

Uddannelses- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder

MIDTVEJSEVALUERING



Indhold

Indledning.....	1
Om indsatsmodellen.....	2
Konklusioner og anbefalinger.....	4
Resultater	4
Implementering.....	6
Indsatser under puljen	8
Organisering	8
Resultater	10
Metode	12
Etablering og rammer.....	13
Partnerskab mellem kommune og boligorganisation	13
Etablering af fremskudt beskæftigelsesindsats.....	14
De fremskudte jobkonsulenter tildes målgruppen til deres sagsstamme.....	15
TRIN 1: Afklaring.....	17
TRIN 2: På vej mod job	21
TRIN 3: Virksomhedsforløb med fokus på ordinære timer	23
Litteratur.....	24
Bilag 1 – Resultater.....	25

Indledning

Denne rapport er en midtvejsevaluering af puljen 'Uddannelses- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder'. Formålet med puljen er at skabe en målrettet indsats, der bringer arbejdsløse beboere i udsatte boligområder i uddannelse eller beskæftigelse.

Puljen er finansieret af Trafik-, bygge- og boligstyrelsen som led i udmøntningen af satspuljen for 2017. I alt har fem indsatser fået midler fra puljen til at etablere fremskudt beskæftigelse i udsatte boligområder. Formålet er at afprøve nye metoder til udsatte ledige. Projektperioden løber fra forår 2018 til forår 2020. I 2020 udgiver CFBU en slutevaluering med resultater fra indsatserne i de deltagende kommuner.

Midlerne til forsøgsprojekterne blev afsat ud fra et politisk ønske om at afprøve metoder til at mindske ledigheden i udsatte boligområder blandt de særligt udsatte arbejdsløse. Formålet er at målrette beskæftigelsesindsatsen til nogle af de mest udsatte boligområder og bringe boligorganisationernes ressourcer i spil sammen med den kommunale beskæftigelsesindsats.

De fem indsatser er forpligtet til at følge en trin-for-trin model. Modellen er udviklet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) med henblik på at hjælpe de borgere i beskæftigelse, der befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet.

Indsatserne skal etableres i et partnerskab mellem kommune og boligorganisation. Boligorganisationens rolle i partnerskabet er at tage ansvar for at skaffe beskæftigelse i boligorganisationens drift og understøtte jobcenteret gennem det boligsociale arbejde.

Formålet med denne midtvejsevaluering er for det første at samle op på foreløbige erfaringer med afprøvning og videreudvikling af indsatsmodellen i rammerne af et udsat boligområde. For det andet er formålet at følge op på det tværgangssamarbejde mellem kommunernes jobcentre og boligorganisationerne.

Læsevejledning

Midtvejsevalueringen er skrevet til beslutningstagere og ledere, der arbejder med udvikling og implementering af beskæftigelsesindsatser for udsatte ledige. Herunder ledere i jobcentre, sekretariatsledere i boligsociale helhedsplaner samt andre aktører, der skal hjælpe ledige i udsatte boligområder i beskæftigelse.

I rapporten beskriver vi først de rammer, der særligt er gældende for indsatserne under denne pulje. Dernæst beskriver vi metoderne og den indsatsmodel, som indsatserne er forpligtet til at følge.

I kapitlet 'konklusioner og anbefalinger' fremhæves otte konkrete anbefalinger til fremtidige indsatser for ledige i udsatte boligområder. Herudover opridser vi de vigtigste resultater og implementeringserfaringer.

En konkret beskrivelse af de fem indsatsers organisering findes i kapitlet 'indsatser under puljen'. Dernæst beskrives midtvejsevalueringens metodiske grundlag. Herefter følger en gennemgang og analyse af implementeringen af indsatsmodellen i kapitlerne: Etablering og rammer, Trin 1: afklaring, Trin 2: på vej mod job, Trin 3: virksomhedsforløb med fokus på ordinære timer.

De fem projekter under puljen har implementeret metoderne vidt forskelligt og har undervejs i projektperioden stødt på forskellige udfordringer, både på organisatorisk og praktisk niveau. Derfor rummer rapporten anbefalinger og læringspointer, der går på både metodiske og praktiske overvejelser, men også på organisering.

Om indsatsmodellen

Hovedprincippet i indsatsmodellen er, at udsatte ledige, ligesom de fleste andre ledige, ønsker at få et job med løn. Tanken om at job i sig selv kan bidrage positivt i forhold til udsathed har i de seneste år vundet indpas (Benjaminsen et al. 2019; STAR, 2018). Det er et opgør med tidligere praksis, hvor kurser, ulønnet praktik og andre aktiviteter i stor udstrækning har været anvendt som værktøjer til at hjælpe udsatte ledige i beskæftigelse. For udsatte ledige handler det at komme ud på arbejdsmarkedet dels om at få en bedre økonomi, men det handler i lige så høj grad om at blive værdsat og opnå den anerkendelse, der følger med, når man er en ligeværdig kollega.

Ønsket om at få ordinære løntimer er blevet mere realistisk for udsatte ledige gennem småjobs eller hybridpraktik, som det også kaldes. Småjobs muliggør at borgerne kan få supplerende ydelser fra jobcenteret, hvis de opnår minimum 30 timers ansættelse med løn i en virksomhed. Det svarer til at arbejde ca. én dag om ugen.

Modellen bygger for det første på en *helhedsorienteret tilgang* med særlig fokus på borgerens motivation og 'tro på' muligheden for at få et job. For det andet bygger modellen på en *virksomhedsrettet tilgang* med fokus på, at borgeren opnår ordinære løntimer frem for ulønnet virksomhedspraktik. Endemålet er, at borgerne opnår min. 30 timers ordinære løntimer om måneden.

Indsatsmodellen er udviklet af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) i forbindelse med puljen for 'Flere Skal Med', som omfatter beskæftigelsesindsatser for udsatte ledige i 88 kommuner i perioden 2017-2019. Indsatsmodellen bygger på solid viden om, hvad der virker for at få udsatte ledige i beskæftigelse.

Særlige krav til indsatser under puljen 'Uddannelse- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder'

I forbindelse med puljen 'Uddannelse- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder' har vi tilføjet en række krav til etableringen og rammerne for indsatsen. Kravene har til formål at understøtte puljens formål om at målrette indsatsen til udsatte boligområder og aktivt inddrage boligorganisationerne. Kravene til etablering og rammer omfatter:

1. **Partnerskab mellem kommune og boligorganisation.** Den tværfaglige organiseringen skal bidrage til, at jobcenteret aktivt benytter boligorganisationens ressourcer i driften til at skaffe beskæftigelse og koble indsatsen på det boligsociale arbejde i helhedsplanen.
2. **Etablering af fremskudt beskæftigelsesindsats i boligområdet.** Lokal placering af medarbejderne i boligområderne skal sikre det områdeorienterede fokus.
3. **Fremskudte sagsbehandlere tildes målgruppen.** Indsatsen skal koncentrerer på få medarbejdere for at fremme det tværororganisatoriske samarbejde mellem jobcenter og boligorganisation og blandt lokale samarbejdspartnere.

De tre trin i indsatsmodellen

Indsatsmodellen omfatter tre trin, der tilsammen beskriver, hvordan jobcenterets medarbejdere i samarbejde med andre aktører skal hjælpe borgerne med at opnå selvforsørgelse eller ansættelse med ordinære timer hos virksomheder.

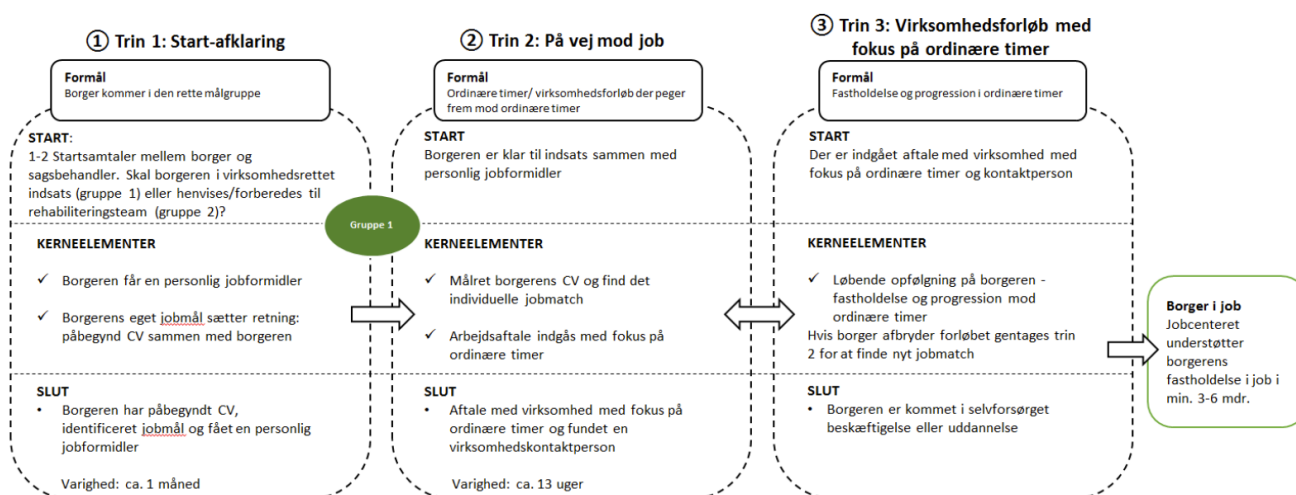
Trin 1 handler om at udarbejde en *jobplan*, der tager udgangspunkt i borgerens egne ønsker og motivation. Derudover skal borgeren tildeles en *personlig jobformidler*, der er gennemgående gennem hele forløbet og som har mulighed for at yde individuel støtte efter behov.

På baggrund af jobplanen skal der i trin 2 findes et *jobmatch* mellem borger og en virksomhed. Ved ansættelsesforløbets start skal der laves en aftale om ordinære timer eller alternativt laves aftale om, at borgeren får ordinære timer på sigt.

Trin 3 starter, når borgeren er startet på en virksomhed. Herefter skal jobformidleren sikre at borgeren bliver fastholdt på virksomheden gennem støtte og hjælp og bidrage til, at der sker en progression mod flere ordinære timer.

Figur 1 nedenfor viser indsatsmodellens tre trin. En uddybende beskrivelse af indsatsmodellen og de metodiske tilgange findes på www.star.dk.

Figur 1. Indsatsmodellens trin og elementer.



Målgruppen for indsatsen

Borgere i målgruppen for indsatsen er er udsatte ledige, der er langt fra arbejdsmarkedet og som har bopæl i de udsatte boligområder. Mere specifikt er det aktivitetsparate ledige, der modtager kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse og som ikke er omfattet af integrationsprogrammet.

Konklusioner og anbefalinger

Indsatsmodellens metoder og rammerne i de fremskudte beskæftigelsesindsatser vurderes af både medarbejderne og projektledere som velfungerende. Det har dog vist sig vanskeligt at implementere metoderne i praksis. Det skyldes, at metoderne ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for, at borgerne i målgruppen har vidt forskellige forudsætninger og udfordringer. Der mangler samtidig en samlet strategi for, hvordan jobcenteret som organisation kan understøtte implementeringen af metoderne, herunder særligt indgåelse af aftaler om ordinære timer.

Resultater

Lovende resultater med opnåelse af ordinære timer og selvforsørgelse

De foreløbige resultater er bygget på en spørgeskemaundersøgelse blandt projektlederne i de fem kommuner. I alt er 586 borgere visiteret til indsatsen og indsatsgruppen udgør 74 pct. af dem – svarende til 431 borgere:

- 15 pct. af indsatsgruppen har opnået ordinære timer (65 borgere)
- 13 pct. har opnået selvforsørgelse i form af beskæftigelse eller uddannelse (56 borgere)
- 38 pct. er startet i virksomhedspraktik uden ordinære timer (164 borgere)

For at sætte resultaterne i perspektiv viser midtvejsevalueringen fra Flere Skal Med, at 11 pct. af indsatsgruppen har opnået ordinære timer, 7 pct. er selvforsørgede i beskæftigelse eller uddannelse og 25 pct. er i virksomhedspraktik eller løntilskud (STAR, 2019). Om end der skal tages forbehold for forskellige opgørelsesmetoder, tyder resultaterne på, at indsatserne under denne pulje har opnået bedre resultater end Flere Skal Med. Det gælder både i forhold til ordinære timer, selvforsørgelse og virksomhedspraktik.

Selvom resultaterne ser lovende ud i sammenligning med Flere Skal Med, er de dog generelt lavere end kommunernes egne forhåbninger ved indsatsens start. Det kan tyde på, at der fortsat er behov for at justere og optimere indsatsen og ikke mindst behov for at fokusere på at skabe gode rammer for implementering af indsatsens metoder.

Gruppeforløb

Vi anbefaler, at gruppeforløbet anvendes som et metodisk greb i indsatsen særligt for den tunge del af målgruppen. Gruppeforløb kan f.eks. bestå af gruppesamtaler, kurser og virksomhedsbesøg.

Den bedste virkning opnås, når forløbene er skræddersyet og afholdes for udvalgte borgere i målgruppen, som deler samme udfordringer. På den måde kan elementer fra peer-to-peer metoden bringes i spil, og borgerne kan spejle sig i hinandens udfordringer og succeser. For at opretholde et jobrettet fokus bør samtaler og forløb styres af en medarbejder, som løbende tilpasser og justerer gruppeforløbet efter borgernes behov og sikrer at borgerne udfordres med nye perspektiver eller kompetencer undervejs.



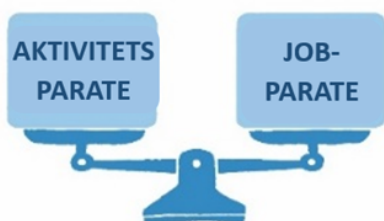
Tværfaglige teams styrker sagsbehandlingen

Vi anbefaler, at opløde de faglige roller blandt medarbejderne og i højere grad arbejde som tværfaglige teams omkring borgerne. Det giver medarbejderne mulighed for at hjælpe hinanden med at få idéer til motivationsarbejdet og næste skridt i sagsbehandlingen. Særligt når borgere er vanskelige at rykke på, har medarbejderne gavn af at støtte hinanden og fastholde troen på, at det kan lykkes. Samtidig undgås såkaldt splitting, hvor borgerne spiller medarbejderne ud imod hinanden. Når beslutninger træffes i teamet, giver det samtidig en tættere koordinering og hurtigere sagsbehandling.



Inkluder jobparate i målgruppen for at blive en attraktiv samarbejdspartner for virksomhederne

De foreløbige erfaringerne viser, at det er vanskeligt at finde tilstrækkelig mange virksomheder som er parate til at indgå aftaler om ordinære timer til målgruppen. Der er derfor behov for nye tiltag, der kan overbevise virksomhederne om at tage borgerne ind.



Vi anbefaler, at indsatsen i højere grad organiseres efter virksomhedernes behov enten ved at udvide målgruppen til at omfatte alle ledige i boligområdet (dvs. også jobparate ledige) eller ved at sikre tæt koordinering med jobcenteret omkring jobparate ledige. Det vil gøre medarbejderne til mere attraktive samarbejdspartnere, hvis de kan tilbyde en mere blandet gruppe af ledige borgere. Og det giver et bedre udgangspunkt for at forhandle med virksomhederne om at tage udsatte ledige ind.

Der mangler incitament til at forfølge indsatsens målsætning

Flere af kommunerne skelner ikke mellem ulønnede praktikforløb og ansættelser med ordinære timer, når de opgør resultater for indsatsen. Det betyder, at arbejdet med at opnå ordinære timer bliver nedprioriteret til fordel for at få borgerne i ulønnede praktikforløb.

Det til trods for, at en af hovedtankerne bag indsatsen er, at mindske brug af ulønnet praktik og hjælpe borgerne til at opnå ordinære timer.

Vi anbefaler derfor, at der måles særskilt på hvor mange borgere, der opnår ordinære timer.



Samarbejdet mellem jobcenter og boligorganisation

Vi vurderer, at det fulde potentiale ved partnerskaber mellem jobcenter og boligorganisation endnu ikke er udfoldet. Den primære udfordring er en manglende tradition og kultur for samarbejde mellem jobcenter og boligorganisation.

Vi anbefaler, at ansvaret for det daglige samarbejdet bliver placeret hos en fast medarbejder for at sikre realisering. Og for at sikre fastholdelse af fokus på partnerskabets fælles opgaver om at skabe jobåbninger for lokale udsatte ledige.

Det manglende blik for mulige fælles interesser og gevinster ved at investere i et samarbejde kan styrkes gennem samarbejdsaktiviteter, hvor lokale boligsociale aktiviteter understøtter beskæftigelsesindsatsen gennem f.eks. gruppeforløb, motionshold og individuel rådgivning.



Fremskudte kontorer i boligområdet

Vi anbefaler, at der tilbydes åben rådgivning i de små lokale kontorer, så borgerne oplever at støtte og hjælp fra medarbejderne er lettilgængelig. Det fremmer opbygning af tillid og gode relationer.



Af hensyn til ressourcer bør kontorerne indrettes sådan, at medarbejderne kan bruge tiden mellem borgersamtaler til andre faglige opgaver.

For at opnå det fulde potentiale ved at sidde fremskudt bør samarbejdet med lokale aktører og centralt placerede medarbejdere koordineres, så det ikke alene bliver baseret på den enkelte medarbejders netværk og relationer.

Metoderne implementeres bedre med få medarbejdere, der kender borgerne

Erfaringen fra indsatserne viser, at implementeringen af de nye arbejdsmetoder fungerer bedre i de fremskudte kontorer end på mange jobcentre. Og at de nye metoder bliver modtaget med bred opbakning blandt medarbejderne.

Det er vores vurdering, at implementeringen fremmes, når medarbejdere arbejder fokuseret med metoderne i alle deres borgersager. Derudover kan det anbefales at rekruttere nogle af medarbejderne udenfor jobcenterets regi for at sikre åbenhed overfor de nye metoder særligt i forhold til det virksomhedsrettede arbejde med at kræve ordinære timer.



Metoder til den tunge del af målgruppe mangler

Den tunge del af målgruppen har vanskeligt ved at definere jobønsker og tro på, at det kan lade sig gøre at komme i beskæftigelse. Det gælder bl.a. for mange af de unge under 30 år og en del af indvandrerkvinderne.

Der er derfor behov for udvikling af nye og mere målrettede metoder og forløb for den tunge del af målgruppen. Udfordringer, der skal adresseres, er bl.a. lavt selvværd, fravær af motivation og ikke mindst egen oplevelse af dårligt helbred og kulturelle barrierer, som står i vejen for at komme i job.



Implementering

De foreløbige resultater skal ses i lyset af, at der på tværs af de fem kommuner har vist sig at være forskellige generelle udfordringer for indsatsen. Vi har identificeret fire hovedudfordringer, der går igen i flere kommuner. Udfordringerne er hhv. små bevillinger, kort projektperiode, stor medarbejderudskiftning og ringe tradition for partnerskaber med boligorganisationer:

1. Selvom 8 mio. kr. umiddelbart lyder af mange penge, er det i praksis et relativt lille beløb i en stor kommunal økonomi. Konkret har det vist sig ved, at det i nogle kommuner har været udfordrende at få skabt gode betingelser for at implementere indsatsen korrekt. Det skyldes, at lokale kommunale dagsordener i varierende grad har stået i vejen for indsatsen. Det kommer for eksempel til udtryk i Kolding, hvor medarbejdertimerne er fordelt på en stor gruppe medarbejdere, der ikke er lokalt tilstede i området. Selvom medarbejderne arbejder på at benytte de virksomme metoder i det borgerrettede arbejde, er kravene i indsatsmodellen vedr. etablering og rammer således ikke opfyldt.
2. Projektperioden på to år er en relativt kort periode til at få indsatsen op at køre. Flere af kommunerne har brugt en del tid på at få ansat de rette medarbejdere, at etablere fremskudte kontorer og generelt at få løbet indsatsen i gang. Arbejdet består dels af at tage det lange seje træk med borgerne og få fundet frem til en motivation, der måske skal arbejdes en del med og dels af at skabe kontakt til lokale virksomheder. Når indsatsen løber over så relativt kort en periode, vil der være en del af det hårde benarbejde, der kun lige når at komme op at køre, inden midlerne udløber.
3. Jobcentrene er generelt ramt af stor medarbejderudskiftning – både på medarbejder- og på ledelsesniveau. Udskiftningen på medarbejderniveau har på den ene side betydning for kontinuiteten i kontakten til kollegerne i det centrale jobcenter, men særligt udskiftningen på ledelsesniveau har det vist sig at være problematisk. Det har allerede betydet omstruktureringer i flere af kommunernes jobcentre i projektets løbetid.
4. Partnerskabsaftalerne mellem boligorganisationer og jobcentre har vist sig at være sværere at etablere end som så. Årsagen er formentlig, at ingen af parterne har tradition for at samarbejde. Det kræver derfor en ihærdig indsats at komme tættere på hinanden og få øje på hinandens potentialer. Grundlæggende vurderer CFBU, at potentialet endnu er uafklaret, da erfaringerne med partnerskaberne på nuværende tidspunkt stadig er relativt spæde. Den del af indsatsen, der er baseret på partnerskaberne er derfor endnu ikke fuldt implementerede.

Indsatser under puljen

Puljen 'Uddannelses- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder' omfatter i alt fem indsatser i udsatte boligområder fordelt på fem kommuner. Indsatserne i de fem kommuner er organiseret på forskellig vis og ingen af dem følger den organisering, som indsatsmodellen lægger op til.

Tabel 1 viser hvilke kommuner og boligorganisationer, der har indgået partnerskaber om indsatsen og i hvilke udsatte boligområder indsatsen foregår.

Boligområde	Kommune	Boligorganisation	Projekttitel
Munkebo og Skovvejen/Skovparken	Kolding	Fællessekretariatet ByLivKolding	God Start! Job eller Uddannelse
Æblehaven/Rønnebærparken	Roskilde	Boligselskabet Sjælland	Fremskudt beskæftigelse i Æblehaven/Rønnebærparken
Sønderparken og Korsværparken	Fredericia	Den Boligsociale Helhedsplan i Fredericia	Job- og Uddannelsesgarantiprojekt
Taastrupgaard	Høje Taastrup	Den boligsociale helhedsplan i Taastrupgaard	Projekt Trappen
Solbakken	Odense	Civica, Odense Boligselskab, Fynske Almennyttige Boligselskab	Uddannelses- og jobgaranti i Solbakken

Tabel 1. De fem indsatser, der har fået midler fra puljen.

Organisering

Alle fem indsatser har foretaget lokal tilpasning og følger dermed ikke den organisering, som indsatsmodellen lægger op til. Medarbejderne i indsatserne består af sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter og mentorer, som alle er ansat i jobcentrene. Sagsbehandlere (som også kaldes jobkonsulenter, rådgivere mv.) afholder lovpligtige samtaler med borgeren og har myndigheden til at sanktionere, tildele ydelser mv.

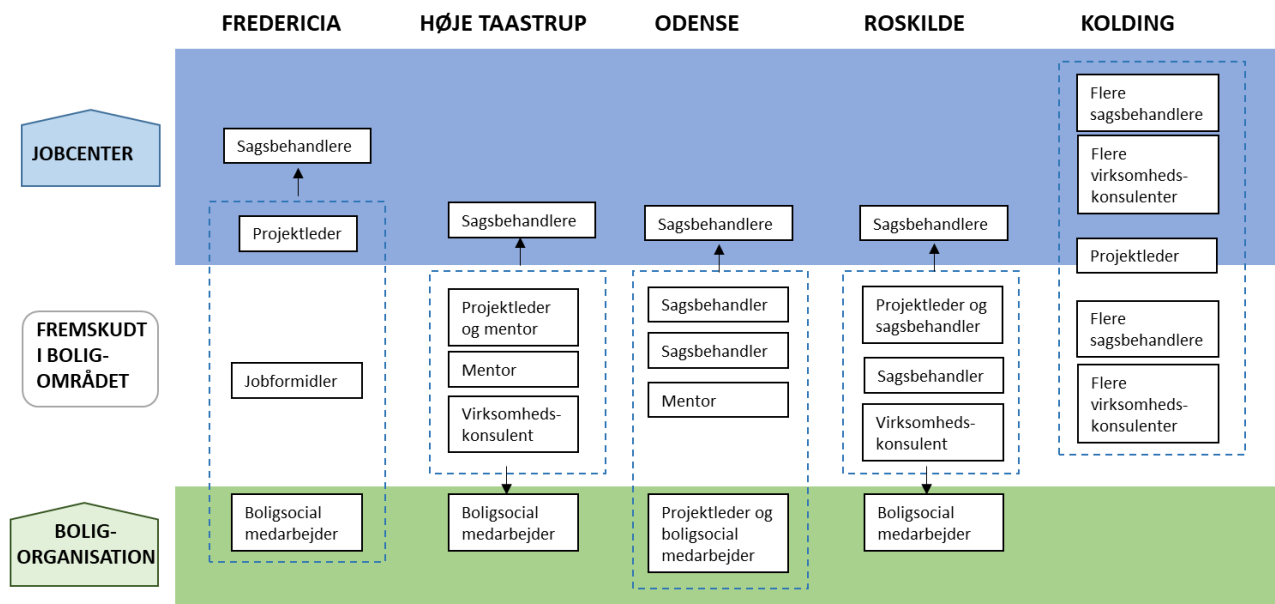


Figur 1. Overblik over indsatserne i de fem kommuner.

I en traditionel organisering er det sagsbehandleren, der henviser borgeren til en mentor og virksomhedskonsulent, som udfører en bred vifte af opgaver med hhv. mentorstøtte og hjælp til at få borgeren ind på arbejdsmarkedet. Den traditionelle organisering er blødt op i nogle af indsatserne.

Tendensen er, at mentorer og virksomhedskonsulenter tager større ansvar for borgerens forløb og på forskellig vis rådgiver om næste skridt i sagsforløbet.

Figur 2 viser, hvilke medarbejdere indsatsene består af i de fem kommuner. De stiplede bokse illustrerer projektorganiseringen og dens medarbejdere. Pilene viser, hvilke aktører indsatsen samarbejder med. Figuren viser samtidig, hvilke medarbejdere der sidder på det centrale jobcenter (blåt felt), og hvem der er ansat i boligorganisationen (grønt felt).



Figur 2. Organisering af indsatsene i de fem kommuner.

I det følgende beskriver vi de fem indsatsers organisering, indhold og samarbejde med boligorganisationen.

Fredericia

Fredericia har som den eneste indsats benyttet titlen jobformidler. Jobformidleren er den eneste fuldtidsansatte medarbejder i indsatsen. Derudover består indsatsen af en boligsocial medarbejder og en projektleder fra jobcenteret. Jobformidleren deler kontorer med den boligsociale helhedsplan og afholder jobcafé og gruppeforløb sammen med den boligsociale medarbejder.

Projektlederen for indsatsen er ansat i jobcenteret og koordinerer, at jobformidleren deltager i ugentlige møder på jobcentret for at dele viden om jobåbninger, borgersager mv. Borgernes sagsforløb koordineres med sagsbehandlere på jobcenteret.

Høje Taastrup

Indsatsen i Høje Taastrup består af to mentorer og en virksomhedskonsulent. Den ene mentor er samtidig projektleder for indsatsen. De tre medarbejdere er placeret sammen med de boligsociale medarbejdere i et medborgerhus med daglige aktiviteter for beboerne i Taastrupgaard. Mentorerne afholder gruppeforløb for indvandrerkvinder og virksomhedskonsulenten overtager borgerne, når de er klar til et match med en virksomhed. Indsatsens målgruppe er i løbet af indsatsperioden udvidet til også at omfatte jobparate ledige, som bor i Taastrupgaard.

De fremskudte medarbejdere samarbejder med sagsbehandlere på jobcenteret omkring sagsforløb og deler viden gennem ugentlige møder og ved at skrive i borgerens sag. Samarbejdet med de boligsociale medarbejdere i helhedsplan er ikke formaliseret, men de henviser til hinandens tilbud.

Odense

I Odense er projektlederen ansat i boligorganisationen. Den fremskudte indsats består derudover af en mentor, to sagsbehandlere og en virksomhedskonsulent. Sagsbehandlerne og virksomhedskonsulenten er deltidsansatte i indsatsen og sidder nogle dage om ugen på jobcenteret. Medarbejderne tilrettelægger gruppeforløb med virksomhedsbesøg, styrede diskussioner, dialog mv. for forskellige grupper af borgere, som har fælles udfordringer og derfor kan spejle sig i hinandens forløb.

Projektlederen er ansat i boligorganisationen og har derfor ikke adgang til jobcenterets systemer eller ressourcer. Indsatsen har haft forskellige kontaktpersoner og udskiftning af jobcenterets medlem af styregruppen. På grund af udskiftning i jobcenterets ledelse, har indsatsen først været fuldt bemannet pr. 1. november 2018. Indsatsen er i efteråret 2019 stoppet pga. af sammenfald mellem hhv. sygdom og opsigelse fra de to fuldtidsmedarbejdere.

Roskilde

I Roskilde er der ansat tre medarbejdere i den fremskudte indsats. Det er to sagsbehandlere, hvoraf den ene er projektleder, og en virksomhedskonsulent. Den fremskudte indsats tilbyder åben rådgivning dagligt og kobler lokale samarbejdspartnere til beskæftigelsesindsatsen, hvor de boligsociale medarbejdere eksempelvis tilbyder gældsrådgivning.

Projektlederen er løbende i dialog med jobcenterledelsen om indsatsens resultater og metoder. Der er et formaliseret samarbejde med den boligsociale helhedsplan. Boligorganisationen har i forbindelse med kommende almene renovering skrevet den fremskudte indsats ind i kontrakten med underleverandører. De arbejder desuden på i fællesskab at søge penge til et kunstprojekt i området, der kan beskæftige op til 50 borgere på deltid i 3 måneder.

Kolding

I Kolding er der etableret en fremskudt beskæftigelsesindsats, som dækker knap halvdelen af borgerne i målgruppen. Borgere i målgruppen, som har anden etnisk baggrund end dansk, tilbydes en indsats i kommunens integrationsafdeling. Integrationsafdelingen arbejder i regi af en sprogskole med sprog, arbejdsidentitet, samfundsforståelse og jobsøgning. I den fremskudte indsats tilbydes borgerne en jobrettet indsats efter indsatsmodellens metoder og trin. Både den fremskudte indsats og indsatsen i integrationsafdelingen omfatter en række sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter, som er ansat i indsatsen på deltid og som samtidig arbejder med borgere, der ikke er en del af indsatsen.

Jobcenteret har af flere omgange indført omstruktureringer. Bl.a. er den fremskudte indsats flyttet til ny adresse og ca. halvdelen af borgersagerne er et år inde i indsatsperioden flyttet til integrationsafdelingen. Projektlederen er i løbende dialog med boligorganisationen, men samarbejdet har ikke ført til konkrete fælles aktiviteter.

Resultater

Projektlederne har hvert halve år i hele projektperioden angivet status og foreløbige resultater i et online survey. Det er denne survey, de foreløbige resultater baseres på. Seneste spørgeskema er gennemført i juni 2019. I foråret 2020 udgiver CFBU en slutevaluering, hvor indsatsernes resultater på baggrund af Danmarks Statistik DREAM data koblet til målgruppens CPR numre. De foreløbige resultater skal læses med udgangspunkt i opgørelsesmetodens usikkerhed.

De samlede resultater af indsatsen ser lovende ud

Bilag 1 viser indsatsernes resultater for hver kommune samt et samlet gennemsnit for alle kommunerne. Overordnet set, ser resultaterne lovende ud. 17 pct. af de borgere, der har modtaget en aktiv indsats har

opnået ordinære timer hos en virksomhed og 14 pct. opnået selvforsørgelse i form af enten job eller uddannelse. Derudover er 45 pct. startet i virksomhedspraktik uden ordinære timer.

For at sætte resultaterne i perspektiv, kan vi sammenholde dem med resultaterne fra 'Flere Skal Med'. Her har 11 pct. af borgerne opnået ordinære timer, mens hhv. 7 pct. og 25 pct. har opnået selvforsørgelse eller er kommet i virksomhedspraktik uden ordinære timer. Denne sammenligning skal dog ses i lyset af, at resultaterne ikke er opgjort på samme måde.

Partnerskaber mellem boligorganisation og kommune

Alle indsatser på nær Kolding samarbejder med boligorganisationen. Samarbejdet handler typisk om at dele lokaler, henvise til hinandens aktiviteter og i nogle kommuner afholdes borgerrettede aktiviteter i fællesskab. Samarbejdet med boligorganisationerne om at skaffe beskæftigelse i driften har i alt resulteret i 14 praktikpladser og en hybridpraktik med kombination af ulønnet praktik og ordinære timer. Der er endnu ikke oprettet nogle ordinære job i driften i forbindelse med indsatserne.

Metode

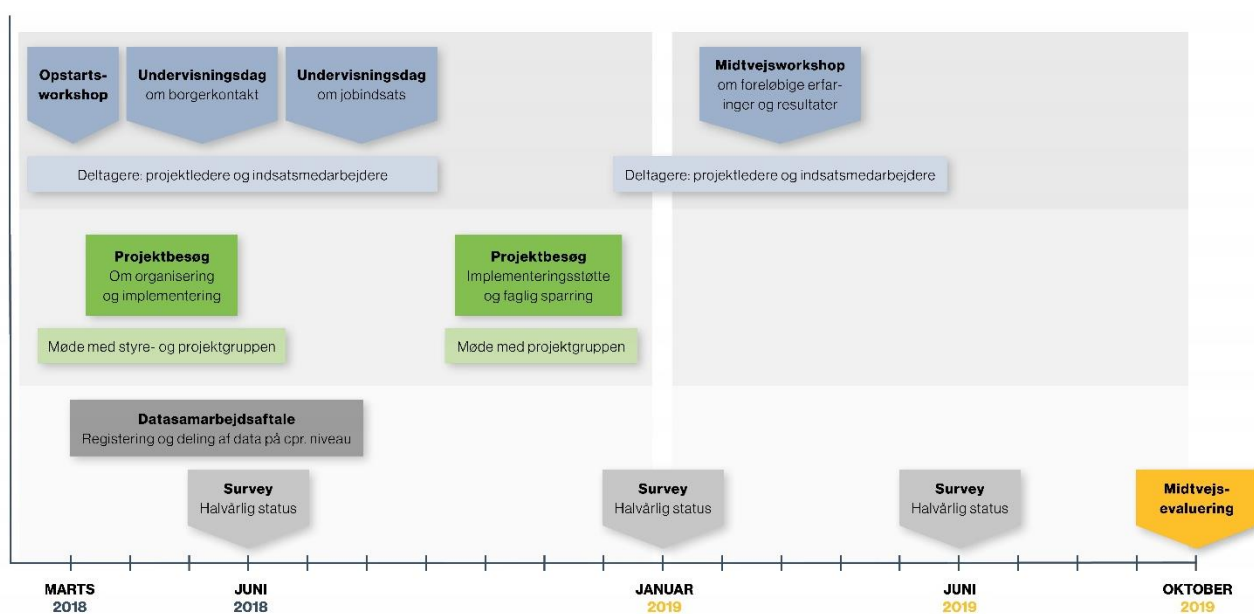
CFBU evaluerer 'Uddannelses- og jobgaranti i ghettoer og udsatte boligområder' for Trafik- Bygge- og Boligstyrelsen. Formålet er at dokumentere indsatsernes resultater og sikre en god implementering. Dette sker gennem tæt og systematisk opfølgning af de enkelte indsatser.

Fokus i midtvejsevalueringen er på *om* den undersøgelsesbaserede viden anvendes i de lokale indsatser, *hvordan* indsatserne anvendes og tilpasser indsatsmodellen til de lokale forhold og *hvilke* resultater og delmål, der opnås undervejs i projektperioden.

Midtvejsevalueringen er designet som en formativ evaluering, hvor vi løbende er i dialog med projektledere og medarbejdere. Formålet er at sikre lokal læring baseret på viden om, hvad der virker samt at indsamle data. Indtil videre har den lokale opfølgning bestået af to undervisningsdage og to projektbesøg i hver af de fem kommuner. Derudover har vi afholdt to workshops, hvor projektledere og medarbejdere har delt erfaringer og diskuteret faglige udfordringer. Endelig opgøres løbende resultatopgørelse af projektlederne hvert halve år gennem en survey. Surveyen har til formål at dokumentere foreløbige lokale resultater.

Midtvejsevalueringen følges i 2020 op af en slutevaluering, der dokumenterer resultaterne af indsatsen. Slutevalueringen baseres på cpr-data for borgerne i målgruppen leveret af jobcentrene og DREAM registerdata leveret af Danmarks Statistik. Det vil gøre det muligt at analysere sammenhængen mellem en succesfuld implementering og opnåelse af resultater for borgerne i indsatsen.

I figur nedenfor vises evalueringsaktiviteter frem til midtvejsevaluering og aktiviteter i forbindelse med dokumentation af resultater.



Figur 3. Evalueringsaktiviteter frem til midtvejsevalueringen.

Etablering og rammer

Formålet med puljen er at målrette beskæftigelsesindsatsen for udsatte ledige i nogle af de mest udsatte boligområder. For at løfte denne opgave skal boligorganisationernes ressourcer bringes i spil sammen med den kommunale beskæftigelsesindsats, der skal målrettes særligt til målgruppen.

I de følgende afsnit gennemgår vi kerneelementerne i indsatsen. Indsatsmodellen for Uddannelses- og jobgaranti følger i grove træk indsatsmodellen fra Flere Skal Med. Der er dog desuden et fokus på at målrette indsatsen til ledige i målgruppen, der er bosat i udsatte boligområder. Derfor omfatter modellen tre krav til, hvordan indsatsen skal etableres lokalt. Det skal medvirke til at sikre det områdebaserede fokus.

Etablering og rammer består af tre krav, der tilsammen understøtter puljens formål:

- Partnerskab mellem kommune og boligorganisation
- Etablering af fremskudt beskæftigelsesindsats i boligområdet
- At de fremskudte jobkonsulenter tildeles målgruppen i deres sagsstamme

Partnerskab mellem kommune og boligorganisation

Det er et krav, at kommuner og boligorganisationer allerede i ansøgningen indgår et partnerskab om organisering og gennemførelse af indsatsen. Partnerskabet skal dels fremme, at kommunens jobcenter aktivt samarbejder med boligorganisationen om at skabe jobs i boligorganisationens driftsafdelinger og dels fremme at indsatsen kobles på det boligsociale arbejde, der foregår i helhedsplanen.

Rollefordelingen i partnerskabet skal være klar. Kommunen har myndighedsrollen på beskæftigelsesområdet og kompetencerne til at lave en helhedsorienteret rådgivning. Boligorganisationen har et forudgående kendskab og netværk til målgruppen lokalt i boligområdet, som kan bringes i spil. Boligorganisationen kan desuden tage et medansvar ved at skaffe beskæftigelse i driften og etablere boligsociale indsatser, som understøtter den kommunale beskæftigelsesindsats.



Illustration 1: partnerskab mellem kommune og boligorganisation.

Partnerskaberne har potentiale, men det udnyttes dårligt

Konkrete resultater af partnerskaberne mellem boligorganisationer og kommuner er foreløbigt sparsomme i alle fem indsatser. Det til trods for at der er nedsat fælles styregrupper med repræsentanter fra både kommune og boligorganisation i alle områder.

Projektlederne i både Roskilde, Fredericia, Høje Taastrup og Kolding angiver, at de samarbejder med boligorganisationen, men samarbejdet har kun i begrænset omfang bidraget til jobskabelse for lokale beboere. De fem indsatser har i alt skabt 15 ansættelsesforløb, hvoraf 14 er ulønnede virksomhedspraktik og et er kombination af ulønnet praktik og ordinære timer (se bilag 1).

Projektledere og medarbejdere er generelt enige om, at der er potentiale for samarbejde mellem boligorganisation og kommune, selvom det ikke er fuldt udnyttet på nuværende tidspunkt. Boligorganisationernes drift omfatter mange arbejdsopgaver, som med rette støtte kan varetages af borgere i målgruppen. Det gælder bl.a. renovations-, gartner- og viceværtsopgaver samt rengøring, postomdeling mv. Erfaringer fra andre udsatte boligområder viser desuden, at der er potentiale for

jobskabelse for udsatte ledige i forbindelse med større almene byggerier og renoveringsarbejder (Madsen, et al. 2018).

Manglende samarbejdskultur udfordrer partnerskaberne mellem boligorganisationer og jobcentre

En af de væsentligste årsager til, at partnerskaberne har vanskeligt ved at skabe konkrete resultater sammen, er en manglende kultur for samarbejdsprojekter mellem de to organisationer. Generelt har det taget tid at få øje på hinandens potentialer i forhold til at skabe jobåbninger for udsatte ledige. I nogle af boligområderne har gensidige fordomme på tværs af organisationerne desuden været en barriere, som først skulle nedbrydes. Flere af projektlederne oplever desuden, at de ofte står alene med ansvaret om at tage initiativ til og vedligeholde samarbejdet.

Når det er lykkedes, at skabe praktikforløb for udsatte ledige i boligorganisationernes drift, er indgangen til samarbejdet ofte den boligsociale indsats, som har et netværk blandt udsatte beboere i boligområdet. Den boligsociale indsats tilbyder i forvejen forskellige understøttende aktiviteter for målgruppen f.eks. jobcafé, gældsrådgivning, motionshold mv., der kan fungere som brobygning til indsatsen.

Etablering af fremskudt beskæftigelsesindsats

Puljen stiller krav om, at der etableres et fremskudt jobcenter i boligområdet. Det skal danne et bedre udgangspunkt for dialogen med borgerne og gøre jobcenteret lettere tilgængeligt.

Mere videndeling og sparring mellem kollegaer

Medarbejderne i alle fem indsats fremhæver, at den fremskudte placering er en fordel for det borgerrettede arbejde. Der er bred enighed om, at den lokale tilstedeværelse i boligområdet skaber uformelle rammer, der giver et andet og bedre udgangspunkt for dialogen med borgerne. Medarbejderne oplever, at borgerne sætter flere ord på deres aktuelle situation, udfordringer og jobønsker, hvilket skaber et bedre grundlag for sagsbehandlingen.

Den væsentligste fordel ved at sidde fremskudt på mindre kontorer er dog, ifølge medarbejderne, den daglige mulighed for at dele viden og sparre med hinanden hen over skrivebordene. Særligt i de fremskudte jobcentre, hvor både sagsbehandler, virksomhedskonsulent og mentor sidder sammen, har medarbejderne stor gavn af videndeling og faglig sparring om alt fra lovgivning til virksomheder. Men det handler i høj grad også om at kunne dele perspektiver og idéer med hinanden om. Det kan motivere og fremme den enkelte borgers videre forløb.

Arbejdet med udsatte ledige handler ofte om at tage 'et langt sejt træk', skabe motivation hos borgeren og tage udfordrende samtaler om håndtering af barrierer for job. Det kan være samtaler om helbredsproblemer, sprogkunderskaber, ringe arbejdsmarkedserfaring, overvægt osv., som kræver kollegial sparring og opbakning.

Samtidig oplever projektlederne, at sagsbehandlerne spilder mindre tid på at vente på borgere, der ikke dukker op til møder. Det ligger i tråd med tidligere erfaringer med fremskudt beskæftigelse i København, hvor andelen af afbud og udeblivelser blev halveret i forhold til de centrale jobcentre (Madsen et. al., 2015).



Illustration 2: etablering af fremskudt beskæftigelsesindsats.

Kobling til resten af jobcenteret skal sikres af ledelsen

Udfordringen ved at etablere lokale kontorer, er at sikre en god kontakt mellem de fremskudte medarbejderne og medarbejderne på resten af jobcenteret. Uden tæt kontakt er det svært at sikre fortsat ledelsesmæssig opbakning og støtte. Koblingen bør varetages af jobcenterets ledelse, som fx kan tilrettelægge faste ugentlige møder¹.

I Odense er projektlederen ikke ansat i jobcenteret men i boligorganisationen. Det har medført en række udfordringer i forhold til at koordinere med jobcenteret om ressourcer, vidensdeling mv. CFBU anbefaler, at ansvaret for kobling af en fremskudt indsats med det centrale jobcenter varetages af en medarbejder med netværk og erfaring fra jobcenteret. Det gør det lettere at opbygge og vedligeholde et samarbejde med relevante ledere i jobcenteret.

I boks 1 nedenfor giver vi konkrete råd til etableringen af den fremskudte indsats baseret på erfaringerne fra de fem kommuner.

Boks 1: Råd til etableringen af den fremskudte indsats

Åben rådgivning

CFBU anbefaler at der etableres åben rådgivning i de fremskudte kontorer på faste tidspunkter i løbet af ugen. Det betyder, at borgerne kan komme uanmeldt og få svar på et spørgsmål eller søge råd, når behovet opstår. Det fremmer borgeres oplevelse af, at indsatsen er tilgængelig, hvilket har betydning for borgernes oplevelse af, om indsatsen er en hjælp.

Der skal samtidig være fokus på at organisere de fremskudte kontorer, så medarbejderne kan bruge evt. ekstra tid imellem borgerhenvendelser til andre arbejdsopgaver. På den måde er tiden ikke spildt, hvis der ikke dukker nogle borgere op.

Skab tryghed blandt medarbejderne

Ved etableringen af de fremskudte kontorpladser fylder sikkerhed, alarmsystemer og utryghed ved tanken om at skulle sidde i et udsat boligområde ofte en del blandt medarbejderne. Efter indflytning har der omvendt ikke været et stort fokus på utryghed, da det ofte handler om forestillinger om udsatte boligområder som sjældent bliver indfriet når medarbejderne for deres daglige gang i boligområdet.

Alligevel kan det anbefales at tage nogle konkrete tryghedsskabende tiltag: F.eks. at afholde første samtale på jobcenteret for at vurdere om borgeren kunne være potentielt voldelig. I Korsløkkeparken i Fredericia har der været en ekstraordinær periode med øget bandeaktivitet, så medarbejderne i det lokale beboerhus har besluttet, at de sidste to medarbejdere om eftermiddagen lukker ned og tager af sted sammen.

De fremskudte jobkonsulenter tildeles målgruppen til deres sagsstamme

Målgruppen består af aktivitetsparate borgere med bopæl i de udsatte boligområder. Det sidste krav i forbindelse med etablering er, at alle borgerne i målgruppen skal allokere til de fremskudte medarbejders sagsstamme. Det betyder, at indsatsen bliver samlet på en lille gruppe af medarbejdere frem for at forskellige medarbejdere fra jobcenteret hver især skal sidde fremskudt noget af tiden og noget af tiden på det centrale jobcenter.

1

Tanken bag dette krav er, at en fast medarbejdergruppe bedre kan fokusere på at implementere de virksomme metoder fra indsatsmodellen i deres arbejdsgange frem for en organisering, hvor medarbejderne kun arbejder med metoderne noget af tiden og resten af tiden arbejder med andre målgrupper, som kræver andre metodiske greb.

Implementering af metoderne fremmes, når målgruppen allokeres til få fremskudte medarbejdere

Erfaringen fra indsatsen viser, at implementeringen af de nye arbejdsmetoder fungerer bedre i de fremskudte kontorer end på mange jobcentre. De projektledere, som også er projektledere for kommunens 'Flere Skal Med' indsats, fortæller, at implementeringen af indsatsmodellens metoder er forløbet bedre i de fremskudte kontorer end blandt medarbejderne i det centrale jobcenter.

Implementeringen af indsatsens metoder i de fem kommuner fremmes ved, at alle medarbejdere arbejder fokuseret med metoderne i alle deres borgersager. Det er vores vurdering, at implementeringen af de nye metoder sker med en bred opbakning blandt medarbejderne.

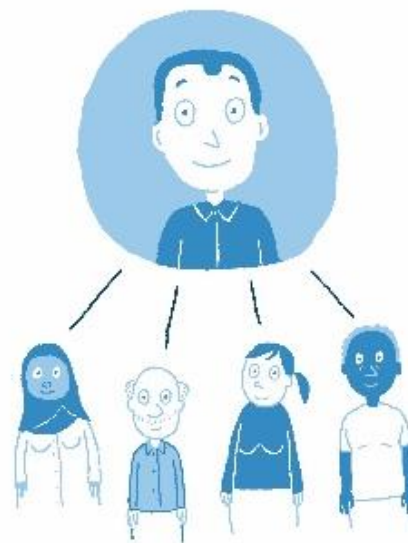


Illustration 3: de fremskudte jobkonsulenter tildeles målgruppen til deres sagsstamme.

Medarbejdernes kompetencer

Særligt metoderne i det virksomhedsrettede arbejde kræver en vis omstillingsparathed hos medarbejderne, fordi medarbejderne skal stille flere og nye krav til virksomhederne. Flere af projektlederne fremhæver ligefrem fordele i at flere af medarbejderne i de fem indsats er rekrutteret udenfor jobcenterets regi. Erfaringen viser, at det er lettere at forhandle med virksomhederne om ordinære timer for medarbejder, der ikke er 'tynget' af mange års praksis med at etablere ulønnede virksomhedspraktikker. Dog er det vigtigt, at projektlederen for indsatsen har et godt kendskab til netværket i jobcenteret. Det kræver nemlig tæt koordinering med de øvrige indsats i centeret at drive en fremskudt beskæftigelsesindsats.

Som tidligere beskrevet er organiseringen landet forskelligt i alle fem kommuner, hvor antallet af medarbejdere og arbejdsdelingen varierer. Vi vurderer, at et team på 3-5 medarbejdere er et godt antal. Det er nok til at give en vis robusthed i forhold til spredning af kompetencer og medarbejderudskiftning. Omvendt er det en fordel ikke at være for mange medarbejdere, så uformel sparring og indsigt i hinandens sager er overskueligt.

Mindre sagsstamme kan være mere effektivt

Flere af sagsbehandlere fremhæver fordelene ved at arbejde med færre borgere ad gangen. Det bakkes op af Midtvejsevalueringen fra Flere Skal Med - om end der ikke er påvist en kausal sammenhæng mellem opnåelse af resultater og en mindre sagsstamme (STAR, 2019). Alligevel synes der at være gode argumenter for, at færre sager giver mulighed for at arbejde mere i dybden med den enkelte borger. Det fremmer muligheden for at være tilgængelig, arbejde helhedsorienteret og sikre opfølgning. Det fremmer desuden anvendelse af de metoder, som ifølge forskningen er effektfulde (STAR, 2017b). Et forsigtigt bud er, at sagsstammen skal ned under 50 borgere for hver sagsbehandler og betydelig mindre for virksomhedskonsulenter (eller jobformidlere).

TRIN 1: Afklaring

Arbejdet med udsatte ledige er ofte et langt sejt træk for at overkomme barrierer for job og skabe motivation hos borgerne. Det kan være en udfordrende opgave, som kræver kollegial sparring og opbakning.

Det første trin i indsatsmodellen er en afklaringsfase, der har til formål at borger og sagsbehandler i fællesskab udvikler en jobplan. Det virksomme greb er, at denne jobplan er baseret på borgerens motivation og ønsker til et kommende job. Hvis borgeren ikke har konkrete jobønsker eller er meget langt fra arbejdsmarkedet, er det første skridt på vejen, at alle medarbejdere arbejder bevidst med at tro på at borgeren kan komme i beskæftigelse. Undersøgelser viser, at sagsbehandlerens tro på at borgeren kommer i beskæftigelse ikke blot påvirker borgerens egen tro på job, men at det også har en positiv effekt på borgerens reelle jobchancer (Rosholm et al, 2017). Trin 1 afsluttes, når borgeren får indkredset sit ønske til job eller jobområde, så der i trin 2 kan sættes retning på det videre jobrettede forløb.

Alle borgere skal i afklaringsfasen tildeles en personlig jobformidler, som imødekommer en række forhold, der er betydningsfulde for at kunne skabe en tillidsbaseret relation til borgerne:

- For det første, at borgeren oplever kontinuitet – dvs. samme kontaktperson over tid.
- For det andet, at indsatsen er let tilgængelig for borgeren.
- For det tredje, at der sker en koordinering og inddragelse af andre aktører for at håndtere problemer, som har betydning for om borgeren kan fastholdes i et virksomhedsforløb, f.eks. hjælp til bolig, gældsrådgivning, sundhedsbehandling mv.

Der mangler metoder til den tunge del af målgruppen

De foreløbige erfaringer fra indsatsen viser, at trin 1, hvor borgeren skal afklares og definere et jobønske, er udfordrende for en del af borgerne i målgruppen. Det gælder bl.a. for mange af dem, som er under 30 år. For denne gruppe er det særligt udfordrende at arbejde motiverende, fordi de ofte er modløse og har meget vanskeligt ved at sætte ord på deres drømme og ønsker for job og uddannelse. Udfordringen omkring udsatte unge bekræftes af statistik, der viser, at mange unge har vanskeligt ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet. Hver 5. unge står i 2017 uden for arbejdsmarkedet og uddannelsessystemet og hver 10. unge har været uden for i en længere periode (Jensen, T. og Pihl, M. 2018).

En anden målgruppe, som er særligt vanskelig at udarbejde en jobplan med, er kvinder med indvandrerbaggrund, der ikke har erfaring fra arbejdsmarkedet. Medarbejdere i alle fem kommuner fortæller, at der mangler gode metodiske greb til at håndtere udfordringerne omkring kvinderne. På den ene side ses der et potentiale i gruppen, fordi mange har relativt mange ressourcer. Omvendt står både sprog, kultur, social kontrol, familielogistik, manglende forståelse af arbejdsmarkedets krav og egen oplevelse af helbredsudfordringer ofte i vejen for en jobrettet indsats.

I de følgende afsnit kommer vi nærmere ind på, hvilke erfaringer projekterne har gjort sig i forhold til at hjælpe den tunge del af målgruppen på vej.



Illustration 3: der mangler nye metoder til at hjælpe den tunge del af målgruppen

Struktur i samtalen kan skabe plads til andet end udfordringer og barrierer

For at motivere borgerne og skabe et godt samarbejde mellem sagsbehandler og borger om en jobplan er det altafgørende, at sagsbehandleren reelt formår at lytte og tage hånd om de udfordringer, som borgeren oplever som en barriere for at komme i beskæftigelse. Det gælder uanset, hvad sagsbehandleren selv vurderer som de væsentligste barrierer.

Samtalen skal på den ene side sikre en god relation til borgeren, men samtidig holde en stram struktur. Det lykkes særligt godt for de medarbejdere, som mestrer en anerkendende tilgang og samtidig formår at bruge forskellige greb som narrativer, humor og egne oplevelser. Samtidig er der ofte behov for at stille krav og udfordre borgerne til at overskride egne grænser. Det kan også være nødvendigt at italesætte, at kontanthjælp ikke er en permanent ydelse og – hvis det fremmer sagsforløbet – sanktionere kontanthjælpen. Det er derfor ikke en let opgave at gennemføre et vellykket og konstruktivt samtaleforløb. Det kan være en udfordring for jobcentrene at rekruttere og fastholde medarbejdere, som har alle de nødvendige faglige og personlige kompetencer. Blandt nogle borgere fylder udfordringer med helbred meget og det kan gøre det vanskeligt at få samtalen drejet over på jobønsker. Flere af indsatserne har gode erfaringer med at starte samtalen med at tale om borgerens helbred. Når første del af samtalen giver borgeren plads til at tale om helbredsudfordringer og svære emner som usikkerhed og selvværd, bliver det nemmere at bruge resten af samtalen på at tale fremadrettet om jobønsker, stille krav til borgeren og synliggøre borgerens kompetencer.



Illustration 4: helbred parkeres i samtale med borgeren for at undgå at det fylder for meget.

Gruppeforløb kan være vejen ind til den tungere del af målgruppen

En metode, der kan bane vej for motivationsarbejdet, er at lade borgeren deltage i et gruppeforløb sammen med andre borgere med lignende udfordringer. Erfaringerne viser, at elementer fra peer-to-peer metode med fordel kan anvendes i disse forløb. Det vil sig, at lade ligesindede spejle sig i hinandens udvikling, finde inspiration og sparre med hinanden. Forløbene kan handle om sprog, sundhed, psykologi, ergoterapi, økonomisk rådgivning, mentorstøtte mv. afhængig af hvilke udfordringer, der er relevant at håndtere. Det kan dog også være gruppeforløb, der har særligt fokus på at hjælpe med at finde praktikpladser eller lignende. Indsatserne har etableret samarbejder med en lang række forskellige aktører med relevante tilbud, som kan understøtte forløbene og hjælpe borgerne med at mestre barrierer, der står i vejen for job.

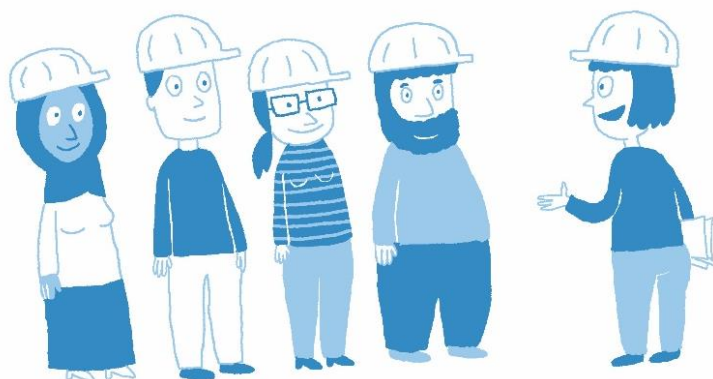


Illustration 5: gennem gruppeforløb kan ligesindede spejle sig i hinandens udvikling, finde inspiration og sparring.

Opblødning af rollerne giver en bedre sagsbehandling end den traditionelle 'BUM-model'

I flere af indsætterne er den traditionelle BUM-model (Bestiller, Udfører og Modtager-model, hvor sagsbehandler er bestiller og virksomhedskonsulent er udfører) opblødt. Medarbejderne i flere af de fremskudte kontorer har uafhængigt af hinanden indført forskellige arbejdsgange, så de i højere grad fungerer som tværfaglige teams. Erfaringen viser, at en teamstruktur kan fungere med forskellig sammensætning af fagpersoner og med forskellige snitflader så længe, at de tilsammen har kompetencerne til at løse opgaverne.

Når alle fagpersoner, der arbejder med en borger, sidder på samme kontor, er det lettere at tale om og handle på akut opståede problemer. Det har for medarbejderne i de fem indsætser betydet, at den samlede sagsbehandling opleves som hurtigere i forhold til normal praksis, hvor kommunikationen mellem faggrupperne oftest foregår via mails. Samtidig undgår man det, der kaldes 'splitting', hvor borgeren spiller forskellige medarbejdere ud mod hinanden. Udover at fremme sagsbehandlingen oplever medarbejderne desuden at nærheden til deres kolleger giver en øget arbejdsglæde og en følelse af at løfte i flok.

Generelt tilfører teamstrukturen mere initiativ og ansvar til virksomhedskonsulenter og mentorer. I Fredericia og Høje Taastrup er der ingen sagsbehandlere i de fremskudte kontorer, som indsatsmodellen ellers lægger op til. I de indsætser foregår der i stedet et tæt samarbejde med centralt placerede sagsbehandlere. Denne konstruktion synes ikke at påvirke resultatopnåelsen.

I boks 2 er to eksempler på, hvordan de tværfaglige teams er organiseret i Odense og Høje Taastrup, så medarbejderne tilsammen har de rette kompetencer til at løfte opgaven.

Boks 2: Inspiration til organisering af tværfaglige teams

I **Solbakken i Odense** sidder der både sagsbehandlere, en mentor og en virksomhedskonsulent på det fremskudte kontor. Selvom den formelle arbejdsfordeling følger en traditionel struktur, benytter de fremskudte medarbejdere sig i stor udstrækning af muligheden for at afholde trepartssamtaler med borgerne og udnytter på den måde hinandens kompetencer. En af sagsbehandlerne fortæller, at den fremskudte indsats har givet øget arbejdsglæde og skærpet behovet for og lysten til at yde en god sagsbehandling. Det giver nemlig en oplevelse af, at teamet løfter i flok. Før kunne meget af sagsbehandlingen godt blive gjort med venstre hånd, fortæller hun, bl.a. fordi sagsstammen på 70-80 borgere ikke giver meget tid til andet end en minimumsindsats. Når der kun er en borger og sagsbehandler til møderne, er der ingen vidner til, hvor lidt en minimumsindsats er.

I **Taastrupgaard i Høje Taastrup** består bemandingen af det fremskudte kontor af to mentorer og en virksomhedskonsulent, og ingen medarbejdere med myndighedsansvar. I praksis følger de alligevel indsatsmodellens trin gennem et tæt samarbejde med sagsbehandlerne på jobcenteret om borgernes sagsbehandling. Det kan bl.a. lade sig gøre, fordi mentorerne har været ansat i jobcenteret længe og sagsbehandlerne generelt har tillid til og følger deres anbefalinger til sagsbehandlingen. Styrken ved denne organisering er, at det empowerment-baserede motivationsarbejde er helt i centrum samtidig med, at virksomhedskonsulenten står klar til at overtage så snart borgeren er klar til et virksomhedsrettet forløb.

Teamstruktur frem for jobformidler

Generelt har indsatserne ikke brugt titlen jobformidler. Men medarbejderne i de fremskudte kontorer anvender alligevel de virksomme metoder, som lægger til grund for funktionen jobformidler.

Medarbejderne anvender således i udgangspunktet de metodiske greb og opgaver, som jobformidleren skal varetage – på trods af, at organiseringen generelt ikke følger indsatsmodellen. Det er vores vurdering, at jobformidlerrollen varetages tilfredsstillende ved hjælp af strukturen med mindre tværfaglige teams.

De små teams sikrer samtidig kontinuitet i kontakten med borgeren, fordi de fremskudte kontorer typisk består af ca. tre medarbejdere, som borgeren kender ansigterne på. Det er afgørende fordi, at et sagsbehandlerskift kan reducere målgruppens chance for at finde beskæftigelse med 22 % (Rosholm, M. et. al. 2017). Vi ser derfor klare fordele ved teamstrukturen frem for den klassiske arbejdsdelingen mellem bestiller og udfører.



Illustration 6: mindre tværfaglige teams løfter opgaven tilfredsstillende.

TRIN 2: På vej mod job

Samarbejdet med virksomhederne kan være krævende. De væsentligste udfordringer er for det første at gøre indsatsen til en attraktiv samarbejdspartner, fordi målgruppen er udsatte ledige. For det andet at skabe en ny kultur hos virksomhederne, så de ikke længere forventer gratis arbejdskraft.

Det andet trin i indsatsmodellen starter, når borgeren har fået sat retning på sit jobønske. Et centralt element i indsatsen er her det jobrettede fokus, der betyder, at borgeren skal i job eller ordinære timer frem for ulønnede praktikforløb. Det jobrettede fokus står i stærk kontrast til tidligere praksis i mange jobcentre, hvor ulønnede praktikforløb er en udbredt metode for målgruppen af udsatte ledige. Indførelse af aftaler og mål om ordinære timer er derfor en større metodisk ændring, som skal implementeres ikke kun hos jobcenterets medarbejdere, men også hos virksomhederne. Trin 2 slutter, når der er fundet et jobmatch og borgeren starter i et virksomhedsforløb.

Det er vanskeligt for medarbejderne at begynde at stille større krav til virksomhederne

Der er et udbredt ønske om at reducere brugen af virksomhedspraktik uden løn. Ifølge flere af beskæftigelsesmedarbejderne har ulønnede praktikker ringe betydning for borgerens muligheder for beskæftigelse og de kan virke decideret ødelæggende for borgernes motivation og tro på, at det kan lade sig gøre at blive selvforsørgende.

Den største opgave i den forbindelse er at skabe en ny kultur hos de virksomheder, som i mange år har fået gratis arbejdskraft gennem ulønnede praktikker. Medarbejderne skal som noget nyt stille krav om at borgerne enten fra start, eller efter et opkvalificerende forløb, skal have ordinære timer. Det kræver en relativt høj grad af omstillingsparathed blandt medarbejderne, som skal forhandle, stille krav og lave forventningsafstemninger med virksomhederne. I sidste ende skal medarbejderne være parat til at afslutte samarbejdet med en virksomhed, hvis der ikke er villighed til at indgå aftale om ordinære timer.

Det er ikke nødvendigvis en fordel at jobformidleren eller virksomhedskonsulenten har en lang historik i jobcenteret. Flere af projektlederne fortæller, at det ligefrem kan være lettere at se på både borgere og virksomheder med friske øjne og at få øje på nye muligheder og tænke kreativt i forhold til at skabe jobåbninger. Et eksempel kommer fra Roskilde, hvor jobkonsulenten har uploadet aktivitetsparate borgeres CV i jobdatabasen (hvilket ikke er normal praksis), og det har ført til at flere borgere i målgruppen er kommet direkte i ordinær beskæftigelse ad den vej.

Medarbejderne i de fremskudte kontorer er generelt åbne for at foretage denne omstilling, men der er behov for mere støtte fra jobcenterets side, hvis omstillingen skal lykkes.

Inkluder jobparate i indsatsen for at styrke samarbejdet med virksomheder

Det virksomhedsrettede arbejde er generelt en udfordring og det bekræftes i midtvejsevalueringen af Flere Skal Med (STAR, 2019). En af hovedudfordringerne er, at det er vanskeligt, at gøre indsatsen attraktiv for virksomheder, når målgruppen alene omfatter udsatte ledige. Set fra virksomhedernes perspektiv handler samarbejdet med jobcenteret først og fremmest om at få hjælp til rekruttering af arbejdskraft. De færreste virksomheder har kapacitet til at tage mange ledige ind, som kræver ekstra støtte, opkvalificering og særlige aftaler med jobcenteret. Opbygning af et godt samarbejde med et virksomhedsnetværk er derfor organisatorisk udfordret, hvis man som virksomhedskonsulent alene arbejder med aktivitetsparate borgere.

Vi anbefaler, at indsatsen organiseres på en måde så medarbejderne også kan hjælpe virksomhederne med at rekruttere jobparate ledige. En metode kan være at lave aftaler med virksomheder om, at de får henvist jobparate borgere mod at de med mellemrum indvilliger i at iværksætte forløb for aktivitetsparate, som kræver mere tid og støtte til indkøring og oplæring.

I Høje Taastrup har de, som det eneste af de fem indsats, indført en praksis, hvor alle området's beboere er samlet i de fremskudte medarbejderes sagsstammer. De foreløbige erfaringer viser, at det er en fordel i forhold til det virksomhedsrettede arbejde. Fordi sagsbehandlerne har lidt mere at forhandle med virksomhederne om, i forhold til at få skabt jobåbninger for aktivitetsparate borgere.

I boks 3 nedenfor har vi samlet inspiration på baggrund af de fem indsatsers erfaringer med at arbejde virksomhedsrettet.

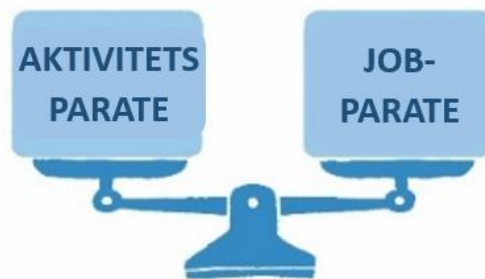


Illustration 7: fastholdelsesindsatsen skal være en balance af respekt og støtte.

Boks 3: Inspiration til det virksomhedsrettede arbejde

Tænk kreativt og skab selv jobåbninger

Småjobs er et nyt fænomen på arbejdsmarkedet. Derfor har virksomhederne ikke nødvendigvis blik for potentielle småjobs. Derfor skal virksomhedskonsulenten selv skabe jobåbninger og hjælpe virksomhederne med at se muligheder for få løst mindre opgaver ved at oprette småjob med få ordinære timer om ugen. Det kan eksempelvis være afrydning efter frokost på en arbejdsplads (1-2 timer om dagen), rengøring af skurvogne eller samarbejde med AMU kurser om at opkvalificere borgeren til konkret arbejdsmarkedsefterspørgsel f.eks. i forbindelse med større renoveringsprojekter i boligområdet.

Lav gruppeforløb for at skabe fællesskab

Projekterne har alle arbejdet med gruppeforløb, hvor borgerne er sat sammen på forskellig vis med forskellige formål. Et gruppeforløb kan f.eks. have til formål at skabe fællesskab og identifikation mellem borgere med ensartet social baggrund eller ensartede udfordringer.

Fordelen ved gruppeforløbene er at de kan understøtte den beskæftigelsesrettede indsats. Det kan dels være i form af skræddersyede opkvalificeringsforløb og facilitering af netværk, hvor målgruppen støtter hinanden og dels individuel rådgivning som fx gældsrådgivning og brobygning til lokale netværk og aktiviteter.

Tydeliggør borgerens gevinst ved lønnede timer

Det er i praksis en ganske kompliceret øvelse, at beregne hvilken betydning det har på bundlinjen, når en borger opnår lønnede timer. Det kan derfor være svært for borgeren, at gennemskue hvad han eller hun får ud af at komme i et småjob. Derfor kan det være en god idé at sikre at sagsbehandlerne har et tæt samarbejde med jobcenterets ydelsesafdeling, der kan foretage de individuelle beregninger. Det kan enten være et samarbejde hvor en medarbejder fra ydelsesafdelingen er til stede i det fremskudte kontor på nogle faste tidspunkter eller i form af en fast aftale om, hvilken medarbejder de fremskudte sagsbehandlere kan ringe til.



Illustration 8: tydeliggør borgerens gevinst ved lønnede timer.

TRIN 3: Virksomhedsforløb med fokus på ordinære timer

Der er ikke gjort mange erfaringer med at fastholde borgerne hos virksomhederne. Fokus er i stedet på at få borgerne i praktikforløb. De første erfaringer viser, at fastholdelse er en hårfin balance mellem en nødvendig støtte og en grænseoverskridende kontrol.

Det sidste trin starter når en borger er startet i praktik eller i beskæftigelse hos en virksomhed. Herefter skal indsatsen fokusere på to ting: dels at fastholde borgeren på virksomheden og dels at sikre progression mod flere ordinære timer. Hvis virksomheden eller borgeren alligevel afbryder forløbet gentages trin 2 for at finde et nyt jobmatch.

Fastholdelsesindsatsen skal balancere mellem respekt og støtte

Ingen af de fem kommuner har endnu gjort mange erfaringer med, hvordan man sammensætter en god fastholdelsesindsats. Der er heller ikke mange erfaringer i forhold til at arbejde aktivt med at få skabt progression i antallet af lønnede timer. Den situation er på linje med erfaringerne fra Flere Skal Med (STAR, 2019). Det mangler således stadig erfaringer og bedste-praksis-beskrivelser af metoder og arbejdsgange, der sikrer fastholdelse og progression mod flere ordinære timer.

Flere af projektlederne giver udtryk for, at det ikke er alle borgere i målgruppen, der ønsker en fastholdelsesindsats. Årsagen er at det for nogle kan opleves som invaderende og grænseoverskridende mens det for andre er en nødvendig støtte og hjælp. Det er derfor en hårfin balance mellem at vise borgeren respekt og tillid og samtidig yde støtte og hjælp.

Manglende incitament til at arbejde med ordinære timer

Incitamentet til at arbejde med at få borgeren i ordinære timer mangler i flere tilfælde. Det til trods for, at et af hovedformålene med hele indsatsen er at skabe en tro hos borgeren på, at det er muligt, at opnå ordinære timer. Det skyldes at jobcentrene ofte arbejder med en målopfyldelse, der ligestiller ordinære timer med ulønnet virksomhedspraktik.

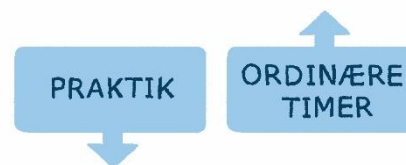


Illustration 9: fortsat fokus på at arbejde mod ordinære timer frem for ulønnet praktik.

Alle de fem kommuner er samtidig en del af Flere Skal Med. Udbetalingskriteriet for Flere Skal Med er, at kommuner skal sikre virksomhedspraktik eller ordinære timer for mindst 40 % af målgruppen og det er vores klare vurdering at borgere i målgruppen for puljen Uddannelses- og Jobgaranti også medregnes i målgruppen for Flere Skal Med. Derfor kommer udbetalingskriteriet til Flere Skal Med til at stå i vejen for en del af indsatsens virksomme metoder og konsekvensen bliver derfor let, at ulønnet praktik ofte prioriteres – både for at sikre midlerne fra Flere Skal Med, men også fordi det alt andet lige, er lettere at opnå ulønnet praktik end ordinære timer. En af projektlederne har direkte fået besked om at få 40 % af målgruppen i virksomhedspraktik, før der fokuseres på andre opgaver.

Litteratur

Jensen, T. og Pihl, M. (2018): I dele af Danmark er hver 5. ung ikke i job eller under uddannelse. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.

Madsen et. al. (2015): Fremskudt Beskæftigelsesindsats i København. En virkningsevaluering af indsatsens effekt. Center for Boligsocial Udvikling

Madsen, M. og Nielsen, H. (2018): Renovering og jobskabelse i udsatte boligområder – en undersøgelse af beskæftigelses- og uddannelsesindsatser for beboerne i forbindelse med renovering i udsatte boligområder. Center for Boligsocial Udvikling

Metropol og Væksthusets Forskningscenter (2016): Fra udsat til ansat - Set i arbejdsgiverperspektiv

Rosholm, M., Sørensen, K. L. & Skipper, L. (2017): Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer, Beskæftigelses Indikator Projektet, Væksthusets Forskningscenter, København

STAR (2017a): Evaluering af forsøg med mulighed for arbejdsmarkedserfaring for udsatte grupper (dag-til-dag projektet). Udarbejdet af Mploy for Styrelsen af Arbejdsmarked og Rekruttering.

STAR (2017b): Opsamling - Evaluering af empowermentprojektet. Udarbejdet af Deloitte for Styrelsen af Arbejdsmarked og Rekruttering.

STAR (2018): Opsamlingsnotat - Evaluering af JobFirst. Udarbejdet af Rambøll og Metrica for Styrelsen af Arbejdsmarked og Rekruttering.

STAR (2019): Flere Skal Med Midtvejsevaluering. Udarbejdet af Rambøll, Mploy og Lars Skipper for Styrelsen af Arbejdsmarked og Rekruttering.

Bilag 1 – Resultater

Resultaterne er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt projektlederne og angiver status pr. juni 2019. Borgere bliver løbende visiteret til indsatsen i løbet af projektperioden. Flere af projekterne er fortsat i gang med at visitere resten af målgruppen til projektet. Derudover er antallet af borgere i målgruppen dynamisk pga. flytninger mv. Procentdelene angivet er procent af borgere, der modtager en aktiv indsats.

	Roskilde	Odense	Fredericia	Kolding	Høje Taastrup	Samlet
Antal borgere visiteret til indsatsen (pr. juli 2019)	138	94	150	92	112	586
Antal borgere der modtager en aktiv indsats	138	70	40	71	112	431
Andel der modtager en aktiv indsats	100%	74%	27%	77%	100%	74%
Hvor mange borgere har fået udarbejdet et cv?	56%	117%	63%	80%	22%	62%
Andel startet i virksomhedspraktik uden ordinære timer	35%	51%	23%	41%	36%	38%
Andel der har opnået ordinære timer?	8%	51%	28%	4%	3%	15%
Antal borgere der har opnået selvforsørgelse i form af job eller uddannelse	9%	1%	40%	6%	19%	13%
Samarbejde med boligorganisationen	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	4 ud af 5 samarbejder
Antal borgere ansat i job formidlet af almen boligorganisation	0	0	0	0	0	0
Antal borgere i andre forløb formidlet af almen boligorganisation	4 praktikpladser	1 hybridpraktik og 5 praktikpladser	2 praktikpladser	0	3 praktikpladser	15 forskellige forløb