. Hertil kommer, at nogle af de aktive allerede er i et forløb med et stærkt beskæftigelsessigte. Eksempelvis virksomhedspraktik med udsigt til efterfølgende ansættelse. I sådanne tilfælde kan indsatsens merværdi være begrænset.

Ikke én model for indsatsen

Evalueringen har – på nuværende tidspunkt - ikke kunnet give svar på, hvilken type af de afprøvede indsatser, der virker bedst. Det synes dog klart, at der ikke kun er én mulig tilgang til en intensiv indsats a la den, der er ydet i "Alle i gang". Erfaringerne viser således, at flere forskellige tilgange kan have en virkning. Ligeledes viser erfaringerne at de relevante tilgange kan variere for forskellige målgrupper.

For de svageste ledige er tillidsforholdet en afgørende faktor, hvilket efter vores vurdering tilsiger, at der bør indgå individuelle personlige samtaler. De individuelle samtaler forstærker endvidere muligheden for at differentiere indsatsen i forhold til den enkeltes behov. De individuelle samtaler kan imidlertid godt kombineres med forskellige former for gruppebaserede aktiviteter, der i visse tilfælde giver god dynamik og giver mulighed for at de enkelte ledige støtter hinanden. Vi vurderer dog, at det kræver en vist ensartethed i deltagerkredsen i de enkelte grupper.

For de arbejdsmarkedsparede ledige vurderer vi, at en større del af forløbene evt. kan afholdes som gruppesamtaler, da der ofte vil være behov for mere informations og undervisningsprægede aktiviteter som f.eks. udarbejdelse af CV, vejledning i job-søgning m.m.

Overvej faste tilgange ved fremtidige forsøg

Den store variation mellem de deltagende jobcentre i den anvendte tilgang og metode betyder, at det er vanskeligt at konkludere med sikkerhed på, hvad der virker og hvorfor.

Vi anbefaler derfor, at det i fremtidige forsøg overvejes om en større ensartethed i indsatsen mellem de deltagende enheder er relevant? Det kunne eksempelvis sikres ved at formulere nogle mere velbeskrevne modeltilgange som interesserede jobcentre kunne byde ind på. I forhold til "Alle i gang" kunne man eksempelvis have formuleret en tilgang gående på samtaleform og indsatstype samt evt. differentiering i

forhold til målgruppen. Herved ville antallet af potentielle forklarende variable mindskes, hvilket ville give bedre mulighed for at identificere de effektive tilgange.

1.5 Læsevejledning

I kapitel 2 belyses resultaterne af "Alle i gang" og det vurderes, hvad det er der virker over for målgruppen.

Kapitel 3 beskriver tilrettelæggelsen og gennemførelsen af "Alle i gang" i de ni deltagende jobcentre.

Kapitel 4 ser nærmere på rammerne for indsatsen, herunder beskæftigelsesregionernes rolle samt implementeringen af indsatsen.

I "Alle i gang" indgår såvel jobcentre som andre aktører. Under et har vi i rapporten benævnt dem jobcentre eller ved bynavnet. Kun såfremt det er en problemstilling, der specifikt retter sig mod andre aktører, er denne terminologi anvendt.

For så vidt angår de medarbejdere, der har gennemført kontaktsamtalerne med de ledige, refererer vi til dem som medarbejdere eller som jobkonsulenter/sagsbehandlere, selvom nogle af de medarbejdere måtte have en anden baggrund. Igen er det kun, hvis der er en problemstilling, der specifikt retter sig mod en bestemt medarbejdertype, at dette fremhæves.

2. HVORDAN HAR "ALLE I GANG" VIRKET OVER FOR MÅLGRUPPEN?

I dette kapitel ser vi nærmere på de resultater, som jobcentrene har opnået og forsøger med baggrund i jobcentrenes erfaringer og indsats at give en forklaring herpå samt et bud på, hvilke indsatser, metoder og mekanismer der synes at være afgørende for succes.

2.1 Jobcentrenes resultater

Resultater i forhold til de primære og sekundære succeskriterier

Der er for projektet opstillet primære succeskriterier i form af afgang fra forsørgelse/ledighed såvel som sekundære succeskriterier, der vedrører forhold som antages at bidrage til, at målgruppen kommer tættere på arbejdsmarkedet.

Som det fremgår af den kvantitative evaluering har indsatsen i "Alle i gang" ikke ført til en større grad af selvforsørgelse når man ser på de første 43 uger fra forsøgets start. Derimod er der en signifikant forøgelse af aktiveringsomfanget for målgruppen.

Jobcenter Lolland og jobcenter Middelfart skiller sig dog ud ved at der er opnået en positiv effekt på selvforsørgelsesgraden, mens der omvendt er en negativ effekt på aktiveringsomfanget. Dette gør sig dog kun gældende i forhold til de arbejdsmarkedssparate ledige. For de ikke-arbejdsmarkedssparate svarer billedet i Lolland og Middelfart stort set til billedet i de øvrige deltagende jobcentre.⁶

Resultaterne af den kvantitative evaluering svarer for så vidt til jobcentrenes egne oplevelser. Selvom alle jobcentrene har oplevet succeshistorier, hvor ledige, der i udgangspunktet så ud til at være meget langt fra arbejdsmarkedet, er kommet i job eller i ordinær uddannelse og hvor det er jobcentrenes klare opfattelse, at indsatsen i "Alle i gang" har været en udslagsgivende faktor er det samtidig indtrykket, at sådanne eksempler har været undtagelser fra det generelle billede.

"Jeg har et eksempel med en kvinde, der hele tiden lod være med at tage arbejde pga. undvigelse og sygdomsproblemer. Sagde til slut til hende, at du måske har fysiske problemer, men du har også et issue med undvigelse – fik hende udredt af psykolog. Kom i praktik og blev ansat! Kontanthjælp i seks år – nu har hun fået et arbejde. Fordi jeg har pillet så meget ind til hende. I stedet for de åndssvage 3-måneders samtaler."

De fleste jobcentre har til gengæld en oplevelse af, at indsatsen har haft betydning for de arbejdsmarkedssparate, idet det opleves, at en del af disse ledige er afgået fra projektet til beskæftigelse eller uddannelse inden for relativt kort tid efter opstart. Selvom der i seks af de ni deltagende jobcentre ifølge den kvantitative evaluering faktisk er en øget selvforsørgelsesgrad for de arbejdsmarkedssparate, er det kun for jobcenter Lolland, at effekten er signifikant.⁷

⁶ Rosholm og Svarer, *Op. cit.*

⁷ *Ibid.*

Som nævnt viser den kvantitative evaluering, at "Alle i gang" har haft en positiv effekt på aktiveringsomfanget. Det fremgår yderligere af den kvantitative evaluering, at de positive aktiveringseffekter udelukkende skyldes en øget deltagelse i særligt tilrettelagte projekter og særligt tilrettelagt uddannelse for deltagergruppen.⁸

Hvilke vejlednings- og opkvalificeringsforløb er der tale om?

Går vi tættere på de særligt tilrettelagte projekter og særligt tilrettelagt uddannelsesforløb som de ledige har deltaget i, er det vores vurdering, at "Alle i gang" ikke har givet anledning til en anden sammensætning af de forskellige aktiveringstilbud eller en anden grad af virksomhedsinddragelse end normalt.

Det er med andre ord indtrykket, at den øgede aktiveringsindsats primært er et udtryk for mere af den samme form for aktivering som jobcentret normalt anvender overfor målgruppen.

At det netop er særligt tilrettelagte projekter og særligt tilrettelagt uddannelse der prioriteres afspejler ligeledes, at der dels er en stor bredde i disse tilbud, dels at mange ledige har været meget langt fra arbejdsmarkedet. De valgte aktiveringsforløb er dermed i stor udstrækning udtryk for, at mange af de langvarigt ledige har haft behov for yderligere afklaring af deres muligheder eller behov for opkvalificering af specifikke kompetencer.

Ser vi på indholdet af de gennemførte projekter og uddannelsesforløb er det vores vurdering, at graden af virksomhedsinddragelse har været relativt beskedent. Jobcentre har ikke lavet en systematisk opgørelse over forløbene, men besøgene hos de deltagende jobcentre indikerer, at der typisk er tale om to typer af tilbud:

- Værkstedsbaserede afklaringsforløb
- Kortere kurser og undervisningsforløb

For så vidt angår de værkstedsbaserede afklaringsforløb er der typisk tale om kommunale projekter i form af produktionsværksteder, cafe og kantine samt forskellige former for servicetilbud som ejendomsservice, rengøring m.m. Parallelt med produktion har disse forløb et processuelt og afklarende indhold og inkluderer løbende samtaler med eksempelvis vejledere eller værkstedsmedarbejdere samt helbredsmæssig afklaring.

For så vidt angår produktionselementet forsøges det at nærme sig en normal arbejdsplads gennem produktion af varer eller serviceydelser til kommunens institutioner og i nogle tilfælde private virksomheder. Som eksempel på de værkstedsbaserede forløb kan nævnes Bornholm, hvor der bl.a. indgår byggelinje, økologiprojekt, drivhus og mark, genbrugsbutikker, butik, kreativt værksted, uldværksted og træværksted med henblik på at dække de relevante arbejdsområder. Den direkte inddragelse af ordinære virksomheder er imidlertid ofte begrænset, om end der kan være undtagelser. I Middelfart har man eksempelvis været involveret i forsøget med etablering af virksomhedscentre og har etableret et kompetencecenter med henblik på afklaring til virksomhedscentret.

⁸ *Ibid.*

Mht. kurser og uddannelsesforløb varierer de fra forløb med henblik på opkvalificering af eksempelvis IT-kompetencer til mere generelle forløb med fokus på eksempelvis sundhed eller den lediges generelle livssituation.

Vi har ikke data, der nærmere beskriver fordelingen mellem de forskellige typer af forløb. Det synes dog sandsynligt, at de generelle forløb omhandlende den enkeltes livssituation har haft en overvægt blandt de ledige, der var længst fra arbejdsmarkedet. Som illustration af yderpunkterne har man i Thisted eksempelvis både benyttet sig af et kursus "Mod og mål for livet" og et kursus der fokuserede på butiksspecifikke kompetencer ("Job i butik").

I Århus har man foretaget en opgørelse af virksomhedsinddragelsen i kommunens egne tilbud (ikke kun relateret til "Alle i gang"). Opgørelsen viser, at virksomhedsinddragelsen samlet set udgør godt 25 %. Da dette omfatter såvel arbejdsmarkedsparate som ikke arbejdsmarkedsparate må det antages, at virksomhedsinddragelsen for deltagerne i "Alle i gang" ligger noget under dette niveau.

Tabel 2-2: Virksomhedsinddragelse i Århus Kommunes tilbud (Udførerafdelingen)

Enheder i Udførerafdelingen	Intern aktivitet	Snusepraktik	Virksomhedspraktik	Opfølgning: Løn-tilskud og fleks
A	100,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
B	86,6 %	1,3 %	11,6 %	0,5 %
C	51,8 %	26,7 %	0,0 %	21,4 %
D	63,8 %	23,4 %	0,2 %	12,6 %
E	91,3 %	8,7 %	0,0 %	0,0 %
F	94,5 %	5,5 %	0,0 %	0,0 %
I alt	72,7 %	14,0 %	4,1 %	9,2 %

Intern aktivitet: Ingen virksomhedsinddragelse

Snusepraktik: Virksomhedsinddragelse jf. LAB, kap. 10

Virksomhedspraktik: Tilrettelagt efter LAB, kap. 11, med parallel indsats svarende til LAB, kap. 10

Opfølgning Løn-tilskud og fleks: Dels opfølgning i forbindelse med løn-tilskud efter LAB, kap. 12, dels opfølgning (fastholdelse i ½ år) i forbindelse med etablering i fleksjob

Kilde: Århus Kommune, Udførerafdelingen.

Blandt jobcentrene er der generelt enighed om, at virksomhedsinddragelse i aktiveringsindsatsen er den mest effektive vej til arbejdsmarkedet, men samtidig er flere af den opfattelse, at de eksisterende tilbud i jobcentrene netop ikke er tilstrækkeligt virksomhedsrettede.

Samtidig peger flere på, at der mangler målrettede tilbud til målgruppen, der har store problemer ud over ledighed; eksempelvis behandlingstilbud i kombination med andre indsatser.

De ikke målbare resultater

Ud over de resultater der er defineret ved projektets succeskriterier, peger jobcentrene og de involverede andre aktører på en række andre resultater, der imidlertid ik-

ke er målbare på kort sigt, men som evt. kan være et første skridt til på lidt længere sigt at kunne deltage i aktive tilbud og sluttelig opnå ordinær beskæftigelse, fleksjob m.m.

Disse resultater knytter sig i høj grad til de personlige, sociale og helbredsmæssige problemer, som en stor del af de ikke-arbejdsmarkedsparate i deltagergruppen har haft i kombinationen med ledighed.

De personlige og sociale problemer dækker bredt fra personlig hygiejne og fremtræden over manglende evne til at kunne samarbejde og fungere på en arbejdsplads til familiemæssige problemer og misbrugsproblemer i forhold til narkotika eller alkohol. Hertil kommer fysiske og psykiske problemer, som en del lider af.

De involverede jobcentre har således alle flere eksempler på, at det gennem kontaktforløbet er lykkedes at flytte den ledige, så vedkommende har fået reduceret disse problemer, fået værktøjer til at håndtere dem, eller har erkendt og er blevet klar til at modtage hjælp for at håndtere problemerne.

"Fx har vi haft en borger, der ikke kunne klare, at jeg ringede, var meget aggressiv, kunne ikke tage hånd om de enkleste ting – eksempelvis at gå ud med skræl og holde rent – og som nu selv har taget initiativ til at gøre frivilligt arbejde hos kirken. Og nu taler de om, at han måske skal blive ansat. Man kan ikke se på papiret, at det er sket noget, men der er sket en masse! Flere eksempler på dette – folk, der har siddet i sofaen i syv år, og som nu er lykkelige over at komme ud, fx i frivilligt arbejde."

Det er et åbent spørgsmål om indsatsen i "Alle i gang" i disse tilfælde har været tilstrækkelig til, at de pågældende personer fastholder den positive udvikling og dermed nærmer sig arbejdsmarkedet. Som det også nævnes i den kvantitative evaluering kunne det derfor være interessant, at følge deltager og kontrolgruppen over en længere periode for at undersøge om jobcentrenes positive oplevelser – og det øgede aktiveringsomfang – bringer de ledige tættere på arbejdsmarkedet på længere sigt.

De positive perspektiver gør sig nok særligt gældende, i de tilfælde hvor der er foretaget en overlevering og lagt en plan sammen med den pågældendes sagsbehandler, således at indsatsen i "Alle i gang" følges op med yderligere initiativer, og at der mere generelt kan ske en opfølgning på de fremskridt, der er gjort.

I de tilfælde hvor indsatsen i "Alle i gang" har kørt mere isoleret i forhold til den lediges normale sagsbehandler, hvor der ikke er foretaget en egentlig overlevering eller har været et samarbejde mellem sagsbehandler og indsats, er perspektiverne nok mere tvivlsomme. Her er den fremtidige indsats således meget afhængig af, at den enkelte sagsbehandler selv får fulgt op på indsatsen. Vurderingen hos flere i jobcentrene er, at de positive fremskridt, der er gjort i social eller personlig retning for en del ledige, risikerer at gå i stå eller blive forværret, når den intensive kontakt ophører.

"Det er ærgerligt, at vi stopper det; de har meget få ressourcer til at holde sig selv i gang. Jeg er ikke i tvivl om, at det er godt at være i kontakt med dem ofte for at sætte en proces i gang og holde dem der. Hvis der er økonomi til det, er det godt. Mange vil jo gerne holde kontakten via en sms nu – mange er jo ensomme og har ikke overskud til at holde sig selv i gang."

Mere generelt peger jobcentrene på, at en stor del af de ledige via den intensive indsats i "Alle i gang" har fået lagt en bedre og mere holdbar plan end før indsatsen. Dette bør alt andet lige bidrage til en styrkelse af beskæftigelsesperspektivet på lidt længere sigt.

Afklaring via "Alle i gang"

Det er jobcentrenes vurdering, at indsatsen i "Alle i gang" har været medvirkende til, at mange ledige har fået afklaret verserende sager om eksempelvis førtidspension eller fleksjob, eller indsatsen har ført til, at sådanne sager er blevet indledt.

Denne vurdering bekræftes dog ikke af den kvantitative evaluering. Der er godt nok en større brug af førtidspension efter 43 uger for målgruppen, men forskellen til kontrolgruppen er dog ikke statistisk signifikant.⁹

Herudover er det sandsynligt, at indsatsen har ført til, at nogle ledige, der af forskellige årsager har været "glemt" i systemet, nu er kommet i gang med et mere målrettet forløb. Dette er nævnt af en del jobcentre, men eksemplificeres med Sønderborg, hvor man peger på, at sammenlægningen af syv kommuner som led i strukturreformen var medvirkende til, at nogle ledige var blevet glemt, og at "Alle i gang" på samme måde som EN NY CHANCE TIL ALLE har givet anledning til, at deres sager nu er blevet vendt på ny.

Jobcentrenes vurdering af resultaterne

Som udgangspunkt er hovedparten af jobcentrene tilfredse med de resultater, de har nået med indsatsen i "Alle i gang", når resultaterne sættes i sammenhæng med den målgruppe, der har deltaget i forsøget.

Det skal bemærkes, at mange jobcentre i planlægningsfasen og inden indsatsen gik i gang havde forventet bedre resultater end de leverede. Mange er imidlertid blevet overraskede over målgruppen og hvor stor en andel af deltagerne der var ikke var arbejdsmarkedsparete. De deltagende ledige havde således generelt flere problemer og var længere fra arbejdsmarkedet, end mange jobcentre indledningsvis forventede. Dette illustreres bl.a. af de ændringer i kontaktsamtalernes indhold, som mange jobcentre har foretaget.

Tilfredsheden med indsatsen kommer til udtryk ved, at hovedparten af jobcentrene isoleret set ikke finder resultaterne overvældende, men dog gode nok til, at indsatsen har kunnet betale sig og samtidig så god som det praktisk har været muligt inden for indsatsens rammer. Den relative tilfredshed udtrykkes af følgende udtalelse:

"Tilfredshed, men... Når vi kører ned over listen og finder ud af, hvad der er sket for dem, så sidder jeg ikke og tænker, at vi har lavet et

⁹ Ibid.

forløb, der sparker røv, det gør jeg ikke. Men vi har lært meget. Og jeg tror, at vi har fået 'sparket' til 8 – 10 mennesker, der har rykket sig meget i forhold til selvtillid osv."

Tilfredsheden skal endvidere ses i sammenhæng med, at der har været en udbredt opfattelse af, at målgruppen reelt var for bred til den indsats, der blev givet henset til omfanget af de problemer som nogle ledige havde.

Enkelte jobcentre vurderer imidlertid, at indsatsen har givet for begrænsede resultater set i forhold til de omkostninger der har været anvendt på det, ligesom det vurderes, at den anvendte tilgang ikke har været optimal i forhold til målgruppen. For nuværende bekræfter den kvantitative evaluering denne vurdering, idet cost-benefit analysen viser et samfundsøkonomisk underskud på ca. 9.000 kr. pr ledig, der har deltaget i forsøget som følge af udgifter til mødeaktivitet og et forøget aktiveringsomfang.¹⁰ På længere sigt kan konklusionen dog påvirkes, såfremt det stigende aktiveringsomfang på længere sigt viser sig at bringe deltagerne i selvforsørgelse.

2.2 Hvad virker over for målgruppen?

Med udgangspunkt i konklusionen om, at indsatsen har betydet et stigende aktiveringsomfang samt at det i to jobcentre er lykkedes at få en positiv effekt på selvforsørgelsesgraden er det interessant at se på, hvilke faktorer der har haft størst betydning.

Jobfokus og aktivering

Det er interessant, at Lolland og Middelfart, hvor der er en positiv effekt på selvforsørgelsesgraden for de arbejdsmarkedsparate (dog kun signifikant effekt for Lolland) samtidig kendetegnes ved, at de har aktiveret de arbejdsmarkedsparate i mindre omfang end ellers (målt i forhold til kontrolgruppen). Omvendt har Næstved, hvor der er en signifikant negativ effekt på selvforsørgelsesgraden, aktiveret deltagerne i et markant højere omfang end ellers.¹¹

Som også berørt i den kvantitative evaluering vurderer vi, at mønstret er udtryk for, at et stærkt fokus på job frem for aktivering har givet en positiv beskæftigelsesmæssig effekt for de arbejdsmarkedsparate.

Et stærkt jobfokus er blandt andet kommet til udtryk ved, at jobperspektivet inkluderes i alle samtaler, at samtalerne fokuserer på konkrete job (i modsætning til beskæftigelse generelt) og jobsøgning samt at der har været et stærkt fokus på den enkeltes ressourcer frem for de problemer den enkelte sad med.

"Der er fokus på arbejdsmarkedsbehov, men selvfølgelig også på det personlige. Jeg har fokuseret meget på, at problemer er i fritiden og skal løses i fritiden. Nu handler det om jobsøgningen."

At der ikke ses tilsvarende mønster for de ikke-arbejdsmarkedsparate kan være udtryk for, at de netop har været meget langt fra arbejdsmarkedet og at vejen til beskæftigelse derfor ofte går gennem et længere forløb, der ud over de rent beskæfti-

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

gelsesmæssige ting også inkluderer afklaring af og hjælp til en række sociale og personlige problemstillinger.

Betydningen af en intensiv indsats

Den grundlæggende antagelse bag "Alle i gang" har været, at et intensivt kontaktføreløb med hyppig kontakt mellem borger og beskæftigelsespersonale virker. Jobcentrenes erfaringer støtter op omkring denne antagelse. Den kvantitative evaluering viser, at den intensive kontakt bringer de ledige tættere på arbejdsmarkedet i form af en højere aktiveringsgrad, men først på lang sigt skal det vise sig, om det lykkedes at få omsat aktiveringstilbuddene til beskæftigelse.

En række faktorer bidrager til at flytte de enkelte borgere. For det første peger såvel medarbejdere som de ledige på, at den tætte kontakt giver mulighed for at skabe et tillidsforhold mellem medarbejdere og de ledige. Tillidsforholdet vurderes som afgørende for at kunne holdningsbearbejde den enkelte ledige og derigennem styrke den enkeltes motivation og få den enkelte til at genvinde troen på, at man kan begå sig på arbejdsmarkedet.

"Processen med at man ser personen ugentligt i forhold til sagsbehandlingen, som ser personen kun hver tredje måned gør at vi får fulgt op på folk på en helt anden måde. Vi kan følge op på, om de fx går til læge, og kontakter dem, hvis de ikke gør det med en ny aftale. Det giver tillid at mødes så ofte. Og det er meget vigtigt!"

For det andet giver den tætte kontakt samtidig sagsbehandleren/jobkonsulenten et bedre kendskab til den ledige end normale 3-måneders samtaler giver. Ved at få et bedre kendskab til den ledige bliver det lettere for medarbejderen at bedømme, hvilke udfordringer der er, målrette indsatsen til den enkelte samt følge op på den igangsatte indsats.

"Det, de siger, er i vejen med dem, første gang man taler med dem, er ikke det samme, som de siger den 4. eller 5. gang. Så hvis man ser dem sjældent, finder man ikke ud af, hvad der er galt. De synes ofte, det er en belastning at tale med endnu en repræsentant for systemet, men nu får vi chancen til at blive kendt med dem."

Nogle medarbejdere har peget på, at det har været lettere at skabe et tillidsforhold til de ledige, ved at indsatsen ikke er blevet varetaget af den normale sagsbehandler og herunder, ved at man ikke har haft en egentlig myndighedskompetence over for den enkelte. Medarbejderne vurderer, at de dermed har virket mere "ufarlige" for de ledige.

Den tætte indsats hviler bl.a. på hyppigheden af samtalerne. Hovedparten af medarbejderne finder her ugentlige samtaler som i "Alle i gang" hensigtsmæssige, da det med denne hyppighed netop er muligt at sikre en tæt opfølgning og skabe progression fra gang til gang.

Samtidig er hyppigheden medvirkende til, at den ledige føler, at man bliver taget alvorligt, og at der bliver gjort en indsats for at hjælpe dem.

"Jeg ved ikke, om hyppighed i sig selv har effekt på disse matchgrupper. Men det bliver nemmere at holde fast i folk – ingen glemmer noget fra uge til uge. Hyppigheden gavner både den ledige og sagsbehandlerne. Man bliver holdt fast, og hvis nogen spørger ind til det hver uge, hjælper det. Men det kræver en masse ressourcer!"

Holdningen til hyppigheden er dog ikke entydig, da enkelte medarbejdere vurderer ugentlige samtaler som værende for hyppige, da progressionen fra gang til gang er begrænset, og det kan være vanskeligt at finde noget meningsfuldt at tale om. Synspunktet gør sig især gældende over for de aktive ledige, hvor samtalerne afvikles pr. telefon, men nævnes dog også i relation til de passive.

Jobcentres positive vurdering af ugentlige samtaler skal samtidig ses i lyset af, at den reelle samtaleintensitet har været langt lavere, idet den gennemsnitlige mødedeltagelse for deltagergruppen kun har været omkring 60 %.

Nødvendigt med en differentieret indsats

Som nævnt i kapitel 3 har så godt som alle kontaktforløb været baseret på en differentiering af indsatsen i forhold til den enkelte ledige, dennes kompetencer, problemer, afstand til arbejdsmarkedet m.m. Graden af differentiering og måden man har differentieret på varierer, men erfaringerne peger i retning af, at des længere fra arbejdsmarkedet den ledige er, des større behov er der for en tilpasning af indsatsen til den enkeltes situation.

I praksis vil det betyde, at indsatsen for dem, der er tættest på arbejdsmarkedet, kan være meget fokuseret på beskæftigelsesfaglige emner som CV, jobsøgning m.m. med udgangspunkt i et relativt standardiseret forløb. Derimod vil indsatsen for de ikke arbejdsmarkedsparete ofte have karakter af en parallelindsats, hvor der samtidig er et stort fokus på de personlige problemstillinger, den enkelte oplever, og som ofte står i vejen for beskæftigelse.

Erfaringerne viser, at det særligt i den indledende fase er nødvendigt at fokusere på de personlige problemer for de ikke arbejdsmarkedsparete, og som forløbet skrider frem, kan indsatsen så gøres mere og mere jobspecifik. Men qua forskellene mellem de ledige og deres problemer og en stor grad af sårbarhed hos mange opleves det som afgørende, at indholdet i samtalerne og progressionen i indsatsen tilpasses den enkeltes forudsætninger.

Udfordringen i den differentierede indsats kan være at fastholde jobfokus selvom man især indledningsvist er nødt til at lægge mest vægt på andre problemstillinger, der ikke er direkte beskæftigelsesrelaterede. Det er vores vurdering, at spørgsmålet ikke i så høj grad handler om valget mellem personlige eller beskæftigelsesfaglige problemstillinger, men derimod på, hvordan man gennemfører en parallelindsats, der på samme tid tager hånd om de personlige problemstillinger og bevarer fokus på, at der er tale om en indsats med et beskæftigelsesfagligt sigte.

Som beskrevet i afsnit 3.2 har der i "Alle i gang" været en del tilfælde, hvor parallelindsatsen er blevet afløst af en indsats, der primært sigter på at forbedre den enkeltes livskvalitet, uden at det har et beskæftigelsesmæssigt sigte.

Betydningen af virksomhedsrettede forløb

Erfaringerne fra bl.a. "NY CHANCE TIL ALLE" viser, at en virksomhedsrettet indsats er den mest effektive – også når det drejer sig om ikke-arbejdsmarkedsparate. Dette synspunkt deles af de deltagende jobcentre i "Alle i gang".

Den virksomhedsrettede indsats kommer ikke kun til udtryk i de anvendte aktive-ringstilbud i form af virksomhedspraktik og job med løntilskud eller vejlednings- og opkvalificeringsforløb, der ligner disse aktiviteter. I en del af projekterne har der som led i kontaktføreløbet også været gennemført virksomhedsbesøg, hvilket de pågældende jobcentre vurderer som en af de bedste aktiviteter. Eksempelvis i Århus på Arbejdsmarkedscenter Nord, hvor der i forløbet indgik besøg hos Føtex og sosu-skolen eller i Middelfart, hvor der er gennemført besøg på en fabrik i Kolding.

Det er dog karakteristisk, at antallet af deltagere i disse aktiviteter ofte har været ret lavt. Mange er ikke mødt op, eller de er blevet fritaget, fordi man i fællesskab vurderede, at der ikke var perspektiv i deltagelsen. Det pointeres fra de relevante medarbejdere, at de svage ledige skal forberedes til et sådant forsøg, da et besøg på en rigtig virksomhed i startfasen kan virke skræmmende for folk, der i mange år har været væk fra arbejdsmarkedet eller måske aldrig har haft fodfæste der.

Succesen for de deltagende, hvilket underbygges af interviews med de ledige selv, understøtter, at de aktiviteter, der inddrager rigtige virksomheder, i høj grad kan være med til at flytte og motivere den enkelte ledige ved at synliggøre det beskæftigelsesmæssige sigte og modificere nogle af de ikke altid korrekte forestillinger, som de ledige måtte have om arbejdsmarkedet.

Individuelle eller kollektive forløb?

Som ovenfor nævnt peger erfaringerne på, at et differentieret forløb er afgørende for de svageste ledige. Et individuelt forløb gør det umiddelbart lettere at differentiere indsatsen, hvilket kunne føre til en konklusion om, at de individuelle forløb dermed er at foretrække.

Tilsvarende viser erfaringerne fra "Hurtigt i gang 2", at de kollektive kontaktføreløb ikke i samme grad som de individuelle forløb skaber et tæt og fortroligt forhold til de ledige, idet de kollektive samtaler fordrer en mere generel tilgang.¹²

Nogle af jobcentrene har imidlertid gode erfaringer med de kollektive forløb, selvom de involverer svage ledige. Erfaringerne er her, at en del af de ledige godt kan støtte hinanden ved at sparre med hinanden og rådgive hinanden lidt. Dette er eksempelvis tilfældet i Thisted, hvor sammensætningen af målgrupperne i forhold til de bestemte problemområder som fx misbrug og helbredsproblemer har gjort, at de ledige i nogen grad har kunnet spejle sig i hinanden.

Det er imidlertid væsentligt at tilføje, at de gode eksempler på kollektive forløb i forhold til de svage ledige samtidig er kombineret med individuelle samtaler. Det er vores vurdering, at den individuelle kontakt i disse tilfælde er et nødvendigt supplement; bl.a. for at kunne komme omkring nogle af de meget personlige problemer, som deltagerne har.

¹² Rosholm og Svarer (2009): Kvantitativ evaluering af Hurtigt i gang 2 samt Rambøll Management (2008): Hurtigt i gang 2 - Kvalitativ evaluering baseret på spørgeskemaundersøgelse blandt deltagere.

En kombination af individuelle og kollektive forløb kan således være et effektivt instrument, da det giver mulighed for at kombinere den personlige og meget differentierede vejledning med generel beskæftigelsesmæssig information og undervisning samt fælles virksomhedsrettede aktiviteter.

Samtidig kan det antages, at det med kombinationen af individuelle og kollektive samtaler kan være lettere at sikre en parallelindsats med et samtidigt fokus på de personlige problemstillinger og det beskæftigelsesmæssige sigte. I individuelle samtaler kan der være en risiko for, at de personlige problemer fylder (for) meget, hvis ikke den enkelte sagsbehandler eller jobkonsulent selv har et stærkt fokus på dette.

For ledige, der er tættere på arbejdsmarkedet, og hvor indsatsen i højere grad kan fokuseres på rent beskæftigelsesfaglige emner, er det vores vurdering, at kollektive forløb i højere grad vil kunne stå alene, da der ofte vil være behov for mere informations- og undervisningsprægede aktiviteter som fx udarbejdelse af CV, vejledning i jobsøgning m.m.

De aktive kontra de passive

Indsatsen i "Alle i gang" har både omfattet aktive og passive ledige. Vurderingen af indsatsens virkning i forhold til de to målgrupper varierer imidlertid mellem jobcentre.

I eksempelvis Århus peger arbejdsmarkedscentre, der har stået for halvdelen af kontaktforløbene, på, at det primært har været de passive, som man har kunnet flytte med indsatsen. Omvendt peger andre på, at indsatsen også er relevant over for de aktive, da der blandt denne gruppe er en del personer, der gennem lang tid har været i aktivering og derfor kan have en tendens til at affinde sig med denne tilstand. Ligeledes tenderer de aktive i sagens natur mod at være tættere på arbejdsmarkedet end de passive. Overfor de aktive kan kontaktforløbet således være den sidste afgørende faktor, der får dem videre i job eller uddannelse.

Flere vurderer, at det ikke altid er fordelagtigt med den ugentlige kontakt til hele gruppen af aktiverede ledige. Dette skyldes, at de aktive ledige ofte har en kontaktperson i tilbuddene samt kontakt til en jobkonsulent, hvorfor kontakt med en tredje og i visse tilfælde fjerde part vurderes at være overflødig.¹³ Tilsvarende er nogle aktive i forløb der med stor sandsynlighed fører til beskæftigelse, eksempelvis fordi der foreligger en aftale om beskæftigelse i forlængelse af et praktikforløb. Her peger nogle jobcentre på, at den telefoniske kontakt er unødvendig.

Ovenstående taler for en differentiering af indsatsen mellem de aktive og passive, hvilket ligeledes har været tilfældet i de fleste jobcentre. Kontakthypigheden overfor visse aktive kan evt. mindskes. Det er dog vores vurdering, at indsatsen som hovedregel også er relevant for de aktive, hvilket ikke mindst skal ses i en motivations-sammenhæng. Det hører i den forbindelse med, at ekstrainsatsen ved at kontakte en aktiv telefonisk og konstatere, at alt er som det skal være er begrænset, men omvendt giver kontakten mulighed for hurtigt at følge op såfremt situationen har ændret sig.

¹³ Fjerde part, hvis der tillige er en sagsbehandler involveret, som ikke er en del af indsatsen i "Alle i gang".

Aftaler sikrer progression

Jobcentrene vurderer, at indgåelsen af konkrete aftaler fra gang til gang med den ledige er et væsentligt redskab til at sikre progression i indsatsen. Aftalerne sikrer, at man kan holde de ledige op på noget fra samtale til samtale, og gør det også tydeligt for den enkelte ledige, at indsatsen flytter sig, når den ledige får gennemført de aftalte aktiviteter.

Som bemærket af en medarbejder kan der godt være tale om et skridt frem og to tilbage, idet aftalerne ofte ikke bliver holdt, men selve aftalen er grundlaget for at følge op og forsøge at skubbe den enkelte videre.

Medarbejdernes personlige engagement har stor betydning

En faktor der er vanskelig at planlægge efter, men som ikke desto mindre synes at have stor betydning for nogle af de konkrete resultater, man har opnået i en række af projekterne, er det personlige engagement, som de involverede medarbejdere har leveret. Nogle af indsatserne har været båret af ildsjæle, som qua deres særlige engagement og personlige egenskaber har været i stand til at gøre en forskel ud over gennemsnittet, bl.a. i kraft af evnen til at kommunikere med den pågældende målgruppe.

"Jeg har været igennem så mange forløb, så jeg synes, det var et helvede, at vi hele tiden får nye sagsbehandlere. Men det var godt, at X var her, og at vi kunne snakke med X og få svar på tingene på én gang. Jeg har været meget positiv over for X. Men inden jeg mødte X, var jeg irriteret over, at jeg hele tiden skulle fortælle min livshistorie igen og igen. Jeg har haft ni sagsbehandlere på halvandet år. Men det var dejlig at have X."

Det er utvivlsomt vanskeligt at basere en generel indsats på ildsjæle, men erfaringerne fra disse forløb understreger betydningen af den personlige kontakt og det tilsidsforhold, der via den intensive kontakt kan etableres.

Der skal være adgang til at træffe beslutninger

For de passive ledige er kontaktførelset ofte kun første skridt i et længere forløb, der bringer den ledige tættere på arbejdsmarkedet. Der er som nævnt i afsnit 2.1 flere eksempler på, at passive ledige, der som udgangspunkt har været meget langt fra arbejdsmarkedet, er kommet direkte i beskæftigelse som resultat af kontaktførelset. For hovedparten viser erfaringerne imidlertid, at vejen ind på arbejdsmarkedet går via forskellige aktiveringstilbud, der bidrager til en afklaring og opkvalificering.

For at sikre effektiviteten i indsatsen er det vores vurdering, at den intensive indsats i kontaktførelset skal kombineres med let adgang til at iværksætte relevante tilbud for de ledige. Konkret betyder det, at der enten skal være beslutningskompetence hos medarbejderne i indsatsen (delegeret eller ved at sagsbehandlere indgår i indsatsen), eller at der skal være etableret et effektivt samspil med de lediges sagsbehandlere, såfremt de stadig har beslutningskompetencen. Dette behov forstærkes, såfremt de medarbejdere, der gennemfører kontaktførelset, ikke har et godt overblik over de eksisterende tilbud.

Som beskrevet i afsnit 3.1 og 4.3 er det kun i halvdelen af indsatserne, at der har været beslutningskompetence. Samtidig har der i de resterende indsats været en del problemer med samspillet med de lediges sagsbehandlere. Når bortses fra et enkelt af disse jobcentre, hvor det vurderes, at der i løbet af indsatsen blev etableret et udmærket samarbejde, er der fire af jobcentrene, hvor samspillet mellem kontaktforløbene og iværksættelsen af aktiveringstilbud ikke har fungeret optimalt.

En hypotese kunne derfor være, at aktiveringsgraden for dem, der i starten af "Alle i gang" var passive, alt andet lige vil være lavere for disse jobcentre, samt at de beskæftigelsesmæssige effekter på langt sigt samtidig vil være lidt lavere for dem, der er kommet i aktivering, da de igangsatte tilbud i mindre grad matcher den enkeltes situation og behov. Hypoteserne har dog ikke kunnet bekræftes af den kvantitative evaluering.

De lediges vurdering

Evalueringen giver ikke anledning til at kunne udtale sig med sikkerhed om de lediges vurdering, da de interviewede har udgjort et relativt lavt antal og ikke nødvendigvis har været repræsentative for målgruppen. Således har flere jobcentre frasortet de svageste til disse interviews, da man har vurderet, at de ikke ville kunne klare det eller ville møde frem.

Med det forbehold peger evalueringen på, at de ledige i store træk har været glade for indsatsen; både for at være omfattet af indsatsen og for den konkrete behandling, de har oplevet, kommunikation med medarbejdere m.m. En del gør opmærksom på tillidsforholdet til medarbejderne og deres forståelse af den situation, de har stået i. Som en borger udtaler:

"Der har været venlighed og forståelse hele vejen igennem – ret fantastisk. Man kunne også gå udenom de emner, som var på dagsordenen. Fordi vi havde en kontaktperson, der var engageret i den enkelte. Det var som at være prinsessen på ærten, bare uden ært!"

En positiv opfattelse af kontaktforløbet er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de ledige mener forløbet også har bragt dem tættere på at få et job. Dette illustreres af nedenstående udtalelse, som er fra samme person som ovenstående ellers positive citat om forløbet:

"Alle i gang' bragte mig ikke nærmere noget som helst. Jeg kan skrive CV og ansøgninger. Det har jeg gjort før. Jeg synes ikke, jeg var en af dem, der skulle have været igennem det. Men der hvor jeg er nu, er godt for mig."

Samtidig har der været en del, som ikke kunne se relevansen af deres deltagelse; eksempelvis fordi de ikke troede på, at indsatsen førte i nogen retning, eller fordi de ikke syntes, at jobperspektivet var relevant for dem som følge af igangværende sag om førtidspension og lignende.

2.3 Forudsætninger for indsatsen

I dette afsnit ser vi nærmere på forudsætningerne hos medarbejdere og ledige i forhold til indsatsen i "Alle i gang".

Medarbejder forudsætninger

Grundlæggende er det vores vurdering, at medarbejdernes forudsætninger for at arbejde med de ledige i forsøget ikke adskiller sig fra de forudsætninger, der påkræves sagsbehandlerne i deres normale arbejde med start- og kontanthjælpsmodtagere. At man er i stand til at møde og skabe kontakt til de ledige, at man er ankerkendende, ikke taler ned til de ledige og kan vække tillid, fremhæves af medarbejderne selv som de mest centrale forudsætninger for medarbejderne i forsøget. Videre fremhæves det, at man skal kunne håndtere målgruppen, herunder vejlede, guide og arbejde målrettet med de ledige.

Adspurgt omkring det vurderer alle medarbejdere med sagsbehandlerbaggrund og medarbejdere, der i øvrigt er vant til at arbejde med målgruppen, at de vurderer, at de har haft de rigtige og tilstrækkelige forudsætninger for at varetage indsatsen. Som tidligere påpeget er en del medarbejdere dog blevet overrasket over målgruppen og andelen af ledige med store problemer ud over ledighed. I nogle af de kollektive forløb, hvor der har indgået undervisere, har enkelte af disse oplevet ikke at have de fornødne forudsætninger, da de ikke har været vant til at arbejde med målgruppen.

"Jeg har undervist i it og lavet få kurser inden for management. Det har været en god gruppe at arbejde med, men det er svært at arbejde målrettet med borgere, der har svære psykiske problemer – og det er vi ikke kvalificerede til."

Hos nogle af de andre aktører har udfordringerne været større, da deres erfaringer med de svageste ledige, bortset fra et enkelt tilfælde, har været begrænsede. I et tilfælde fik man sat andre medarbejdere på opgaven, som man følte havde bedre faglige forudsætninger for at varetage opgaven, end dem der oprindeligt skulle løse opgaven, men i andre tilfælde har man gennemført indsatsen med medarbejdere, der primært har haft erfaringer med en funktion som jobkonsulent for arbejdsmarkedsparate og mindre med håndtering af personlige problemer. Specielt målretningen har udgjort et forhold, der har været svært at håndtere for de medarbejdere, der ikke har erfaringer med at tackle de problemer, der præger målgruppen.

Hvis antagelsen om, at det for den svageste målgruppe er nødvendigt at inddrage og arbejde med de personlige problemstillinger, holder stik, kunne en afledt hypotese derfor være, at de andre aktører generelt har opnået mindre beskæftigelsesmæssige effekter end de steder, hvor indsatsen er forankret i jobcentrene, da de generelt har haft sværere ved denne opgave.

En alternativ hypotese kunne imidlertid være, at de andre aktører netop pga. den manglende erfaring med at håndtere og dermed fokusere på de personlige problemstillinger har været bedre til fastholde jobfokus i indsatsen. Spørgsmålet er så i den forbindelse, om det er nok til at kompensere for den anden del.

Jobcenter Næstved, hvor indsatsen udelukkende er blevet varetaget af eksterne aktører, skiller sig ud ved at der er en signifikant negativ effekt på selvforsørgelsesgraden, men omvendt er der en betydelig effekt på aktiveringsomfanget. Det tyder således ikke på, at anden aktør har været bedre til at fastholde jobfokus; snarere

tværtimod. I Århus er halvdelen af indsatsen blevet varetaget af anden aktør, men her er der ikke forskel på resultaterne af indsatsen mellem anden aktør og kommunen selv. Hypoteserne kan således ikke umiddelbart bekræftes.

De lediges forudsætninger for at deltage: Bør der visiteres til indsatsen?

Det kan i relation til forudsætningerne for indsatsen diskuteres, om en intensiv indsats kun bør gennemføres overfor de ledige, hvor man vurderer at sandsynligheden for beskæftigelsesmæssige resultater er størst eller om den ligesom i "Alle i gang" bør omfatte alle i målgruppen af langvarigt ledige på kontakt- og starthjælp.

De deltagende jobcentre vurderer samstemmende, at der er en betydelig del af de ledige, der ikke har haft forudsætningerne for at indgå i et intensivt forløb med jobfokus som det centrale omdrejningspunkt. Som allerede nævnt har de personlige problemer hos mange i målgruppen gjort, at de beskæftigelsesmæssige perspektiver har været vurderet som meget begrænsede eller ikke-eksisterende.

Vurderingen skal ses i lyset af, at der foruden de ledige, som har været aktive i forsøget, har været en stor gruppe, der er blevet fritaget; primært pga. sygdom, hvilket inkluderer en vurdering fra sagsbehandlerens side af, at de ikke ville kunne klare et forløb som "Alle i gang". Som en ledig eksemplificerer:

"Var jeg blevet udtrukket for tre år siden, ville jeg være gået helt ned og brudt sammen. Da jeg gik fra sygedagpenge til kontanthjælp. Da havde jeg så mange forskellige sagsbehandlere, og hvis jeg skulle tale med en af dem én gang om ugen, ville jeg ligge og tude én gang om ugen..."

På ovenstående baggrund anbefaler jobcentrene, at der i en fremtidig intensiv indsats foretages en visitation, så man kan koncentrere den jobrettede indsats mod dem, der vurderes at have et beskæftigelsesperspektiv.

En særlig udfordring har der i mange jobcentre været med flygtninge/indvandrere med manglende sprogkompetencer. Problematikken har i særlig grad været gældende i forbindelse med telefonisk opfølgning, hvor det i praksis ikke har været muligt at tale med de pågældende over telefon. Manglende danskkompetencer har ligeledes været en betydelig barriere i mange af de personlige samtaler og ikke mindst i forbindelse med kollektive forløb, hvor danskkompetencer for en del har været så begrænsede, at deltagerne næppe har kunnet tilegne sig den information, der er givet.

Det er på baggrund af jobcentrenes vurdering og beskrivelse samt interviews med nogle af de ledige vores vurdering, at der utvivlsomt har været en del ledige i deltagergruppen, for hvem beskæftigelse næppe bliver aktuelt, ligesom der utvivlsomt er en del, der har manglet sprogkompetencer i forhold til indsatsen. Dette taler for en visitation til indsatsen ud fra et kriterium om omkostningseffektivitet.

For så vidt angår beskæftigelsesperspektivet kan det imidlertid konstateres, at grænsen for, hvornår en person opfattes som havende et beskæftigelsesperspektiv, varierer mellem medarbejderne i indsatsen. Tillige er der flere eksempler på, at folk, der indledningsvis var opfattet som "tabte", gennem indsatsen flyttede sig så meget, at de er kommet i eller tæt på beskæftigelse via eksempelvis virksomhedspraktik.

Dette indikerer, at man ved en visitation i nogle tilfælde formentlig ville udelukke folk, der i realiteten godt kunne hjælpes gennem indsatsen. Dette taler mod en visitation.

Der er således formentligt et dilemma mellem omkostningseffektiviteten i indsatsen og målsætningen om, at flest mulige skal være selvforsørgende.

3. INDSATSEN I "ALLE I GANG"

I dette kapitel ser vi nærmere på den måde, som de ni deltagende jobcentre har tilrettelagt og gennemført indsatsen i "Alle i gang" på. Fokus er både på jobcentrenes overordnede strategiske og organisatoriske tilrettelæggelse af indsatsen samt mere konkret, hvorledes indsatsen har taget form over for borgerne i forsøget.

3.1 Den overordnede tilrettelæggelse af indsatsen

Kigger man på jobcentrenes overordnede tilrettelæggelse af indsatsen, varierer den på en række parametre, herunder:

- *Samtaleform*: Den form som kendetegner samtalerne i kontaktforløbet. Det være sig enten kollektive eller individuelle samtaler samt brugen af andre samtaleformer varetaget som eksempelvis telefonisk eller skriftlig kontakt.
- *Indsats*: Den måde, hvorpå det intensive kontaktforløb overordnet tager form som et forløb, eksempelvis karakteriseret ved sagsbehandling, coaching, undervisning etc.
- *Differentiering*: Hvordan indsatsen er tilpasset målgrupper og den enkelte ledige.
- *Beslutningskompetence*: Har de medarbejdere, der har afholdt jobsamtalerne, haft beslutningskompetencen i forhold til at igangsætte tilbud mv.
- *Anden aktør*: Brugen af anden aktør til varetagelse af hele eller dele af indsatsen i "Alle i gang".

I nedenstående tabel gives et overblik over de ni jobcentres tilrettelæggelse af indsatsen ud fra ovenstående parametre.

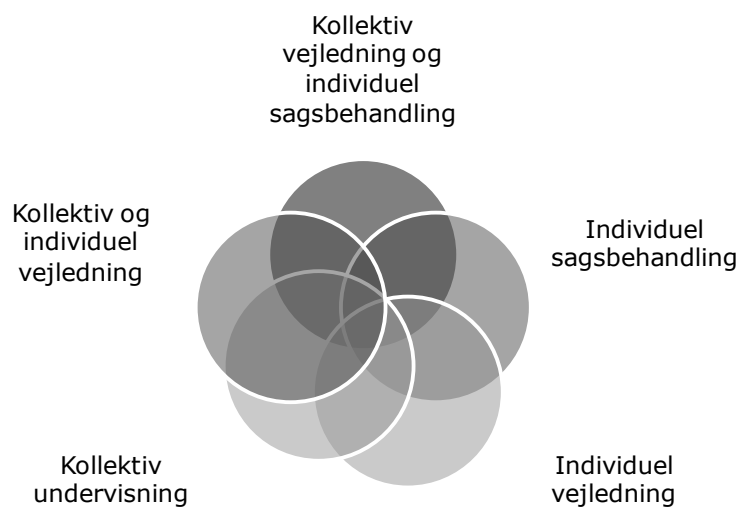
Tabel 3-1: Jobcentrenes tilrettelæggelse af indsatsen

	Samtaleform	Indsats	Differentiering	Beslutningskompetence	Anden aktør
Høje Taastrup	Kollektivt forløb. Telefonisk kontakt til aktive.	Undervisningsbaseret vejledning	Kollektiv: Tre grupper: "Jobfokus" (arbejdsmarkedsparede ledige), "Job og helbred" (ledige med sygdomsproblemer) samt "Liv og helbred" (ledige med store problemer)	Nej	Nej
Næstved	Individuelle samtaler kombineret med kollektive kurser, workshops og lignende	Vejledning	Individuel	Nej	Ja, fem andre aktører har varetaget indsatsen
Lolland	Individuelle samtaler suppleret med "jobklub" samt månedlige kollektive temamøder for match 4-5. Telefonisk kontakt til aktive	Primært sagsbehandling	Kollektiv (sagsbehandling for match 1-3 - Jobkonsulenter har varetaget kontakten med match 4-5) og individuel	Ja for match 1-3, nej for match 4 og 5	Nej
Bornholm	Individuelle samtaler. Telefonisk og e-mail til aktive	Sagsbehandling	Individuel	Ja	Nej
Middelfart	Kollektivt forløb fulgt af individuelle samtaler	Undervisning og sagsbehandling	Delvis individuel	Ja	Nej
Nyborg	Individuelle samtaler. Ofte telefonisk med aktive	Sagsbehandling	Individuel	Ja	Nej
Sønderborg	Individuelle samtaler pr. telefon med både aktive og passive	Sagsbehandling	Individuel	Ja	Nej
Århus	Kollektivt forløb hhv. individuelle samtaler. Telefonisk kontakt til aktive	Undervisning og vejledning	Ingen hhv. individuel	Nej	Ja, halvdelen af ledige varetaget af anden aktør
Thisted	Kollektivt forløb suppleret med individuelle samtaler	Undervisning og vejledning	Kollektiv (målgrupper med udgangspunkt i de lediges situation som fx misbrug, sygdom, integrationsgruppen, "tæt på arbejdsmarkedet" m.m.) og individuel	Nej	Nej

Som det fremgår af ovenstående, varierer indsatsen i "Alle i gang" betydeligt mellem de deltagende jobcentre i forsøget. Det skal samtidig tilføjes, at beskrivelsen i tabellen kan dække over nuancer i de enkelte jobcentres tilrettelæggelse af indsatsen, eks. at enkelte samtaler med aktive er gennemført telefonisk, selvom princippet har været, at de skulle gennemføres personligt.

Ser man på tværs af jobcentrene i forhold til samtaleform og indsats har der groft sagt været anvendt fem forskellige indsatsmodeller.

Figur 3-1: Jobcentrenes indsatsmodeller



Nedenfor uddyber vi kort de ni jobcentres tilrettelæggelse af indsatsen i "Alle i gang" i forhold til parametrene i tabellen.

Samtaleform

Der er i Arbejdsmarkedsstyrelsens projektbeskrivelse af "Alle i gang" lagt op til, at samtaleformen i "Alle i gang" frit kan sammensættes i forhold til vægtningen af henholdsvis individuelle og kollektive samtaler. Videre kan samtaleformen differentieres mellem de passive ledige og de ledige, der er i aktivering, således at det personlige fremmøde for de aktive lediges vedkommende kan erstattes med ugentlig telefonisk kontakt.

For så vidt angår differentieringen mellem passive og aktive ledige, er kontakten til de aktive ledige i fem af jobcentrene blevet foretaget telefonisk samt i enkelte tilfælde pr e-mail, mens man i de resterende jobcentre som udgangspunkt ikke har differentieret samtaleformen mellem de aktive og passive ledige. Dette gør sig eksempelvis gældende i Middelfart, hvor de aktive i lighed med de passive har skullet møde frem til gruppeforløbet og efterfølgende individuelle samtaler.

De steder, hvor der ikke har været differentieret mellem de aktive og de passive, har det givet visse udfordringer, da det i nogle tilfælde har været vanskeligt for de aktiverede at få fri til kontaktsamtalerne, ligesom nogle ledige har haft vanskeligt ved at se formålet med at møde frem, når de var i aktivering, og eksempelvis ikke fandt det relevant at tale om jobplaner, når de var aktiverede og således allerede havde en fastlagt plan, som de fulgte.

Det er kendetegnende for kontakten med de aktive ledige, at hovedparten af jobcentrene har været mindre stringente i afholdelsen af samtalerne, end hvad gør sig gældende for de passive ledige. Dette kommer eksempelvis til udtryk ved, at der i mange jobcentre er foretaget en konkret skønsmæssig vurdering, der betyder, at man i en given uge ikke har ringet, hvis det kolliderede med en given aktivitet eller lignende. Som følge af praktiske problemer med at komme i kontakt med de aktive ledige på bestemte tidspunkter, er kontakten i nogle uger ligeledes foretaget gennem en tredjemand. Eksempelvis har dette fundet sted i Århus, hvor man i nogle tilfælde har talt med kontaktpersonen på et givet aktiveringstilbud frem for den ledige selv. Endelig skal det bemærkes, at det for nogle indvandrere med meget dårlige dansk kundskaber i praksis har vist sig umuligt at afholde meningsfulde samtaler over telefonen, hvilket betyder, at disse i praksis er gledet ud.

For så vidt angår de passive ledige, er kontaktsamtalerne med en enkelt undtagelse blevet afholdt som personlige samtaler. En undtagelse er imidlertid Sønderborg, hvor både passive og aktive ledige er blevet kontaktet telefonisk. Efter et første møde, hvor de ledige først fik en fælles beskrivelse af forsøget og herefter en personlig samtale, har al kontakt været telefonisk.

I de øvrige otte jobcentre har samtaleformen varieret mellem rent individuelle samtaler (fem jobcentre), kollektive gruppeforløb (to jobcentre) eller en kombination af de to samtaleformer (tre jobcentre).¹⁴ Valget af samtaleformens mere specifikke sammensætning er typisk både begrundet i praktiske overvejelser, herunder i forhold til ressourcerne, samt i mere strategiske. Et eksempel på begge tilgange er Høje-Taastrup, hvor man tilkendegiver, at man gerne ville have mere tid til den enkelte borger, end hvad der var ressourcer til, og således have kørt individuelle forløb, men at man samtidig tror på fordelene i den gruppedynamik, der udspiller sig i de kollektive forløb. Således er der både ressourcemæssige og strategiske forhold, der spiller ind på valget af samtaleform.

I nogle jobcentre har samtaleformen i forhold til de passive ledige ændret sig gennem forløbet. I to tilfælde har man planlagt eller er startet med kollektive kontaktføreløb, men er som følge af erfaringerne undervejs i forløbet gået over til at afholde individuelle kontaktsamtaler. Årsagerne hertil var manglende fremmøde, at grupperne var for forskelligartede, eller fordi det vurderedes at være for meget for borgerne at agere i gruppesammenhænge. Som en medarbejder udtaler: *"For mange borgere var det rigeligt, at de bare skulle forholde sig til én person."*

I Høje-Taastrup giver man endvidere udtryk for, at man gerne ville have erstattet de kollektive forløb med individuelle kontaktføreløb, men at det undervejs i projektføreløbet af praktiske årsager ikke var muligt at ændre på projektets grundlæggende set-up.

Indsatstype

Ser man mere konkret på den måde, hvorpå indsatsen i kontaktsamtalerne i "Alle i gang" har taget form, kan man skelne mellem tre overordnede indsatstyper, der ud fra en generel betragtning har kendetegnet jobcentrene: sagsbehandling, undervisning og vejledning.

Sagsbehandling dækker over individuelle forløb, hvor de pågældende medarbejdere har ydet en udvidet form for sagsbehandling og samtidig haft en myndighedsrolle i forhold til de ledige. I undervisningsbaserede forløb er der tale om kollektive forløb, hvor fokus er på opkvalificering af den enkelte gennem uddannelse, kursuslignende aktiviteter, workshops og lignende.

¹⁴ Jobcenter Århus optræder i denne forbindelse to gange, da to af de involverede arbejdsmarkedscentre samt anden aktør har kørt individuelle samtaler, mens et arbejdsmarkedscenter har kørt kollektive gruppeforløb.

Vejledning dækker over forskellige former for rådgivning og coaching af de ledige, hvor medarbejderne har haft en neutral rolle i forhold til systemet. I flere tilfælde har medarbejderne haft karakter af mentorer for de ledige.

For såvel sagsbehandlings- som vejledningsforløb er der eksempler på, at indsatsen over for nogle ledige har haft karakter af en håndholdt indsats, hvor medarbejderne har spillet en mere aktiv rolle ud over vejledningen. Det gør sig eksempelvis gældende i Thisted (vejledning) og på Bornholm (sagsbehandling).

I fire forløb har kontaktsamtalerne haft karakter af sagsbehandling. To forløb har været rene vejledningsforløb, mens tre forløb har været en kombination af undervisning og vejledning. Endelig er der et enkelt forløb, der indledningsvis havde karakter af undervisning og sagsbehandling, men mod slutningen af forløbet i højere grad har karakter af vejledning og sagsbehandling.¹⁵

Differentiering

Differentiering af indsatsen vedrører, om og på hvilken måde indsatsen er tilpasset den enkelte ledige. Vi skelner her mellem kollektiv og individuel differentiering.

I tre af jobcentrene arbejdes der med en systematisk differentiering på baggrund af målgrupper (ud over den opdeling der evt. er sket i forhold til, om den ledige er aktiv eller passiv). Matchgrupper er her et element, der anvendes på Lolland, mens man i Høje Taastrup har inddelt efter arbejdsmarkedsparathed og sygdom. I Thisted opdelte man indsatsen i forhold til bl.a. misbrugere, flygtninge/indvandrere, personer med sundhedsproblemer, særlige problemer m.m. Mens man på Lolland og til dels også i Høje Taastrup har fundet den kollektive differentiering for bred til at give reel værdi, er det opfattelsen i Thisted, at den kollektive differentiering har været et godt redskab til at tilrettelægge indsatsen over for sammenlignelige grupper. I såvel Thisted som på Lolland er den kollektive differentiering samtidig blevet suppleret med en høj grad af differentiering til den enkeltes behov og udfordringer.

I de resterende jobcentre har tilpasningen været individuel med undtagelse af et kollektivt forløb i Århus. Her har der godt nok været taget individuelle hensyn, men alle har i princippet modtaget den samme indsats i form af undervisning, workshops mv.

For den individuelle differentiering kommer den til udtryk ved, at de ledige modtager individuel sagsbehandling eller en anden form for individuel rådgivning, tilpasset den enkelte. Differentieringen er således udtryk for den enkelte lediges situation og behov og den enkelte medarbejders vurdering af, hvilken vejledning og tiltag der er bedst for den ledige.

Differentieringen kommer således til udtryk ved at indholdet i kontaktsamtalerne varierer betydeligt, afhængigt af den enkelte ledige. For nogle er fokus på konkrete jobønsker og redskaber i jobsøgningen, mens samtalen for andre har handlet om livssituation, alkoholproblemer.

Hertil kommer, at differentiering har afspejlet sig i de aktiveringstilbud som en del af de ledige er kommet i som led i "Alle i gang". Her er det imidlertid vores vurdering, at valget af aktiveringstilbud ikke har adskilt sig fra normalindsatsen i jobcentrene. Der har med andre ord ikke fundet en særskilt differentiering sted her.

Beslutningskompetence

¹⁵ Århus tælles med to gange, jf. fodnote 2.

I fire af jobcentrene har der ikke været beslutningskompetence til at igangsætte tilbud mv., hos de medarbejdere, der har varetaget indsatsen mens det modsatte gør sig gældende for fire jobcentre. På det sidste jobcenter (Lolland) har der været beslutningskompetence for den del af indsatsen, der vedrørte de arbejdsmarkedsparete, men ikke de ikke-arbejdsmarkedsparete.

De forløb, hvor der har været beslutningskompetence, er alle sagsbehandlingslignende forløb. Enten ved at sagsbehandlere, der organisatorisk er placeret som en del af jobcenterets normale indsats, har varetaget indsatsen (tre jobcentre) eller ved, at man har etableret en særskilt enhed med ny organisering og ansættelse af egne medarbejdere, som tilfældet var på Bornholm. I sidstnævnte tilfælde var organiseringen begrundet i et ønske om, at indsatsen i "Alle i gang" skulle holdes uden for den almindelige drift for bedst muligt at kunne vurdere effekten af forsøget.

Anden aktør

I Næstved er varetagelsen af kontaktsamtalerne lagt ud til fem forskellige andre aktører, mens man i Århus har lagt halvdelen af kontaktsamtalerne ud til en anden aktør. I de øvrige jobcentre er der ikke anvendt andre aktører.

I Næstved har tilgangen været udtryk for et ønske om at afprøve og samle erfaringer med aktørerne og deres forskellige tilgange til udformningen af indsatsen, mens det i Århus i høj grad har været udtryk for en ressourcemæssig overvejelse, da man kom sent i gang med projektet.

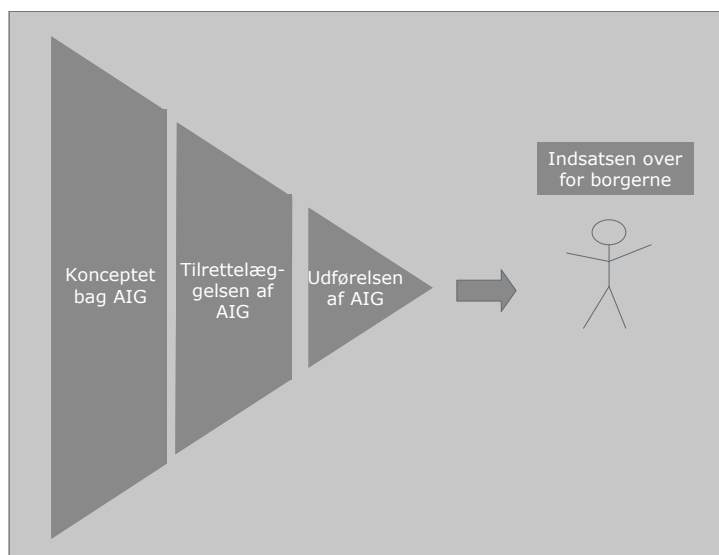
Omvendt er den manglende inddragelse af andre aktører en blanding af strategiske valg samt pragmatiske hensyn. I nogle tilfælde har man således ikke fundet det praktisk muligt at gennemføre et udbud inden for de tidsmæssige rammer, man havde til rådighed, selvom man i udgangspunktet syntes, at det kunne have været spændende at inddrage disse.

3.2 Indsatsen over for borgerne

Når vi ser på den konkrete indsats, der via "Alle i gang" har været ydet over for borgerne, har den været en konsekvens af tre forhold som illustreret i nedenstående figur:

- Det overordnede forsøgskoncept og dermed de rammer, som projektbeskrivelsen sætter
- Den overordnede tilrettelæggelse og set-up af indsatsen i de enkelte jobcentre, og
- Den konkrete udførelse og hermed fokus og tilgang hos den enkelte sagsbehandler, jobkonsulent og lignende, der har varetaget kontaktsamtalerne.

Figur 3-2: Indsatsen over for borgerne



Betydningen af de tre faktorer varierer mellem de ni jobcentre. For så vidt angår konceptet bag "Alle i gang" er der tale om forholdsvis vide rammer, der levner en del plads til de enkelte jobcentre mht. tilrettelæggelse og udførelse.

Vi vurderer, at kardinalpunkterne udgøres af hyppigheden, samtaleformen og jobfokus. Alle jobcentre har i udgangspunktet afholdt ugentlige samtaler, men samtidig er der i nogen udstrækning blevet slækket på kravet over for aktive ledige og ledige, hvor man vurderede, at det eksempelvis af personlige årsager ikke var hensigtsmæssigt at gennemføre en samtale en given uge. Mht. samtaleformen er forsøgskonceptet blevet fulgt, når man ser bort fra Sønderborg, hvor man som nævnt valgte at gennemføre telefoniske samtaler med passive såvel som aktive ledige. Endelig er der spørgsmålet om jobfokus, der ligeledes varierer mellem jobcentrene. Dette ser vi nærmere på nedenfor.

De enkelte jobcentres tilrettelæggelse af "Alle i gang", som det bl.a. kommer til udtryk i procesbeskrivelsen, sætter de overordnede rammer for indsatsen, herunder om det er individuelle eller kollektive forløb, om de udførende medarbejdere har beslutningskompetence eller ej m.m. Dette har utvivlsomt en betydning for, hvordan borgerne har oplevet indsatsen. Vi vurderer imidlertid, at niveau tre i form af fokus og tilgang hos den eller de sagsbehandlere, jobkonsulenter og lignende, der har varetaget kontaktsamtalerne, har været af stor betydning for den indsats, som borgerne har modtaget.

Eksempelvis er det kun i begrænset omfang, at indsatsen har fulgt en bestemt plan eller fastlagt metode (grupeforløbet i Århus er et eksempel herpå). Indsatsen har i stedet afspejlet en stor grad af skøn fra medarbejdernes side og været baseret på personlige og faglige erfaringer og forudsætninger. Den skønsmæssige indsats gør sig gældende for alle de indsatser, der har været baseret på individuelle samtaler, men også de kombinerede forløb i Thisted og Middelfart er udtryk herfor. For Middelfarts vedkommende særligt i den sidste halvdel af indsatsen, hvor man valgte at forlade det ellers planlagte koncept.

En væsentlig konsekvens af den individuelle og skønsmæssige indsats er, at det for den enkelte ledige har ganske stor betydning, hvilken sagsbehandler/jobkonsulent man får.

Jobfokus udfolder sig forskelligt afhængig af målgruppen

Jobfokus er via projektbeskrivelsen fastlagt som det væsentligste omdrejningspunkt for indsatsen i "Alle i gang". Jobfokus kan ses som målet for indsatsen, og de gennemførte aktiviteter skal således være relevante i forhold hertil.

Grundlæggende finder vi, at der er betydelig variation i såvel graden af jobfokus som måden, hvorpå man fokuserer på job. Som ovenfor nævnt er jobfokus i høj grad bundet op på den enkelte medarbejder og dennes skøn, holdninger og erfaringer.

Ser vi på tværs af jobcentrenes indsats, kan jobfokus i indsatsen relateres til tre grupper af ledige. For de ledige, der har været tættest på arbejdsmarkedet samt i nogen udstrækning over for ledige, der måske har været langt fra arbejdsmarkedet, men samtidig har været motiverede for arbejde, har der været et betydeligt jobfokus med vægt på beskæftigelsesfaglige emner som fx jobsøgning, afklaring i forhold til, hvad de ledige skal søge, fleksibilitet, vejledning i forhold til at skrive cv og den gode jobsamtale.

Figur 3-3: Samtalefokus

Ledige tæt på arbejdsmarkedet	Beskæftigelsesfaglig indsats
Ledige med betydelige problemer	Parallelindsats: beskæftigelsesfaglig og personlige problemer
Ledige uden beskæftigelsesperspektiv	Social indsats: Personlige problemstillinger

For ledige, der ikke vurderedes at være arbejdsmarkedsparete eller ikke var motiverede, har samtlige jobcentre fundet det nødvendigt eller fordelagtigt sideløbende med beskæftigelsesfaglige emner at inddrage og fokusere på de personlige problemstillinger for at skabe forandringer, der bringer den enkelte ledige tættere på arbejdsmarkedet. For denne gruppe af ledige har det i høj grad handlet om at skabe socialt nærvær og tillid og om at skabe et rum, hvor de ledige føler sig trygge og får troen på, at medarbejderne i beskæftigessystemet gerne vil hjælpe dem. Som kontaktførløbene med tiden er skredet frem, har flere af disse borgere åbnet sig, så det har været muligt at arbejde med borgernes motivation og med deres problemstillinger.

Medarbejderne i jobcentrene fortæller generelt set, at de har søgt at se på de lediges ressourcer, men at det ofte har været nødvendigt at lade problemerne fylde for at arbejde med de barrierer, de ledige har for at komme på arbejdsmarkedet. Som en jobkonsulent fortæller:

"Den ene, jeg havde, var hjemløs i starten. Det vil jeg karakterisere som et stort problem i forhold til at komme på arbejdsmarkedet, så jeg blev nødt til først at

hjælpe hende med at finde en bolig for så derefter at hjælpe hende med at komme i arbejde."

Der kan være betydelig variation i, hvilket tidsperspektiv der arbejdes med; altså om job er et umiddelbart mål i forlængelse af indsatsen i "Alle i gang" eller om det først er et langsigtet mål, hvor "Alle i gang" skal gøre den ledige parat til yderligere tiltag. Hvor sidstnævnte har været gældende, har samtalerne kun i mindre grad fokuseret på job.

"Som sagt er der dem der ikke flytter sig, som er langt fra at være motiveret for at komme på arbejdsmarkedet. De borgere er kommet og fået en kop kaffe, og fået social nærvær. Det har for dem været et beskyttende sted at komme op og snakke med os. Vi har forsøgt at give dem tryghed. I starten syntes mange af dem, at det var noget frygteligt noget, at de skulle snakke med os, men da vi fik gjort det klart, at jeg ikke var sagsbehandler, så gik det lidt bedre. Bare det, at de kom til noget en gang om ugen, har haft stor betydning for dem, har jeg kunnet mærke. Så efter 2 måneder skulle jeg ikke presse dem i job; der skulle jeg mere bare få dem til at blive motiveret for at komme i job."

I alle jobcentre har der samtidig været en gruppe af ledige, hvor medarbejderne har vurderet, at beskæftigelsesperspektivet reelt er nul. For de svageste ledige har det i højere grad handler om at give dem livskvalitet og opbygge deres selvværd, uden at det har været et middel til at komme ind på arbejdsmarkedet, og hvor der derfor reelt ikke har været et jobfokus. I disse tilfælde har indsatsen i "Alle i gang" i højere grad haft karakter af en social indsats end en beskæftigelsesmæssig indsats.

"Socialt har det betydet noget for dem at komme her, men vi har kun i begrænset omfang kunnet snakke om job, da de simpelthen har haft andre problemer."

Jobfokus varierer mellem jobcentrene og de enkelte medarbejdere

De tre ovennævnte grupper af ledige og det ovenfor beskrevne jobfokus har mere eller mindre eksplicit karakteriseret indsatsen i alle jobcentrene. Casestudierne tyder imidlertid på, at der har været betydelig variation mellem de involverede medarbejdere i forhold til vurderingen af jobperspektiverne for de ledige og dermed, hvilken implicit gruppe de er røget i. Det betyder med andre ord, at nogle medarbejdere har været hurtigere til at neddrole jobfokus i indsatsen til fordel for en mere socialt orienteret indsats end andre.

"Det har været en vurdering fra gang til gang, alt efter hvor den enkelte var. Eksempelvis en, der havde været ude af arbejdsmarkedet i 25 år, og var misbruger. 'Når du nu siger, at du vil have et arbejde og ikke pension.' Han kunne ikke passe et arbejde. Jeg fik ham til at tænke sig om angående at rejse en pensionsag. Han var glad for, at han havde taget en beslutning."

Det har ikke været muligt at afdække, hvor stor en andel af indsatsen i de enkelte jobcentre der kan siges at relatere sig til de nævnte tre grupper. Der er imidlertid vores vurdering, at den sidste gruppe, altså den hvor der reelt ikke har været jobfokus, har udgjort en betydelig andel af de passive ledige. Dette skal ses i sammenhæng med sammensætningen af deltagergruppen, hvor ikke-arbejdsmarkedsparete udgør 75 % af de deltagende ledige og hvor de deltagende jobcentre i flere tilfælde har erklæret sig overrasket over, hvor langt fra arbejdsmarkedet de ledige var.

Det har heller ikke været mulig at identificere nogen systematik mellem set-up og jobfokus. Dog vil en stærkt individualiseret indsats, hvor den konkrete udførelse og fokus i høj grad er op til den enkelte medarbejders individuelle skøn, alt andet lige give et større spillerum for individuelle vurderinger og dermed varierende jobfokus, end en indsats hvor der indgår et på forhånd tilrettelagt forløb eller en fastlagt metode.

I forlængelse af jobfokus i samtalerne er en dimension i relation hertil målretningen til arbejdsmarkedets behov opvejet i forhold til lediges egne beskæftigelsesønsker og kvalifikationer. Undersøgelsen viser her, at det overvejende er borgeren, der er i centrum for samtalerne. Som en beskæftigelsesmedarbejder udtaler: *"Man kan ikke nøjes med at se på behovet, man må også se på menneskene"*. Dog fremgår det af interviewene, at dette ikke medfører, at samtalerne udelukkende tager afsæt i borgernes ønsker. Flere medarbejdere fremhæver i den forbindelse, at det er vigtigt at være åben over for de ledige, i forhold til hvilke jobmuligheder der er realistiske.

Progression

I tilknytning til jobfokus er et væsentligt element progressionen i samtalerne; dvs. at sikre en udvikling i samtalerne og en stigende målrettethed i forhold til målet om job.

Som allerede omtalt er der ikke nødvendigvis sammenhæng mellem, om der fokuseres på beskæftigelsesfaglige eller personlige problemstillinger og progressionen eller jobfokus i indsatsen. Der er således flere eksempler på, at man har evnet at gennemføre en parallelindsats, hvor man kombinerer et fokus på de personlige problemer, som de ledige stod overfor, med et stærkt fokus på, hvad målet er, eksempelvis i Thisted. Tilsvarende viser erfaringerne fra Middelfart, at fokus på rene beskæftigelsesfaglige emner ikke nødvendigvis giver en progression i indsatsen, da de beskæftigelsesfaglige emner, der indledtes med i forløbet ikke matchede de ledige, der deltog. Det er karakteristisk, at det kun er enkelte jobcentre, der har planlagt et egentligt forløb for indsatsen, og hvor progressionen således er lagt ind. En undtagelse er de kollektive forløb i hhv. Århus og Middelfart, hvor sidstnævnte forløb som sagt måtte fraviges. Frem for et planlagt forløb har progressionen således været op til de(n) enkelte medarbejders vurdering, som indsatsen skred frem.

Som nævnt i afsnit 2.2 fremhæver mange medarbejdere brugen af konkrete aftaler mellem sagsbehandler/jobkonsulent og den ledige som det vigtigste redskab til at sikre progression i indsatsen.

Tablet 3-2: Uddrag af aktivitetsplan for Arbejdsmarkedscenter Nord, Århus

Projektuge	Aktivitet
...	...
4	CV
5	Pusle-sam-spil fra UNICEF, en samarbejdsøvelse
6	Præsentation af programmet SELECT
7	Værkstedbesøg i huset: Kontor - It - Servicelinjen, Montagen, Køkken/kantine, Metalværksted og Jobcafe
8	Værkstedbesøg: Tømrer- og Snedkerværksted, Udetømrer, Ejendomsfunktionærer, Bicykler. Entreprenør og Køkken/kantine
9	Værkstedbesøg: Planteskolen - TMU
10	Præsentation af "Hvor er jeg i systemet" og "Valgcirklen"
11	Motivationspeptalk, hvorefter deltagerne arbejder med valgcirklen
12	Opfølgning på valgcirklen

13	Handlingsplan – evt. oplæg om kvalifikationskrav på arbejdsmarkedet
...	...
19	Handlingsplan og ansøgninger
20	Præsentation af FØTEX-projekt
21	Arbejde med ansøgninger
22	Samtaler på tværs
23	Besøg på sosu-skolen
...	...

Som en generel betragtning bag vurderingen af progressionen i samtalerne fremhæver nogle af de medarbejdere, der ikke har haft beslutningskompetence, at denne kan være en vigtig faktor i forhold til at sikre progression. Med beslutningskompetence kan der tages beslutninger fra gang til gang i kontaktforløbet, der kan følges op på disse, og der kan indgås aftaler med borgerne, hvilket fordrer progression i forløbet.

Som berørt andetsteds har hovedparten af de jobcentre, hvor der ikke har været beslutningskompetence, oplevet problemer i forhold til samarbejdet med de lediges sagsbehandlere, der netop havde beslutningskompetencen. Sådanne forhold vil bidrage til at gøre en manglende beslutningskompetence til et problem, for så vidt angår progressionen.

4. INDSATSENS RAMMER

4.1 Beskæftigelsesregionernes rolle

Beskæftigelsesregionerne har i forsøget haft en rolle som tovholder; fastlagt via projektbeskrivelsen med henblik på at "understøtte jobcentrenes bestræbelser og sikre, at projektet forløber planmæssigt" (projektbeskrivelse).

Det er overordnet vores vurdering, at Beskæftigelsesregionernes involvering i implementeringsperioden har været begrænset, mens de naturligt nok har spillet en mere aktiv rolle i forbindelse med udvælgelsen af de deltagende jobcentre.

Beskæftigelsesregionerne har i implementeringsperioden primært fungeret som et bindeled mellem jobcentrene og Arbejdsmarkedsstyrelsen med henblik på afklaring af konkrete problemstillinger; eksempelvis tekniske problemstillinger vedr. registrering og fritagelser. Herudover har Beskæftigelsesregion Hovedstaden & Sjælland samt Beskæftigelsesregion Syddanmark, hvor der deltog mere end et jobcenter, faciliteret erfaringsudveksling gennem afholdelsen af møder med de deltagende jobcentre.

Den måde, som beskæftigelsesregionernes understøttende rolle har formet sig på, er såvel udbuds- som efterspørgselsbestemt: dvs. at rollen dels er udtryk for, at beskæftigelsesregionerne har været relativt tilbageholdende i deres tilgang til jobcentrene, og dels at jobcentrene kun i begrænset udstrækning har henvendt sig til regionerne for at få hjælp til udformning eller implementering af projektet.

Den relativt tilbageholdende tilgang fra beskæftigelsesregionernes side har til dels været udtryk for en pragmatisk strategi fra regionernes side i forhold til, hvad der er mest hensigtsmæssigt. Beskæftigelsesregion Nordjylland har eksempelvis givet udtryk for, at de stod til rådighed for jobcentret, hvis der var behov herfor, men at de omvendt har lagt vægt på, at jobcentret bevarede ejerskabet til projektet og derfor netop var tilbageholdende i den daglige kontakt.

Samtidig har tilgangen også været udtryk for en konkret prioritering mellem den understøttende rolle i det konkrete projekt og andre driftsmæssige opgaver. Beskæftigelsesregion Syddanmark har eksempelvis haft løbende kontakt med de enkelte jobcentre, men har givet udtryk for, at det havde været fornuftigt med en større grad af erfaringsudveksling mellem de deltagende jobcentre; en opgave der pga. andre opgaver – samt begrænset efterspørgsel fra jobcentrenes side – imidlertid ikke blev højt prioriteret.

Fra jobcentrenes side har opfattelsen af regionerne primært været rollen som bindeled eller løftestang over for Arbejdsmarkedsstyrelsen og mindre som sparringspartner i forhold til det faglige indhold i projekterne. Ud fra denne opfattelse udtrykker jobcentrene i det store og hele tilfredshed med beskæftigelsesregionernes indsats om end enkelte har givet udtryk for, at de godt kunne have brugt en lidt mere offensiv tilgang i opstartsfasen, som for nogle jobcentre var præget af et betydeligt tidspres.

4.2 Indsatsen omkring "Alle i gang"

Indsatsen omkring "Alle i gang" handler om jobcentrenes normale indsats og tilgang, og hvordan denne evt. smitter af på tilrettelæggelsen og gennemførelsen af indsatsen i "Alle i gang". Konkret drejer det sig om jobcentrenes erfaringer med en intensiv indsats fra andre sammenhænge samt jobcentrenes generelle aktiveringsstrategi.

For så vidt angår sidstnævnte, vurderer vi ikke, at den generelle aktiveringsstrategi har haft en væsentlig betydning for selve tilrettelæggelsen af indsatsen i "Alle i gang", men derimod for bru- gen af forskellige aktiveringstilbud over for de ledige.

Flere jobcentre har erfaringer med en intensiv indsats, bl.a. fra "NY CHANCE TIL ALLE" og enkelte – eksempelvis Middelfart – var allerede i gang med en intensiv indsats over for målgruppen, hvorfor "Alle i gang" passede godt ind.

Det er imidlertid vores indtryk, at det mere er de personlige erfaringer og ideer til indsatsen, som de involverede medarbejdere har haft, der har været afgørende for tilrettelæggelsen af indsat- sen, end en systematisk opsamling af tidligere erfaringer som jobcentrene har haft med mål- gruppen og denne type indsats. I et par af jobcentrene har man set "Alle i gang" som metodeaf- prøvning, der netop skal give erfaringer til en fremtidig indsats; eksempelvis Bornholm.

4.3 De interne rammer

Samarbejde og snitflader mellem "Alle i gang" og den almindelige indsats

Det kan konstateres, at der i mange af projekterne har været udfordringer, der relaterer sig til snitfladerne mellem projektet og den almindelige indsats mht. samarbejdet mellem dem, der har stået for kontaktsamtalerne og de sagsbehandlere, der ellers har haft ansvaret for de enkelte borgere.

Problematikken giver sig udtryk på forskellig vis: For det første er der eksempler på manglende samarbejde og udveksling af oplysninger mellem dem, der har stået for kontaktsamtalerne og sagsbehandlere. Problematikken går begge veje. Dels har de medarbejdere, der har varetaget kontaktsamtalerne, manglet information om de ledige og det forløb, de har været i frem til ind- satsen i "Alle i gang", og dels er der ofte ikke sket en tilstrækkelig eller systematisk overdragelse af viden i slutningen af "Alle i gang" til de lediges normale sagsbehandlere.

For det andet har manglende samarbejde mellem indsatsen i "Alle i gang" og de lediges sagsbe- handlere givet en række problemer med iværksættelsen af konkrete tilbud, som de medarbejde- re, der har afholdt kontaktsamtalerne, har fundet relevante. Dels har det i nogle tilfælde været vanskeligt overhovedet at få kontakt med de pågældende sagsbehandlere, og dels har den fakti- ske beslutning om tilbud i nogle tilfælde været anderledes, end det der er aftalt mellem den ledi- ge og den medarbejder, der har afholdt kontaktsamtalen.

Problematikken gør sig i sagens natur kun gældende, der hvor afholdelsen af kontaktsamtalerne er forankret hos andre end de lediges normale sagsbehandlere, eller hvis beslutningskompeten- cen ikke har været delegeret til de medarbejdere, der har afholdt samtalerne.

Ser man på de deltagende jobcentre, har man i Nyborg, Sønderborg, Middelfart, Bornholm og delvist Lolland haft beslutningskompetence sammen med indsatsen. I de øvrige jobcentre (Thi- sted, Århus, Høje-Taastrup, Næstved samt delvist Lolland) har dette ikke været tilfældet, hvilket i alle tilfælde har givet udfordringer af varierende karakter og omfang.

Nogle af de medarbejdere, der har varetaget kontaktsamtalerne, beretter om en vis modstand blandt nogle sagsbehandlere over for indsatsen i "Alle i gang". Modstanden har dog ikke nødven- digvis været relateret til selve indsatsen, men skyldes måske snarere skepsis over, at andre pludselig skal ind over "ens sager" samt det forhold, at den intensive indsats ofte vil give et øget arbejdspress på sagsbehandleren, selvom indsatsen varetages af andre end sagsbehandleren selv.

Hertil kommer, at informationsniveauet i nogle tilfælde tilsyneladende har været utilstrækkeligt, hvorved der ikke har været helt klarhed over de enkeltes roller.

Som nævnt har der i to jobcentre været anvendt andre aktører i indsatsen. Her har der været tilsvarende snitfladeproblemer som nævnt ovenfor, men som følge af større organisatorisk afstand har udfordringerne her været endnu større.

Eksempelvis har de andre aktører ikke altid vidst, hvem der var sagsbehandlere for de ledige. Ville den anden aktør i kontakt med en sagsbehandler for at diskutere en bestemt sag, skulle den anden aktør derfor først finde frem til pågældende, hvilket til tider har været ressourcekrævende, grundet skiftende sagsbehandlere på de forskellige sager. Beskrivelsen fra de andre aktører tyder endvidere på, at sagsbehandlernes skepsis over for andre aktører har været større, end der hvor indsatsen er blevet varetaget af andre enheder inden for kommunen.

Det skal understreges, at billedet af snitfladeproblematikker ikke er entydigt, idet der også er eksempler på et godt samarbejde mellem indsatsen i "Alle i gang" og normalindsatsen, herunder også for andre aktører. I nogle tilfælde er der eksempelvis afholdt fællesmøder, hvor både sagsbehandleren og den medarbejder, der har stået for kontaktsamtalerne, har deltaget i samtaler med den ledige for at sikre optimal synergi mellem indsatserne. Tilsvarende er der i nogle forløb gjort en indsats for at sikre en så gnidningsløs overlevering efter afslutningen af "Alle i gang" som muligt.

Det har imidlertid været kendetegnende, at de gode eksempler på samarbejde er knyttet til individuelle forhold og beslutninger hos den enkelte medarbejder, der har afholdt kontaktsamtalerne hhv. været sagsbehandler for den ledige. I ingen af de relevante indsatser har der således været etableret systematiske samarbejdskanaler og principper for overlevering af information.

Samarbejds- og snitfladeproblematikker er utvivlsomt vanskelige at undgå i denne type projekter, der løber over kortere tid, og hvor ansvaret er forankret hos flere personer og organisatoriske enheder. I tilrettelæggelsen af en fremtidig indsats i større skala bør det dog overvejes, hvordan snitfladeproblematikker kan minimeres, og herunder hvordan der sikres en hensigtsmæssig overlevering af sagerne.

Jobcentrenes implementering

Besøgene hos de deltagende jobcentre tegner et billede af, at jobcentrenes konkrete implementering efter nogle opstartsvanskeligheder i det store og hele har været succesfuld.

En række jobcentre har oplevet opstartsvanskeligheder relateret til eksempelvis rekruttering af projektmedarbejdere, intern prioritering, sammenfald med personaleændringer og tidspres i opstartsfasen. De forskellige opstartsvanskeligheder afspejler sig bl.a. i en forsinket opstart for nogle af jobcentrene og en for hurtig gennemgang af de udtrukne ledige i deltagergruppen. Sidstnævnte har bl.a. været medvirkende til efterfølgende fritagelser, da det er konstateret, at nogle af de udtrukne ledige ligger inden for fritagelseskriterierne.

For så vidt angår gennemførelsen, har de væsentligste implementeringsproblemer knyttet sig til samarbejdet og snitfladerne til den almindelige indsats, jf. ovenfor. Hertil kommer dog, at der har været betydelige fremmødeproblemer i de fleste jobcentre, jf. afsnittet nedenfor. Dette påvirker intensiteten af indsatsen.

I minimum to af jobcentrene har der endvidere manglet ledelsesmæssig fokus. I det ene tilfælde vurderer vi, at det ikke har haft praktisk betydning, mens det i det andet tilfælde kan være medvirkende til at forklare snitfladeproblematikkerne mellem indsatsen og sagsbehandlerne. Endelig er der et jobcenter, hvor vi vurderer, at der har været manglende engagement hos medarbejderne, hvilket har påvirket indsatsen og bl.a. medvirket til, at samspillet internt ikke har fungeret optimalt.

Samlet set er det vores vurdering, at opstartsvanskelighederne og implementeringsproblemerne generelt har været af en karakter og af et omfang, der ligger inden for det forventelige og normale i denne type projekter. De identificerede snitfladeproblemer m.m. har således ikke haft et omfang, der vil kunne forklare jobcentrenes evt. manglende resultater. Når der ikke er gentlige implementeringsfejl betyder det omvendt, at resultaterne i de enkelte jobcentre i betydelig grad skulle forklares ved selve indsatsen og dermed af teorifejl.

Det skal i den forbindelse tilføjes, at selvom intensiteten af indsatsen har været betydeligt mindre end intentionen som følge af fremmødeproblemer og løbende fritagelser har der i alle jobcentre stadigvæk været tale om en betydeligt mere intensiv indsats for deltagergruppen end for kontrolgruppen, jf. også den kvantitative evaluering.¹⁶

Frasorterede, fritagelser og fremmøde

Idet kernen i "Alle i gang" udgøres af det intensive kontaktføreløb, kræver det, hvis indsatsen skal virke som tiltænkt, at de deltagende ledige i forsøget faktisk modtager den påtænkte indsats. Dette gør det centralt at se på antallet af frasorterede, de efterfølgende fritagelser samt på de lediges fremmøde.

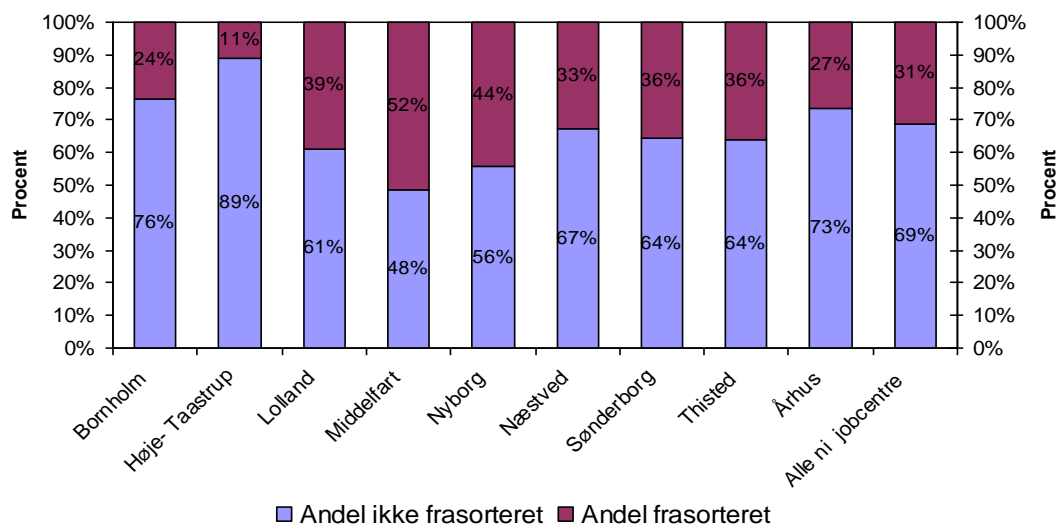
En række personer er undtaget indsatsen. Det gælder de personer, der ifølge § 41, stk. 2, i bekendtgørelsen om en aktiv beskæftigelsesindsats kan undtages kontaktføreløbet. Disse er:

- Personer på barsel
- Personer, som modtager kontant- eller starthjælp, alene fordi de ikke opfylder optjeningsbetingelserne for at få førtidspension
- Syge kontant- og starthjælpsmodtagere i dokumenteret længerevarende behandling på minimum 3 måneder, der udelukker aktivering
- Ledige med ansættelseskontrakt, hvor ansættelsen begynder inden for 4 uger, og ledige som skal på barsel inden for 4 uger
- Personer, der kommer i revalidering.

Videre gælder det de personer, som har påbegyndt en førtidspensionssag, i de tilfælde hvor kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om, at sagen på det foreliggende dokumentationsgrundlag skal behandles som en sag om førtidspension. I udgangspunktet er de ledige, der falder inden for ovenstående kriterier, blevet frasorteret fra start, således at de ikke indgår i forsøget. Efter den første frasortering har der været mulighed for fritagelse af ledige, hvis de opfylder de nævnte kriterier. Dvs. hvis de i løbet af indsatsen eksempelvis går på barsel eller bliver syge. Ser man på andelen af frasorterede forud for indsatsen, udgør de samlet set 31 % af deltagerne. Kigges der på variationen i frasorterede blandt jobcentrene, varierer den fra minimum 11 % i Høje-Taastrup til maksimum 52 % i Middelfart.

¹⁶ Rosholm og Svarer, *Op. cit.*

Figur 4.1: Bruttogruppernes procentvise opdeling i andel frasorterede og andel ikke-frasorterede



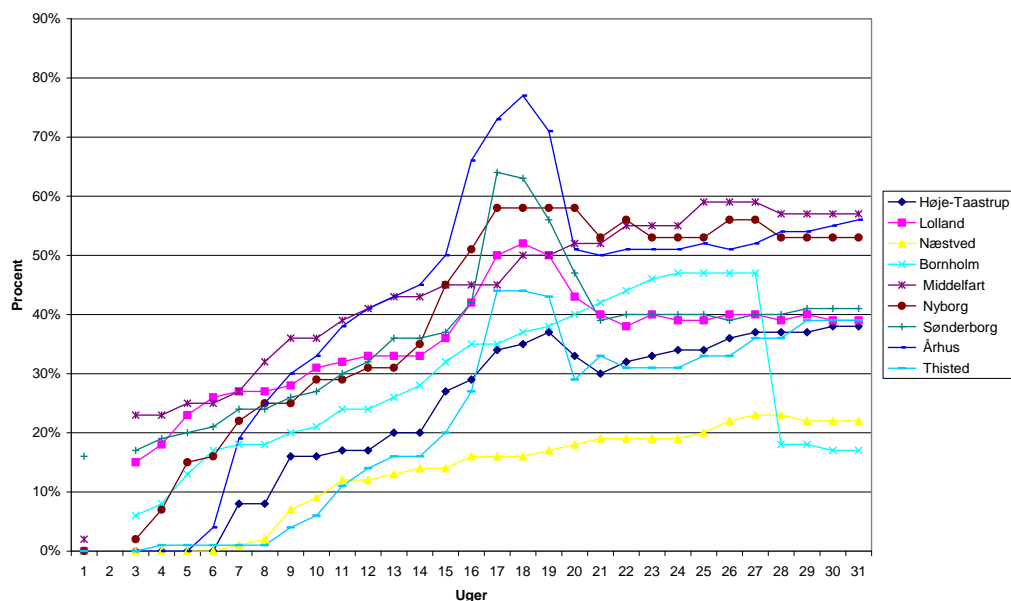
Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

Ses der nærmere på årsagerne til frasorteringerne, er den hyppigst forekomne årsag "langvarig sygdom over 3 måneder", der udgør 57 %. Derefter kommer "godkendt førtidspension" (13 %) og "barsel" (8 %).

Variationen blandt antallet af frasorterede i jobcentrene tyder på forskelle mellem målgrupperne i de enkelte jobcentre, men også på forskelle i jobcentrenes frasorteringspraksis. Sidstnævnte bekræftes gennem casestudierne. Hertil kommer mere praktiske årsager i form af, at gennemgangen af de udtrukne ikke har været tilstrækkeligt systematisk, hvilket betød, at de pågældende ledige først blev frasorteret efter at have modtaget brev om forsøget (og dermed tæller som fritagne). Det gør sig eksempelvis gældende i Århus.

For så vidt angår de løbende fritagelser er der i en del tilfælde sket ændringer i status, der berettiger til fritagelse mellem udtrækningen og opstarten af forsøget. Hertil kommer, at et stort antal er blevet fritaget undervejs i forløbet. Andelen af fritagne undervejs har således været jævnt stigende med sygdom som den primære årsag.

Figur 4.2: Andel fritagne som led i indsatsen



Kilde: Arbejdsmarkedsstyrelsen

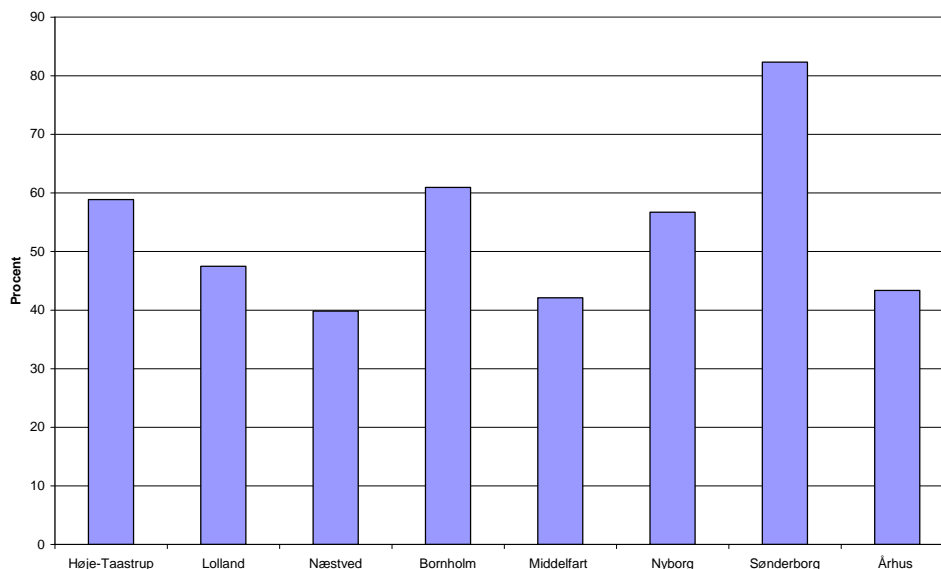
Også her er der store variationer mellem jobcentrene med andelen af fritagne ved slutningen af forløbet fra 17 % i Bornholm til 57 % i Middelfart. Rammevilkårene i form af målgruppen kan formentligt forklare en del af denne variation, men casestudierne viser igen, at der også er en stor grad af forskel i praksis. Konkret betyder det, at mange er blevet fritaget med henvisning til sygdom, selvom de strengt taget ikke har opfyldt fritagelseskriteriet vedr. sygdom. Fritagelser er således i nogen grad baseret på, om de enkelte sagsbehandlere har vurderet, at vedkommende kan gennemføre forløbet.

Hertil kommer, at en del af fritagelserne grundet langvarig sygdom ofte dækker over fysiske og psykologiske afklaringer, i de tilfælde hvor der har manglet lægeerklæringer eller psykologiske vurderinger, og hvor jobcentrene har vurderet, at der ikke har været meningsfuldt at tale med borgerne, før disse faldt på plads. Disse er typisk kommet på en såkaldt "venteliste", hvor de er blevet midlertidigt fritaget, indtil der er kommet en afklaring, der har gjort, at man har kunnet komme videre i de lediges sager.

Vi har ikke mulighed for mere præcist at opgøre omfanget af fritagelser, der ligger uden for de formelle kriterier, men vi vurderer, at de samlet set udgør en betydelig del.

En yderligere problemstilling vedrører fremmødet blandt de aktive. Ligesom fritagelser svinger også fremmødet betydeligt mellem jobcentrene som vist i nedenstående figur.

Figur 4.3: Gennemsnitligt fremmøde



Kilde: Egne beregninger på baggrund af tal fra Arbejdsmarkedsstyrelsen
Note: Figuren viser fremmødet blandt de der ikke er blevet fritaget.

Fire forklaringer synes at spille ind her. For det første har målgruppens sammensætning betydning. En høj andel af svage ledige vil således alt andet lige betyde et lavere fremmøde. For det andet spiller den anvendte fritagelsespraksis ind, idet fritagne ikke tæller negativt i fremmødestatistikken. Tilsvarende vil fritagelsespraksis have betydning for målgruppens sammensætning. For det tredje spiller jobcentrenes sanktioneringspraksis ind. I eksempelvis Sønderborg, der med et fremmøde på 93 % ligger i toppen, er de ledige klart blevet gjort opmærksomme på, at fravær medfører træk i kontanthjælpen.¹⁷ I andre jobcentre har man været langt mere tilbageholdende med at bruge denne praksis. Dette er yderligere forstærket af de tilfælde, hvor der ikke har været myndighedskompetence hos de ansvarlige for indsatsen i "Alle i gang", da man her først har skullet gennem sagsbehandleren. Det indebærer, at en sanktionering fordrer, at to led skal være enige i handlingen (medarbejderen i "Alle i gang" skal indberette og sagsbehandleren skal vælge at sanktionere). For det fjerde spiller det en rolle, hvilken indsats jobcentrene har gennemført over for de ledige og de relationer, de ledige har opbygget til medarbejderne i indsatsen. I de tilfælde hvor der er opbygget gode relationer, og hvor medarbejderen eksempelvis får karakter af en mentor for den enkelte ledige bliver incitamenterne for at deltage højere.

I og med fritagelsespraksis varierer mellem jobcentrene bliver det interessant at se på kombinationen af fritagelser og fremmøde. Denne er således bestemmende for, hvor stor en del af deltagergruppen, der rent faktisk har modtaget indsatsen. Som det fremgår af den kvantitative evaluering ligger den gennemsnitlige deltagelse på omkring 60 % med den laveste andel i Århus og den højeste i Næstved.¹⁸

¹⁷ Det skal bemærkes, at der i praksis ikke har været tale om fremmøde, men derimod at de ledige skulle ringe til de pågældende medarbejdere i "Alle i gang".

¹⁸ Rosholm og Svarer, *Op. cit.*