

FREMSKUDT BESKÆFTIGELSE- INDSATS I KØBENHAVN

En virkningsevaluering af
indsatsens effekt



FREMSKUDT BESKÆFTIGELSESENSATS I KØBENHAVN

En virkningsevaluering af indsatsens effekt

Mette Fabricius Madsen

Helle Nielsen

Søren Brink Larsen

Ane Glad

Natasja Lund

ISBN-NR 978-87-92798-36-7

© 2015 Center for Boligsocial Udvikling

Center for Boligsocial Udvikling

Sadelmagerporten 2A

2650 Hvidovre

Tlf: 50 89 45 00

E-mail: info@cfbu.dk

www.cfbu.dk

SEPTEMBER 2015

Forside og alle andre fotos: Den fremskudte beskæftigelsesindsats i Lundtoftegade

Fotograf: Kristian Brasen - Alle rettigheder tilhører CFBU

Udgivelsen kan frit hentes på www.cfbu.dk

CFBU's udgivelser kan frit citeres med tydelig kildegengivelse



er en selvejende institution under Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Centrets overordnede formål er at undersøge effekten af sociale indsatser i udsatte boligområder, at indsamle erfaringer fra nationale og internationale boligsociale indsatser og at yde kvalificeret rådgivning og processtøtte til centrale aktører indenfor det boligsociale område.

INDHOLD

Indledning	4
Sådan har vi gjort	6
Opstilling af programteori	6
Datakilderne	6
Konklusion	8
Succes med at få udsatte borgere i virksomhedspraktik og løntilskud	8
Indsatsen forebygger at sociale problemer eskaleres	8
18 % kommer i selvforsørgelse	9
Anbefalinger	10
Fjerne borgernes barrierer for jobperspektiv	10
En lettilgængelig beskæftigelsesindsats	10
Opbygning af tillid mellem jobkonsulent og udsatte borgere	11
Udnyttelse af de lokalemuligheder for samarbejde	11
Om den fremskudte beskæftigelsesindsats i København	12
Organisering	13
Om målgruppen	14
Har den fremskudte indsats en effekt?	16
Resultater	16
Hvad har betydning for at indsatsen virker?	18
Den åbne rådgivning	20
Lokal placering i boligområderne	25
Mere tid til rådighed	29
Samarbejdet med lokale aktører	34
Litteratur	41
Bilag 1: Uddybende om registeranalysen	42
Bilag 2: Udviklingsmål i Københavns Kommune	43

INDLEDNING

En evaluering af, hvad jobcenteret opnår ved at flytte ud i udsatte boligområder og samarbejde med lokale aktører.

Der findes fremskudte beskæftigelsesindsatser i mange kommuner, og ikke mindst i udsatte boligområder har jobcentre over hele landet valgt at etablere fremskudte indsatser. I denne undersøgelse har vi valgt at kigge nærmere på Københavns Kommune, som siden 2009 har tilbudt en fremskudt beskæftigelsesindsats i seks udsatte boligområder til aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Indsatsen kaldes Udvalgte Boligområder og omfatter et team af jobkonsulenter, mentorer og virksomhedskonsulenter, som har fået til opgave at gøre beskæftigelsesindsatsen mere vedholdende og synlig. Målsætningen er at øge graden af selvforsørgelse blandt de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere ved at gøre jobkonsulenterne mere tilgængelige for borgerne. Indsatsen foregår i boligområderne Tingbjerg, Mjølnerparken, Aldersrogade, Lundtoftegade, Akacieparken og Urbanplanen (Københavns Kommune, 2008).

Boligområderne, der er udvalgt til en fremskudt beskæftigelsesindsats, har en relativt høj andel af førstegenerationsindvandrere, og integration er derfor et aspekt af indsatsen. 54 % af den voksne befolkning i de seks boligområder er førstegenerationsindvandrere mod 40 % i de øvrige udsatte boligområder i Københavns Kommune (Danmarks Statistik). Jobcenter København vurderer, at en stor del af målgruppen for den fremskudte indsats har beskæftigelsesmæssige barrierer i form af fysiske og psykiske sygdomme, og er derudover kendetegnet ved at have manglende sprogkunderskaber og netværk. Der er derfor behov for en helhedsorienteret og rummelig indsats over for denne udsatte målgruppe (Jobcenter København, 2010).

Tanken bag den fremskudte beskæftigelsesindsats

er at møde borgerne i deres nærmiljø og skabe et tilbud med en mere direkte kontakt til borgerne. Derudover skal jobkonsulenterne samarbejde med lokale aktører, når borgeren har problemer, der rækker ud over beskæftigelsesindsatsens arbejdsområde.

I denne evaluering vil vi undersøge, hvordan den fremskudte beskæftigelsesindsats bidrager til målsætningen om at få flere aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i selvforsørgelse. Evalueringen har desuden til formål at give indblik i, hvilke faktorer der har betydning for, hvordan indsatsen virker. Det er hensigten, at erfaringerne fra indsatsen skal virke som inspiration for fremskudte beskæftigelsesindsatser i hele landet.

En stor del af målgruppen for den fremskudte beskæftigelsesindsats i Københavns Kommune er langt fra arbejdsmarkedet, og erfaringen fra jobcenteret viser, at udsatte borgere, der opnår selvforsørgelse, er i risiko for at ryge tilbage på kontanthjælp i korte eller længere perioder. Det er derfor relevant at spørge, hvorfor der skal bruges ekstra ressourcer på beskæftigelsesindsatser for denne gruppe af udsatte borgere. Nyere beregninger fra KORA viser, at der kan være store gevinster at hente ved at få udsatte ledige i ordinær beskæftigelse, selv når der er tale om midlertidige jobs (Arendt & Bolvig 2015). Undersøgelsen konkluderer, at den samfundsmæssige gevinst ved at få en udsat ledig i beskæftigelse i minimum 14 dage er på 122.000-136.000 kr. årligt. Gevinsterne skyldes dels sparede offentlige udgifter i forbindelse med misbrug, sundhed og kriminalitet samt færre udgifter til offentlig forsørgelse, og dels større indtægter i form af øgede skattebetalinger. KORA's undersøgelse viser også, at der på det personlige plan er en stor gevinst for udsatte ledige, der har været i job i bare

en kortere periode. De begår mindre kriminalitet, har mindre misbrug og et bedre helbred.

Der findes ikke en fast model for, hvad en fremskudt beskæftigelsesindsats består i. For at erfaringerne fra Københavns Kommune skal kunne virke som inspiration for andre kommuner, har vi i den kvalitative del af undersøgelsen kigget særskilt på forskellige delelementer af indsatsen.

Mere specifikt har vi undersøgt betydningen af, at de fremskudte medarbejdere:

- Har etableret en åben rådgivning, hvor borgerne frit kan henvende sig.
- Er fysisk til stede på kontorer i de udsatte boligområder.
- Har fået ekstra ressourcer i form af mere tid pr. borger.
- Sidder sammen med helhedsplanen og tæt på andre lokale samarbejdspartnere.

TAK TIL

Medarbejdere, samarbejdspartnere og borgere i Udvalgte Boligområder for jeres tid og input til analysen. Morten Biering, økonom i Landsbyggerfonden, og Jakob Byg Hornbæk, chefkonsulent i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Københavns Kommune, for gennemførelse af registeranalyserne. Gry Nathan Bjørn, beskæftigelseskonsulent i Lundtoftegade for hjælp til fotografier til rapporten. Mia Lange, specialkonsulent i Danmarks Evalueringsinstitut for faglig sparring på den kvalitative metode.

Tak for konstruktivt input fra følgegruppen, som har bestået af konsulent Lea Sørensen fra Landsbyggerfonden og fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune jobcenterchef Maria Bødker Boje, afdelingschef Lone Helder, fuldmægtig Stine Gammelgaard Jakobsen og chefkonsulent Jakob Byg Hornbæk.



SÅDAN HAR VI GJORT

Undersøgelsen er gennemført på baggrund af en programteori. Indsatsens virkning og mekanismer er derefter søgt belyst ved hjælp af både kvantitative og kvalitative data. Herunder præsenteres metoden og de anvendte datakilder nærmere.

Evalueringen er gennemført som en virkningsevaluering. I en virkningsevaluering tages udgangspunkt i en opstillet programteori, der beskriver forestillingen om, hvordan en indsats fører til, at resultatet opnås. En virkningsevaluering er særligt god til at indkredse, hvorfor noget virker, og på hvilken måde det virker. Dermed kan man realitetsteste forestillingen om, hvordan en indsats virker (Dahler-Larsen & Krogstrup 2003).

OPSTILLING AF PROGRAMTEORI

Som første skridt i evalueringen blev derfor opstillet en programteori med beskrivelse af indsatsen og dennes sammenhæng med de forventede resultater. Programteorien blev udarbejdet på baggrund af en workshop med jobkonsulenterne fra Udvalgte Boligområder. En programteori er ofte meget kompleks, og vi har for læsevenlighedens skyld valgt at simplificere den lidt her i rapporten. Programteorien har dannet grundlag for den efterfølgende undersøgelse og er blevet aktivt brugt som grundlag for interviewguides, datavalg og efterfølgende analyseramme.

DATAKILDERNE

For at belyse forestillingerne om, hvordan indsatsen virker, har vi anvendt både kvantitative og kvalitative kilder:

KVANTITATIVE DATA

- Registeranalyse, der belyser, i hvilket omfang resultatet om selvforsørgelse opnås. I registeranalysen sammenlignes graden af selvforsørgelse

blandt borgere tilknyttet Udvalgte Boligområder med en matchet kontrolgruppe i udsatte boligområder i Københavns Kommune. Analysen er baseret på DREAM registerdata og omfatter perioden 2013-2015. Registeranalysen er gennemført af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, Københavns Kommune, i samarbejde med Almen Analyse i Landsbyggefonden og CFBU. Se Bilag 1 for nærmere beskrivelse af registeranalysen.

- Progressionsskemaer (Udviklingsmål), der viser, hvordan borgerne oplever deres egen udvikling på fem forskellige parametre. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har siden 2012 arbejdet med progressionsskemaer, hvor borgerne hver tredje måned udfylder et spørgeskema om, hvordan de vurderer deres situation og motivation inden for følgende områder: Faglige færdigheder, arbejdsmarkedsperspektiv, personlige og sociale kompetencer, sociale forhold og helbred. Vi har set på udviklingen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere tilknyttet henholdsvis Udvalgte Boligområder og de øvrige afdelinger i det ordinære jobcenter (JKI 1-3) fra januar til december 2014. Resultaterne af progressionmålingen er beskrevet i Bilag 2.
- Udeblivelsesstatistik, der illustrerer, i hvilken grad borgerne møder op til indkaldte samtaler i jobcenteret. Vi har set på udeblivelsesstatistik for hele 2014 i Udvalgte Boligområder sammenlignet med de øvrige afdelinger i jobcenteret på Lærkevej (JKI 1-3).

- Registrering af antal borgerbesøg i den fremskudte beskæftigelsesindsats, der viser, i hvilken grad den fremskudte beskæftigelsesindsats anvendes af Udvalgte Boligområders egne borgere og af andre borgere. Registreringen er foretaget i de seks fremskudte områder i marts måned 2015.

KVALITATIVE DATA

Til at finde forklaringerne og få forståelsen af, hvad det er for virkningsmekanismer, der er på spil i den fremskudte beskæftigelsesindsats, har vi gennemført en række interview med de forskellige parter. Der er gennemført følgende interview:

- Seks interview med jobkonsulenter, ét i hvert af de seks boligområder.

- Seks fokusgruppeinterview med jobkonsulenter og samarbejdspartnere i hvert af de seks boligområder.
- Otte interview med borgere, som er tilknyttet Udvalgte Boligområder (Tingbjerg, Mjølnerparken og Urbanplanen)
- Tre observationsstudier i den åbne rådgivning på Aldersrogade, Urbanplanen og Tingbjerg
- Et observationsstudie af lovpligtige opfølgningssamtaler (individuelle jobsamtaler) i det ordinære jobcenter (konsulenter fra Udvalgte Boligområder).



KONKLUSION

Den fremskudte beskæftigelsesindsats har en positiv effekt i forhold til at hjælpe aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik og løntilskud. Indsatsen bygger på at fjerne barrierer og forebygge at udsatte kontanthjælpsmodtagere kommer længere væk fra arbejdsmarkedet.

SUCCESSION MED AT FÅ UDSATTE BORGERE I VIRKSOMHEDSPRAKTIK OG LØNTILSKUD

Den fremskudte beskæftigelsesindsats i Københavns Kommune har en positiv effekt i forhold til at hjælpe aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik og løntilskud. Den statistiske analyse viser, at den fremskudte indsats får 12,3 % af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i virksomhedspraktik og løntilskud. Det er signifikant flere sammenlignet med den ordinære jobcenterindsats i andre udsatte områder i København, hvor 10,3 % af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere kommer i virksomhedspraktik og løntilskud.

Jobkonsulenterne i de fremskudte beskæftigelsesindsatser peger på tre hovedårsager til det positive resultat. For det første er de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i større omfang villige til at indgå i aktiveringsforløb, fordi de har tillid til, at jobkonsulenterne kender deres begrænsninger. For det andet er der løbende mulighed for at tilpasse aktiveringen.

Denne fleksibilitet fremmes af, at jobkonsulenterne er tilgængelige i en åben rådgivning, hvor borgerne kan komme, når de har behov for hjælp fx i akutte situationer. For det tredje vurderer jobkonsulenterne at det er særligt vigtigt, at opfølgningssamtalen kan gennemføres i beboerhuse, hvor stemningen er mere afslappet end på det traditionelle jobcenter og ikke mindst med konsulenter, som de kender og har tillid til. Det har stor betydning for trygheden, især for de mest udsatte borgere, og er ifølge jobkonsulenternes erfa-

ring ofte en forudsætning for at skabe en konstruktiv dialog om jobperspektiver. Det er ligeledes jobkonsulenternes erfaring, at aktiveringstilbud i nærområdet mindsker frafaldet fra aktiveringen.

INDSATSEN FOREBYGGER AT SOCIALE PROBLEMER ESKALERER

Resultaterne af den kvalitative undersøgelse viser, at indsatsen har en social effekt, der er vigtig i forhold til at opbygge og fastholde et jobperspektiv på sigt. Det skyldes blandt andet, at helbred og andre sociale eller personlige problemstillinger i praksis fylder en væsentlig del af jobkonsulenternes indsats over for borgerne. Vores undersøgelse viser, at den fremskudte beskæftigelsesindsats kan forebygge, at disse problemer forværres, og at borgerne oplever yderligere social deroute, fx når de står over for at blive smidt ud af deres bolig, er fanget i uoverskuelig gæld eller faldet tilbage i misbrug.

Igennem vores interview med de lokale samarbejdspartnere tegner der sig et tydeligt billede af, at den fremskudte indsats fungerer som et socialt sikkerhedsnet for de allermest udsatte og deres familier. Det underbygges af progressionskemaer, som de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere udfylder sammen med jobkonsulenterne. Progressionskemaerne viser, at borgere, der er tilknyttet den fremskudte beskæftigelsesindsats, i højere grad end borgere i det almindelige jobcenter bliver fastholdt på et godt niveau i forhold til de faglige og personlige udviklingsmål.

Den fremskudte beskæftigelsesindsats bidrager dermed til at forebygge, at borgernes personlige og sociale problemer eskaleres.

En mulig forklaring på denne positive tendens er, at samarbejdet med de lokale aktører i området bidrager til at indsatsen over for borgerne bliver mere helhedsorienteret. Det skyldes bl.a., at den geografiske afstand gør det nemmere at opretholde en løbende dialog og dermed viden om hinandens tilbud. Det kan være med til at sikre, at borgerne får den hjælp, de har brug for enten gennem det etablerede kommunale system eller lokale tilbud som fx boligsociale indsatser. Det lokale samarbejde betyder endvidere, at flere borgere får en indsats, idet de forskellige lokale aktører er mere tilbøjelige til at henvise til hinandens tilbud, når de har et godt kendskab til hinanden. Fx fungerer de boligsociale medarbejdere som brobyggere til det kommunale system overfor udsatte borgere, der har brug for hjælp, men som under normale omstændigheder ikke selv ville tage kontakt til myndighederne. Det betyder, at flere problemer bliver taget i opløbet.

18 % KOMMER I SELVFORSØRGELSE

Resultaterne af den statistiske analyse viser samtidig, at den fremskudte indsats ikke har større succes med at få flere aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i selvforsørgelse sammenlignet med den ordinære beskæftigelsesindsats i andre udsatte områder i København. I løbet af en 12-måneders periode kommer 18 % af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i selvforsørgelse (varigt eller kortvarigt), heraf 4 % i job og uddannelse. Dette gælder både for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i den fremskudte beskæftigelsesindsats og i den almindelige beskæftigelsesindsats på jobcenteret.

Erfaringen blandt jobkonsulenterne viser, at der er mange tilbagefald blandt de borgere, der kommer i job og uddannelse. De beretter, at årsagen til dette er, at målgruppen generelt set er marginaliseret på arbejdsmarkedet. Med udgangspunkt i beretninger fra både jobkonsulenterne og deres samarbejdspartnere viser vores undersøgelse, at en betydelig del af målgruppen hverken på kort eller mellemlangt sigt er klar til ordinært job eller uddannelse. Der er med andre ord tale om, at en betydelig andel af borgerne står på de nederste trin af stigen på vej til selvforsørgelse. En periode på 12 måneder kan derfor være en for kort periode til at vise beskæftigelseseffekten af den fremskudte indsats. Det er vanskeligt at vurdere effekten på længere sigt, men litteraturstudier baseret på både danske og udenlandske evidensbaserede undersøgelser peger på, at virksomhedspraktik og løntilskud har en positiv beskæftigelseseffekt for udsatte ledige, som har problemer ud over ledighed (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011; Graversen, B.K., 2012). Når denne undersøgelse viser, at den fremskudte beskæftigelsesindsats har en effekt i forhold til at få udsatte ledige i virksomhedspraktik og løntilskud kan man derfor forvente, at indsatsen på længere sigt er med til at få flere udsatte borgere i selvforsørgelse.

ANBEFALINGER

I dette kapitel giver vi vores anbefalinger til, hvordan en fremskudt beskæftigelsesindsats kan udnytte potentialerne ved at være lokalt placeret, og hvilke grundforudsætninger der bør være på plads.

Vores anbefalinger er baseret på de forhold, vi har set i den fremskudte indsats i Københavns Kommune. Vi har der set, at den fremskudte jobcenterindsats har nogle forcer, som en ordinær jobcenterindsats ikke på samme måde umiddelbart tilbyder. Vi vurderer, at følgende forhold er vigtige forudsætninger for at skabe en virkningsfuld indsats over for en udsat gruppe som aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere: For det første tryk i kraft af de fysiske omgivelser i beboerhusene, for det andet tid til at opbygge en tilidsfuld relation og lave individuelt tilpassede forløb og for det tredje en prioritering af at samarbejde med lokale aktører om en mere helhedsorienteret indsats.

FJERNE BORGERNES BARRIERER FOR JOBPERSPEKTIV

Den fremskudte beskæftigelsesindsats i Københavns Kommune rummer nogle af de allermest udsatte borgere, hvor fysiske og psykiske sygdomme, manglende sprogkundskaber og netværk er væsentlige barrierer for beskæftigelse. Vi anbefaler derfor, at det anerkendes, at en beskæftigelsesfremmende indsats for denne udsatte målgruppe også omhandler en mere socialt orienteret indsats, og også måles på disse parametre.

Særligt for denne udsatte målgruppe anbefaler vi, at der tages hånd om borgernes personlige problemer med helbred, bolig, økonomi og familie mv. sideløbende med en beskæftigelsesindsats for at skabe et fundament for, at borgeren kan få eller bibeholde et jobperspektiv.

EN LETTILGÆNGELIG BESKÆFTIGELSESINDSATS

Vi anbefaler, at beskæftigelsesindsatsen gøres mest mulig tilgængelig for borgerne. Dermed opnås en kontinuerlig kontakt med borgerne, og det sikres dermed, at borgerne fastholder fokus på et jobperspektiv. Med tilgængelighed menes både geografisk placering tæt på borgernes bopæl og tilgængelighed i forhold til at imødekomme borgernes behov for fleksible mødetider, fx gennem en åben rådgivning.

Erfaringen fra jobkonsulenterne og lokale samarbejdspartnere viser, at en del borgere udebliver fra de obligatoriske opfølgningssamtaler på trods af risiko for at blive sanktioneret og miste kontanthjælp. Det kan dels have store økonomiske konsekvenser for den enkelte, og dels er det en udfordring i forhold til at arbejde fremadrettet med borgernes udvikling. Samtidig oplever jobkonsulenterne, at mange af borgernes akutte problemer bliver taget i opløbet, når borgerne uden forudgående aftale kan komme i den åbne rådgivning og få hjælp.

Den fremskudte indsats har væsentligt færre afbud og udeblivelser ved de obligatoriske 3-måneders opfølgningssamtaler end det almindelige jobcenter, og årsagen hertil er i høj grad, at den fremskudte beskæftigelsesindsats er mere tilgængelig. I det ordinære jobcenter aflyses 29 % af de indkaldte opfølgningssamtaler pga. afbud eller udeblivelser, mens det i Udvalgte Boligområder kun er 13 % af borgerne, der enten udebliver eller melder afbud. Hertil kommer, at jobkonsulenterne i den fremskudte indsats oftere har kontakt til borgerne imellem de obligatoriske opfølgningssamtaler.

OPBYGNING AF TILLID MELLEM JOBKONSULENT OG UDSATTE BORGERE

Vi anbefaler, at beskæftigelsesindsatsen over for udsatte grupper organiseres, så der er tid til at opbygge kendskab og tillid i relationen til den enkelte borger. Det kan blandt andet gøres ved at afsætte tid til åben rådgivning og ved at holde flere møder med borgerne, når der er behov for det. Det giver jobkonsulenterne mulighed for at mødes oftere med borgerne, når der sker noget i sagsforløbet, fx når der kommer nye oplysninger fra eksterne parter. Samtidig viser erfaringerne fra Udvalgte Boligområder vigtigheden i, at det er de samme jobkonsulenter, der er tilknyttet de enkelte boligområder for at skabe et bedre kendskab og dermed tryghed for borgerne.

I vores interview med borgerne blev det ofte fremhævet, at de tillægger det stor værdi at opleve at blive behandlet som mere end blot et nummer i rækken, og de sætter stor pris på ikke at skulle starte forfra med at fortælle deres historie til en ny konsulent, hver gang de skal til opfølgningssamtale. Samtidig er tilliden en fordel i sagsbehandlingen. Erfaringerne fra jobkonsulenterne viser, at det kræver en tillidsfuld relation at få udsatte borgere til at tale om, hvilke barrierer de har for at komme i beskæftigelse. Det kan fx være vold i hjemmet eller andre tabubelagte emner. Denne viden om borgernes problematikker er en forudsætning for at kunne iværksætte handlinger til at afhjælpe dem.

UDNYTTELSE AF DE LOKALE MULIGHEDER FOR SAMARBEJDE

Vi anbefaler, at den fremskudte beskæftigelsesindsats og de lokale aktører samarbejder med hinanden, da samarbejdet kan understøtte den helhedsorienterede indsats over for borgerne. Når der samarbejdes med de lokale aktører om indsats til borgerne, bringes flere forskellige kompetencer og fagligheder i spil.

Det er vores vurdering, at især borgere med store sociale og psykiske problemer nyder godt af, at sagsbehandlingen bliver suppleret med tværfaglig sparring og et koordineret samarbejde om indsatsen. Dertil kommer, at brugen af lokale tilbud i aktiveringen giver større chance for succes.

Den fysiske nærhed til andre fagligheder og aktører i lokalområdet gør det nemmere for både jobkonsulenterne og andre lokale aktører, der arbejder med samme målgruppe, at få blik for og udnytte hinandens potentialer. Derudover understøtter den lokale placering, at forskellige fagpersoner bruger hinanden og helt konkret tager borgeren i hånden og får afklaret forskellige sager hos hinanden. Det betyder, at borgerne får en mere helhedsorienteret sagsbehandling, når disse forskellige fagfelter bringes i spil.

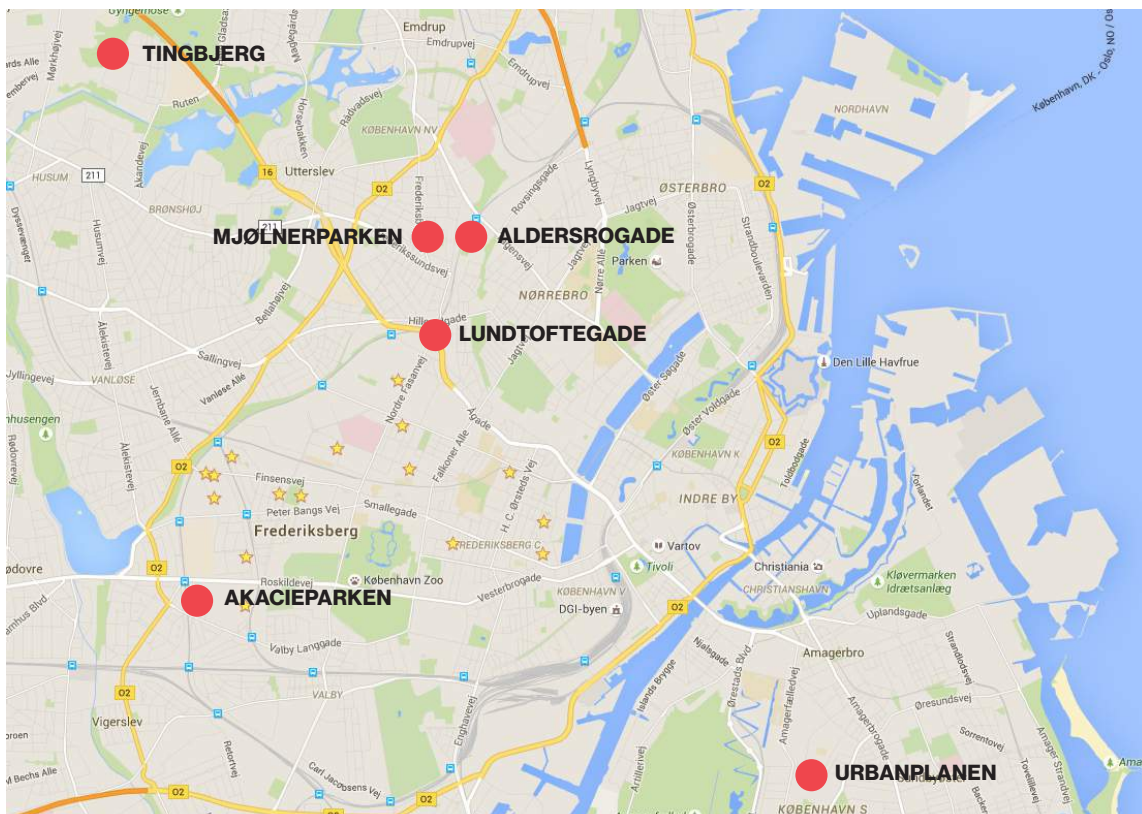
Vi har dog i evalueringen set, at der er stor forskel på, hvor godt dette potentiale udnyttes i de seks undersøgte boligområder. Nogle steder er samarbejdet meget tæt, mens det andre steder er mere sparsomt. Vi anbefaler derfor, at fremskudte indsats placeres i boligområder, hvor de lokale aktører arbejder med den samme målgruppe som den fremskudte beskæftigelsesindsats, da dette giver det bedste grundlag for et lokalt samarbejde. Derudover er det vigtigt, at medarbejdergruppen er stabil, da samarbejdet i høj grad er afhængigt af et gensidigt kendskab til hinanden. Sidst men ikke mindst anbefaler vi, at samarbejdet prioriteres både i kraft af en formel organisering og i den uformelle omgang med hinanden – både hos de fremskudte medarbejdere og hos de øvrige lokale aktører.

OM DEN FREMSKUDTE BESKÆFTIGELSES- INDSATS I KØBENHAVN

Den fremskudte beskæftigelsesindsats omfatter seks udsatte boligområder i København og er målrettet de mest udsatte borgere.

Københavns Kommunes fremskudte beskæftigelsesindsats er organiseret i afdelingen Udvalgte Boligområder under Jobcenter København. Indsatsen foregår i de seks udsatte boligområder: Tingbjerg, Mjølnerparken, Aldersrogade, Lundtoftegade, Akacieparken og Urbanplanen. I dette kapitel gives en kort præsentation af den fremskudte beskæftigelsesindsats' organisering, aktiviteter og målgruppe.

Den fremskudte beskæftigelsesindsats er i store træk den samme, som udføres i den ordinære jobcenterindsats. Der er samme myndighedsrolle, og borgerne har samme rettigheder og pligter. Den fremskudte indsats adskiller sig ved at være lokalt placeret nogle dage om ugen, og ved at have ekstra ressourcer i forhold til den ordinære indsats.



Kort over indsatserne i København

Det betyder, at jobkonsulenterne i Udvalgte Boligområder kun har ca. halvt så mange borgere som jobkonsulenterne i den ordinære jobcenterindsats i lignende afdelinger i Københavns Kommune. Samlet set betyder det, at den fremskudte indsats har en time til rådighed per borger per måned. Den ekstra tid bruges blandt andet på åben rådgivning for alle borgere i boligområderne. Alt efter hvor mange aktivitetsparate borgere der vurderes at have behov for en supplerende beskæftigelsesindsats i de enkelte boligområder, er jobkonsulenterne lokalt til stede op til fire dage om ugen.

DE SEKS BOLIGOMRÅDER

Tingbjerg

5.300 beboere

Åbent: 4 dage om ugen

Hothers Plads (Mjølnerparken)

3.100 beboere

Åbent: 2 dage om ugen

Aldersrogade

2.300 beboere

Åbent: 3 dage om ugen

Lundtoftegade

2.000 beboere

Åbent: 2 dage om ugen

Akacieparken

1.400 beboere

Åbent: 1 dag om ugen

Urbanplanen

5.000 beboere

Åbent: 4 dage om ugen

ORGANISERING

Udvalgte Boligområder består af 15½ jobkonsulenter, fire mentorer og to virksomhedskonsulenter. Udvalgte Boligområder har aktive borgersager på 1.750 borgere og har i løbet af 2014 haft berøring med mere end 3.000 borgere. Medarbejderne er organiseret i tre teams, der hver er tilknyttet to boligområder. Mentorer og virksomhedskonsulenter fungerer delvist på tværs af boligområderne. Jobkonsulenterne har fysisk kontor både i det ordinære jobcenter, som er placeret på Lærkevej på Nørrebro, og lokalt i boligområderne. Den fremskudte beskæftigelsesindsats har sine lokale kontorer placeret sammen med helhedsplanen i boligområderne.

AKTIVITETERNE I DEN FREMSKUDTE BESKÆFTIGELSESINDSATS

- Lovpligtige kontaktsamtaler for aktivitetsparate borgere over 30 år
- Åben rådgivning for alle borgere
- Individuelle forløb med lokalt forankrede virksomhedskonsulenter
- Mentorindsatser med lokalt forankrede mentorer
- Borgersamtaler med involvering af andre relevante lokale aktører (rundbordssamtaler)
- Tema- og informationsmøder om job og uddannelse

OM MÅLGRUPPEN

Indsatsen er målrettet aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. En aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager defineres som en kontanthjælpsmodtager, der ikke vurderes at være i stand til at påtage sig et ordinært arbejde og forsørge sig selv inden for tre måneder (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2013).

Ifølge jobkonsulenternes beskrivelse af målgruppens problematikker og igennem vores egne observationsstudier, tegner der sig dog et billede af en målgruppe, der for størstedelens vedkommende er væsentligt længere fra arbejdsmarkedet end tre måneder.

Den primære målgruppe for Udvalgte Boligområder blev fra starten af projektet defineret som borgere med anden etnisk baggrund end dansk og dansk-sproglige problemer (Københavns Kommune, 2008). Og de seks boligområder, som er udvalgt til den fremskudte indsats, har en væsentlig højere koncentration af indvandrere end de øvrige udsatte boligområder i København. 64 % af alle beboere over 18 år i de seks boligområder er indvandrere eller efterkommere, mens det tilsvarende tal for de øvrige ud-

satte boligområder i København er 47 % indvandrere og efterkommere (egne beregninger på baggrund af tal fra Danmarks Statistik).

Jobkonsulenterne i den fremskudte beskæftigelsesindsats fortæller, at målgruppen ofte har problemer ud over ledighed. I deres beskrivelser fremkommer der tre overordnede typer af udfordringer:

1. Helbredsmæssige problemer, som omfatter alt fra alvorlige helbredsproblemer af både fysisk og psykisk karakter til borgere med mere diffuse lidelser.
2. Manglende integration og forståelse af, hvordan det danske samfund fungerer, ofte kombineret med dårlige danskundskaber og manglende grundskolekompetencer.
3. Misbrug og hjemløshed, som ofte er knyttet sammen med tunge personlige problemstillinger.

Dertil beretter jobkonsulenterne om, at mange af borgerne er ressourcetsvage og mangler redskaber til at kunne bringe sig selv i balance og få løst de problemer, de står over for.





HAR DEN FREMSKUDTE INDSATS EN EFFEKT?

I dette kapitel præsenteres en analyse af den fremskudte beskæftigelsesindsats effekt i forhold til at give borgerne en større tilknytning til arbejdsmarkedet. Resultaterne viser, at den fremskudte beskæftigelsesindsats har en effekt i forhold til at hjælpe udsatte borgere i virksomhedspraktik og løntilskud.

Den fremskudte beskæftigelsesindsats har en mål-sætning om at øge forsørgelsesgraden for målgruppen. På baggrund af registerdata fra Danmarks Statistik (DREAM data) vil vi undersøge, om den fremskudte beskæftigelsesindsats i Københavns Kommune har haft effekt på de berørte borgere. Effekt skal i denne sammenhæng forstås som mereeffekt. Det vil sige, om de kontanthjælpsmodtagere, der har været eksponeret for en fremskudt beskæftigelsesindsats, opnår en bedre tilknytning til arbejdsmarkedet end tilsvarende kontanthjælpsmodtagere, som har været omfattet af en ordinær beskæftigelsesindsats.

Analysen er foretaget på en population bestående af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år, som har været bosiddende i et udsat boligområde i København med en fremskudt beskæftigelsesindsats i 2013 eller 2014. For at måle effekten sammenholdes denne gruppe med en kontrolgruppe bestående af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere bosat i andre udsatte boligområder i København¹.

Effekten af indsatsen isoleres ved at tage højde for de forskelle, der kan forekomme mellem indsats- og kontrolgruppens individuelle forudsætninger for at opnå beskæftigelse. Dette har vi gjort ved at matche personerne i de to grupper ud fra en række bagvedliggende karakteristika, som har indflydelse på borgerens vej til arbejdsmarkedet. Metoden er beskrevet nærmere i Bilag 1.

I sammenligningen af indsats- og kontrolgruppen har vi matchet på en række bagvedliggende karak-

teristika hos personerne i de to grupper for at isolere effekten og opnå et mere korrekt estimat af den kontrafaktiske situation. Metoden er beskrevet nærmere i Bilag 1.

RESULTATER

Analysen undersøger tre former for effekt:

1. Selvforsørgelse: Andel borgere, som helt eller delvist er i selvforsørgelse
2. Job og uddannelse: Andel borgere, som kommer i job eller uddannelse
3. Virksomhedsrettet aktivering: Andel borgere i løntilskud eller virksomhedspraktik

Effekterne beregnes inden for en periode på 12 måneder, fra borgeren første gang observeres i gruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Det vil sige, at effektmålet for selvforsørgelse viser, hvorvidt borgerne på et tidspunkt i løbet af de 12 måneder har været i selvforsørgelse. Selvforsørgelse dækker både over borgere, som er kommet i job og uddannelse, og over borgere i "restgruppen", som hverken modtager offentlige ydelser eller har en anden registreret indkomst.

¹ Udsatte boligområder defineres som områder, der enten har eller har haft en helhedsplan.

Analysen viser, at den fremskudte beskæftigelsesindsats umiddelbart ingen effekt har, hvis der sammenlignes med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i de øvrige udsatte boligområder i København, hvor der ikke er en fremskudt beskæftigelsesindsats. 17,8 % af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere opnår selvforsørgelse (varigt eller kortvarigt) inden for en 12-måneders periode i både indsats- og kontrolgruppen i områder med en fremskudt beskæftigelsesindsats. Det samme tal for de øvrige udsatte boligområder i København er 17,4 %.

1. Effektmål: Selvforsørgelse	
Bopæl:	Effekt
Områder med fremskudt beskæftigelsesindsats	17,4 %
Øvrige udsatte områder i København	17,8 %

Effekt af beskæftigelsesindsats inden for 12 måneder. Matching foretaget ud fra køn, alder, herkomst, civilstand, uddannelsesbaggrund og beskæftigelseshistorik. Antal (n)=2.052.

Selvforsørgelse er som nævnt en betegnelse, der dækker over både job, uddannelse og restgruppe. Hvis man ser isoleret på indsatsens effekt i forhold til job og uddannelse, er effekten væsentlig lavere. Der er fortsat ikke nogen betydelig forskel mellem indsats- og kontrolgruppe. 4,3 % af målgruppen i indsatsområderne kommer i job eller uddannelse i løbet af en periode på 12 måneder. I de øvrige udsatte boligområder i København er det samme tal 4,1 %.

2. Effektmål: Job og Uddannelse	
Bopæl:	Effekt
Områder med fremskudt beskæftigelsesindsats	4,3 %
Øvrige udsatte områder i København	4,1 %

Effekt af beskæftigelsesindsats inden for 12 måneder. Matching foretaget ud fra køn, alder, herkomst, civilstand, uddannelsesbaggrund og beskæftigelseshistorik. Antal (n)=2.052.

Når virksomhedsrettet aktivering, det vil sige virksomhedspraktik og løntilskud, medregnes som en selvstændig effekt, er konklusionen imidlertid at den fremskudte beskæftigelsesindsats har en positiv me-

reffekt. Der er en statistisk sikker forskel på effekten i de undersøgte områder. I områder med en fremskudt beskæftigelsesindsats opnår 12,3 % af de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere at komme i virksomhedspraktik eller løntilskud inden for en periode på 12 måneder. Det samme tal for de øvrige udsatte områder i København er 10,3 %.

3. Effektmål: Selvforsørgelse, virksomhedspraktik og løntilskud

Bopæl:	Effekt
Områder med fremskudt beskæftigelsesindsats	12,3 %
Øvrige udsatte områder i København	10,3 %

Effekt af beskæftigelsesindsats inden for 12 måneder. Matching foretaget ud fra køn, alder, herkomst, civilstand, uddannelsesbaggrund og beskæftigelseshistorik. Antal (n)=2052. T-testen viste at resultatet er signifikant på et 5 % niveau med en p-værdi på 0,0357.

På trods af, at den fremskudte beskæftigelsesindsats ikke i løbet af en periode på 12 måneder har en mereffekt i forhold til selvforsørgelse, er det muligt, at beskæftigelseseffekten indtræffer på længere sigt. Tidligere studier viser, at virksomhedspraktik og løntilskud har en positiv beskæftigelsesmæssig effekt på udsatte ledige – også for borgere længere væk fra arbejdsmarkedet (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011; Graversen, B. K., 2012). Den fremskudte beskæftigelsesindsats kan derfor være et vigtigt første skridt mod beskæftigelse, idet indsatsen har en virkning i forhold til at få udsatte ledige i virksomhedspraktik og løntilskud.

HVAD HAR BETYDNING FOR AT INDSATSEN VIRKER?

Den fremskudte indsats består af flere delelementer, som hver især kan have betydning for borgernes vej mod selvforsørgelse. På kort sigt forebygger indsatsen, at borgerne kommer længere væk fra arbejdsmarkedet.

I denne kvalitative del af analysen har vi identificeret fire hovedelementer, som tilsammen udgør de væsentligste karakteristika for den fremskudte beskæftigelsesindsats i København:

- Den åbne rådgivning
- Den lokale placering i boligområdet
- At konsulenterne har mere tid til rådighed
- Samarbejdet med lokale aktører.

De fire elementer definerer, hvordan den fremskudte beskæftigelsesindsats adskiller sig fra den ordinære

beskæftigelsesindsats, der foregår i jobcenteret. I det følgende afsnit behandler vi de fire elementer i programteorien og beskriver, hvilken betydning de hver især har for, hvordan indsatsen virker for borgerne.

Vi har brugt de fire elementer som udgangspunkt for at opstille en programteori for indsatsen. Programteorien beskriver antagelserne om, hvordan den fremskudte beskæftigelsesindsats virker, og er opstillet i samarbejde med medarbejderne og lederen i Udvalgte Boligområder. Se "Sådan har vi gjort" for yderligere beskrivelse af programteori og evalueringsmetode.

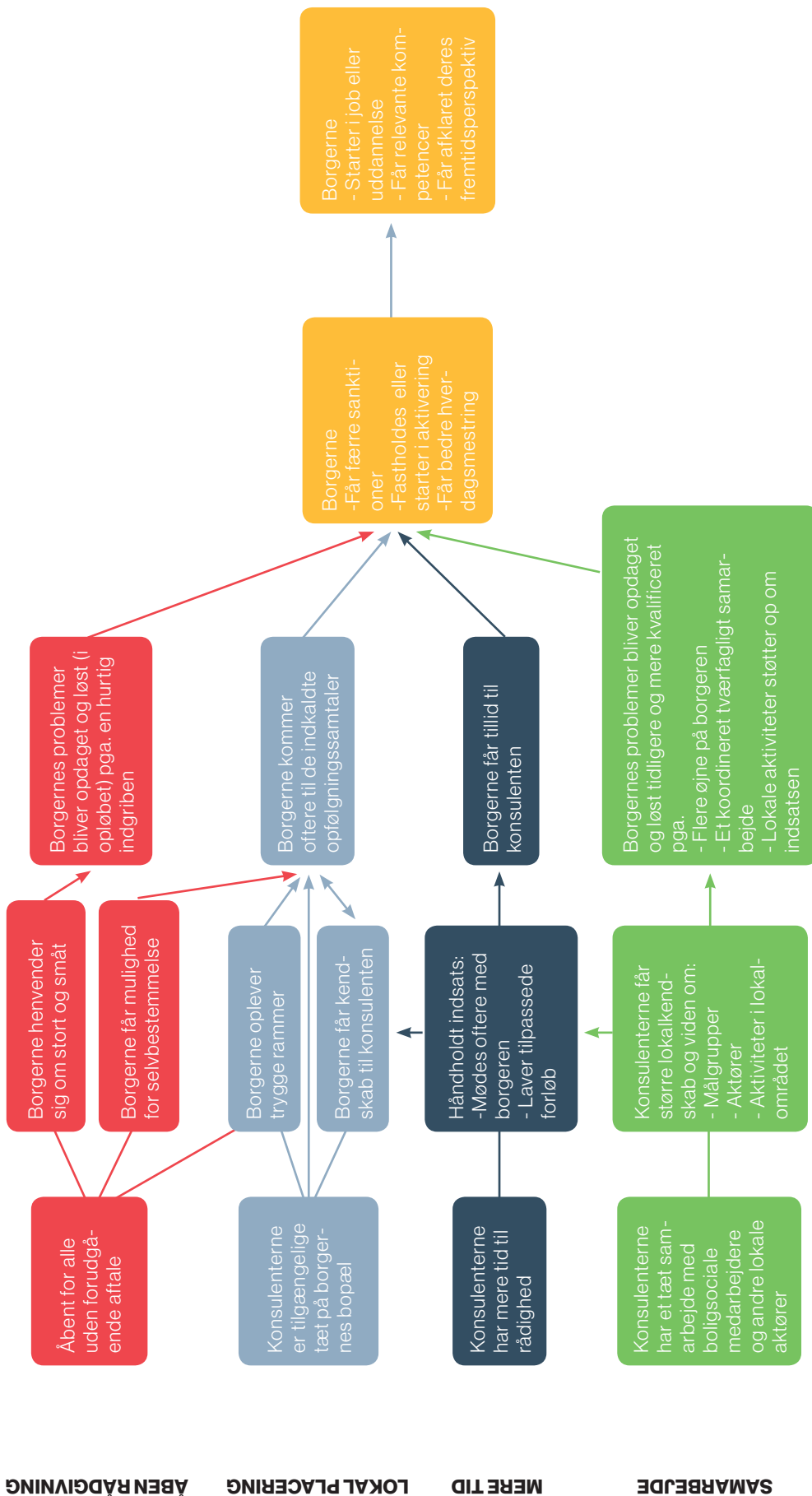


RESULTATER

UMIDDELBARE RESULTATER

TRIN PÅ VEJEN

AKTIVITETER



DEN ÅBNE RÅDGIVNING

I dette afsnit vil vi se nærmere på betydningen af den åbne rådgivning, som tilbydes i den fremskudte beskæftigelsesindsats. I den åbne rådgivning kan borgerne møde op uden en aftale og få en samtale med en jobkonsulent, når de oplever et behov for vejledning eller hjælp eller af anden grund har brug for at have kontakt til jobcenteret. Der er med andre ord tale om en indsats ud over de lovpligtige samtaler.

OPSUMMERING: HVAD BETYDER DEN ÅBNE RÅDGIVNING FOR INDSATSEN?

Analysen viser, at det er af væsentlig værdi for borgere og samarbejdsparter, at der er en åben rådgivning. Det skyldes især, at den åbne rådgivning gør det nemt at få kontakt til jobkonsulenterne.

Ikke alle borgere har lige stort behov for den åbne rådgivning – nogle foretrækker at være i mindst mulig kontakt med jobcenteret. Der tegner sig imidlertid et billede af, at det er de mest udsatte borgere, der har særlig gavn af muligheden for at kunne henvende sig i en åben rådgivning i jobcenterregi. Det er fx:

- Borgere, der er i meget udsatte situationer med akut behov for hjælp.
- Borgere med sprogvanskeligheder, der har særlig svært ved at kommunikere via telefon.
- Borgere i aktivering, som har behov for at få tilpasset deres tilbud.

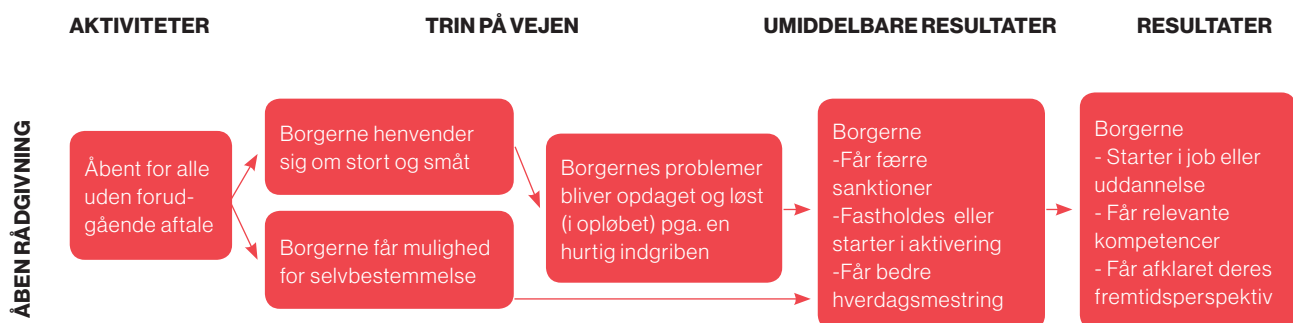
Den åbne rådgivning er medvirkende til, at nogle af borgernes problemer, som direkte eller indirekte har betydning for deres beskæftigelsessituation, tages

i opløbet. Det giver færre sanktioner, og denne forebyggende indsats er samtidig med til at give borgerne mere overskud til at fokusere på jobplaner frem for kun at have overskud til at bekymre sig om dagligdagens problemstillinger, som fx økonomi, familie mv. Det, at borgerne har nem adgang til en jobkonsulent, giver dem en oplevelse af service. Rent praktisk betyder den åbne rådgivning, at borgerne har mulighed for selv at få indflydelse på processerne og indflydelse på, hvornår de vil have deres opfølgningssamtaler. Det betyder, at jobcenteret opleves mere positivt, hvilket på sigt giver grundlag for bedre samarbejde med borgeren.

FORESTILLINGEN OM DEN ÅBNE RÅDGIVNING

I opstillingen af programteorien havde vi ikke identificeret den åbne rådgivning som et centralt element i indsatsen. I vores interview og observationer er vi imidlertid blevet opmærksomme på, at den åbne rådgivning er en mindst lige så vigtig faktor, som det at jobkonsulenterne har en lokal placering og mere tid til rådighed. Vi valgte derfor efterfølgende at indarbejde den åbne rådgivning i programteorien.

Som illustreret i figuren nedenfor giver den åbne rådgivning borgerne mulighed for at henvende sig om små og store ting, der enten direkte eller indirekte har indflydelse på deres beskæftigelsessituation. Den åbne rådgivning kan med en hurtig indgriben forebygge, at borgernes problemer eskaleres unødigt. Tanken er, at borgeren derved på længere sigt får større overskud til at deltage i beskæftigelsesfremmende aktiviteter. Rent økonomisk kan det også betyde, at borgerne undgår sanktioner. Jobkonsulenterne fungerer samtidig som brobyggere og systemguider, der



hjælper borgerne videre til andre kommunale forvaltninger eller lokale aktører, hvis de ikke selv kan hjælpe.

I de følgende afsnit vil vi uddybe denne programteori og gå mere i dybden med, hvad der har betydning for, at den åbne rådgivning virker.

DE AKTIVITETSPARATE BORGERE BRUGER DEN ÅBNE RÅDGIVNING

Før vi går nærmere ind i, hvordan den åbne rådgivning virker, vil vi sætte scenen ved at beskrive, hvilke borgere der anvender den åbne rådgivning.

I den åbne rådgivning kan alle borgere henvende sig. Borgerne kan således henvende sig for at få råd og vejledning, også selv om de er jobparate, under 30 år, på dagpenge, pension eller i job, uanset om de bor i området eller et andet sted. Borgere, der ikke har en sag i Udvalgte Boligområder, kan dog kun få råd og vejledning og ikke direkte sagsbehandling. Det vil sige, at de ikke kan få tilbud om aktivering og gennemført opfølgningssamtaler mv.

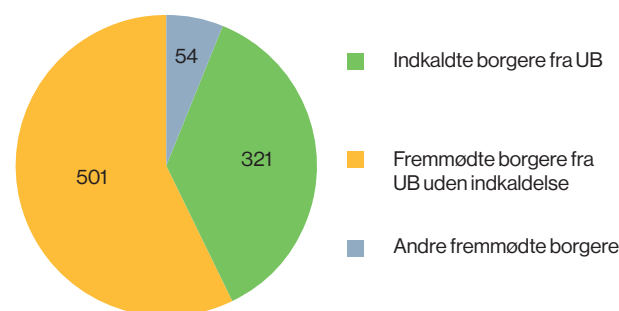
Fremmøde pr. dag for alle områder	Antal
Borgere der kommer i alt pr. dag	14
Indkaldte pr. dag (Udvalgte Boligområder)	5
Åben rådgivning pr. dag (Udvalgte Boligområder)	8
Andre fremmødt i åben rådgivning pr. dag	1

En optælling af alle fremmødte borgere i den fremskudte beskæftigelsesindsats i de seks boligområder viser, at det primært er borgere, der allerede har en sag i Udvalgte Boligområder, som kommer i den fremskudte indsats. I løbet af marts måned er der i alt kommet 876 borgere i de seks fremskudte indsats. Af dem har 94 % allerede en sag i Udvalgte Boligområder. På en almindelig åbningsdag i et boligområde kommer der i gennemsnit 14 borgere i den fremskudte beskæftigelsesindsats. Heraf kommer i gennemsnit fem borgere, fordi de er indkaldt til en samtale af jobkonsulenterne, og ni borgere kommer uden at

være blevet indkaldt af en jobkonsulent (En af disse ni borgere har ikke en sag i Udvalgte Boligområder).

Den åbne rådgivning tiltrækker således primært Udvalgte Boligområders egen målgruppe af borgere. Den ekstra tid, der er til rådighed for at lave åben rådgivning, går således i høj grad til de borgere, der i forvejen har en sag i Udvalgte Boligområder. En stor del af henvendelserne sker desuden på borgernes eget initiativ. 3/5 af borgerne, der har en sag i Udvalgte Boligområder, kommer i den åbne rådgivning uden en indkaldelse fra jobkonsulenten.

BORGERNES FREMMØDE I DE FREMSKUDTE BESKÆFTIGELSESENSATSER MARTS 2015



EN ÅBEN DØR, NÅR JOBCENTERET ER SVÆRT AT KOMME I KONTAKT MED

Både de interviewede borgere og samarbejdspartner har givet udtryk for, at det generelt er meget vanskeligt at komme i kontakt med det ordinære jobcenter. Derfor er det vigtigt med en åben dør, hvor borgerne kan få kontakt til en jobkonsulent uden at skulle igennem lange telefonkøer. Københavns Kommune har valgt en organisering, hvor det som udgangspunkt ikke er muligt for en borger at møde op og få en "akut" samtale med en jobkonsulent på det ordinære jobcenter. Den åbne rådgivning gør det nemmere for borgere (og for samarbejdspartnere) at få fat i en jobkonsulent, fx for at give vigtige beskeder, men også for at søge om hjælp til konkrete problemstillinger. De interviewede borgere giver udtryk for, at det har stor betydning for deres oplevelse af jobcenterets service, at de er tilgængelige og altid har tid til én, når

man kommer. At den gode relation til jobcenteret er vigtig, understøttes af borgerne, der giver udtryk for at have en meget negativ opfattelse af den ordinære jobcenterindsats, som en borger udtrykker det:

“ Mange hader det her sted [det ordinære jobcenter]. Det er bedre ude i området, der stikker man bare hovedet ind, og hvis de ikke lige har tid, så sætter man sig bare til at vente.

BORGERNE KOMMER MED STORT OG SMÅT NÅR DØREN ER ÅBEN

De borgere, vi har interviewet, oplever, at det er nemt at komme i den åbne rådgivning, og den nemhed gør, at de bruger tilbuddet. Som en borger siger:

“ Man er mere tilbøjelig til at henvende sig, når man har nogle ting. Det at det er nemt at komme til ... hvis der virkelig er noget, så suser man bare her- ned efter 12, ik’.

En medarbejder i en helhedsplan fortæller, at borgerne bruger den åbne rådgivning til at få svar på både store og små spørgsmål. Dette bliver understøttet af vores observationer i den åbne rådgivning.

Et eksempel på en mere alvorlig situation er en mand, der møder op i den åbne rådgivning, fordi han har opdaget, at han er ved at blive smidt ud af sin bolig. Han har efter lang tid som ædru haft et tilbagefald til alkoholmisbrug, der har betydet flere måneder i "et sort hul". I den tid er der blevet lukket for hans kontanthjælp, og huslejen er derfor ikke blevet betalt. Jobkonsulenten tager akut hånd om hele hans situation, og hun kontakter både kommunens ydelsesservice og boligselskabet. Manden er tydeligt lettet, da han går fra samtalen. Han har fuld tillid til, at jobkonsulenten klarer hans situation, så han igen har overskud til at koncentrere sig om sit aktiveringsforløb på Koføds Skole.

En lille ting kan være at få svar på et spørgsmål om transportgodtgørelse, at finde adressen på et kommunalt kontor eller at få en aftale om at få fridage fra aktivering. Et eksempel på dette er en far, der kommer ind i den åbne rådgivning med sin 3-årige søn. Sønnen

skal starte børnehaven i dag, men faren vidste ikke, at det krævede indkøring, før de stod i børnehaven her til morgen. Nu står han i den åbne rådgivning for at få lov til at holde tre dage fri fra sprogskolen til indkøring. Uberettiget fravær fra aktivering kan betyde sanktioner, så selv om en aftale om tre dage fri til indkøring virker som en lille ting, kan den have store konsekvenser for en i forvejen stram økonomi på kontanthjælp. Kunne denne borger ikke blot have ringet? Jo måske, men både de interviewede borgere og samarbejdsparter beretter om, at det er meget vanskeligt at komme i telefonisk kontakt med den rette rådgiver på jobcenteret – mange omstillinger og lang ventetid er ikke usædvanligt. Hertil kommer, at den omtalte far havde lidt svært ved at formulere sig på dansk, men godt kunne gøre sig forståelig ansigt til ansigt. I telefonen ville han imidlertid have haft vanskeligt ved at forklare sin situation. Den åbne rådgivning betyder, at han nemt får givet besked om fraværet og undgår bekymringer om sanktioner.

Både jobkonsulenter og borgere giver i interviewene udtryk for, at der søges hjælp til alle mulige problemer i den åbne rådgivning. I observationerne er det imidlertid blevet tydeligt for os, at selv om variationen i problematikkerne kan være stor, er hovedparten af henvendelserne direkte relateret til borgernes jobperspektiv.

PROBLEMER TAGES I OPLØBET, FORDI BORGERNE KOMMER, NÅR DE HAR BRUG FOR HJÆLP

Ifølge de interviewede samarbejdsparter og jobkonsulenter kan en eskalering af problemer afværges, fordi borgerne benytter den åbne rådgivning til at få hjælp til både små og store problemer. Flere af jobkonsulenterne oplever, at mange af borgerne har mistet lysten, viljen og evnen til at komme videre. Derfor handler indsatsen ofte om at tage hånd om borgernes personlige problemstillinger og fjerne barriererne for deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Dermed kan de på længere sigt hjælpe borgerne til at få etableret et jobperspektiv. En jobkonsulent siger:

“ Vi kan hjælpe borgerne med at håndtere deres problemer, så de bliver klar til at komme i arbejde.



Hvis fx en udsmidning kan afværges, som i eksemplet ovenfor, spares ikke blot økonomiske og administrative ressourcer, men der undgås også en menneskelig deroute. Hertil kommer, at et liv som hjemløs ikke er et godt fundament for at blive jobparat.

Et andet eksempel er en medarbejder fra en helhedsplan, der fortæller, at de har brugt den åbne rådgivning til at afværge, at en misforståelse ville ødelægge et praktikforløb. Da en kvinde kom til helhedsplanens job- og uddannelsesvejledning, fordi hun var utilfreds med den mentor, som hun havde fået gennem jobcenteret, valgte helhedsplanens medarbejder at tage med kvinden i den åbne rådgivning. Her kunne jobkonsulenten forklare, hvad der var mentorens rolle, og hvorfor mentoren gjorde, som hun gjorde. Ved at de fik talt om misforståelsen, blev situationen ændret, og kvinden fik et praktikforløb, der bedre passede til hendes situation.

Hvis jobkonsulenterne ikke selv kan hjælpe borgerne med at få løst deres problematikker, kan de henvise videre til andre kommunale eller frivillige aktører, der kan hjælpe. Jobkonsulenterne fungerer således som en slags systemguide. Denne rolle er vigtig, da både interviewede borgere og samarbejdspartener oplever det kommunale system som utilgængeligt, forvirrende og meget vanskeligt at finde rundt i.

FÆRRE SANKTIONER OG OVERSKUD TIL AT TÆNKE I JOBPERSPEKTIVER

Den åbne rådgivning er ifølge både samarbejdspartnere og jobkonsulenter medvirkende til at mindske antallet af sanktioneringer. Det er nemmere for borgerne i aktivering at give besked om fravær fra aktiviteter og få rettet misforståelser om eventuelt forkert registreret fravær. Dertil kommer, at den åbne rådgivning tilbyder fleksibilitet i forhold til at afholde opfølgningssamtaler. Dette betyder, at færre borgere oplever at blive trukket i deres kontanthjælp.

Både jobkonsulenter og samarbejdsparter udtaler, at borgerne har nemmere ved at fokusere på jobplaner, når sanktioner undgås. Dette understøttes af vores observationer i den åbne rådgivning. Vi har observeret borgere, der har henvendt sig i den åbne rådgivning for at få afklaret, hvorfor de har fået et mindre beløb udbetalt end ventet. Under disse samtaler er borgerne ofte frustrerede. Det er tydeligt, at økonomien fylder meget, og at det i disse samtaler sjældent er muligt at skabe en konstruktiv dialog om jobperspektiver.

Når der bliver taget hånd om andre problematikker end de direkte jobrelaterede, oplever flere af de interviewede jobkonsulenter, at de kan begynde at stille krav om, at der også sker noget på jobfronten. Før de umiddelbart presserende problemer er løst, oplever jobkonsulenterne, at borgerne ikke har overskud til andet end de presserende problematikker, og slet ikke til at tænke i jobperspektiver. Et eksempel er en mand med en meget syg kone. Det tager naturligvis mange af hans ressourcer. Derfor arbejder jobcenteret først og fremmest på at finde en løsning på hans kones situation, således at han kan blive aflastet. Lige nu er han kun i praktik få timer om dagen, men når der er fundet en løsning for hans kone, tror de på, at han får mere overskud og kan komme videre.

SELVBESTEMMELSE FREMMER FREMMØDET VED OPFØLGNINGSSAMTALER

Et perspektiv, der kommer til udtryk på tværs af de interviewede borgere og jobkonsulenter, er, at den åbne rådgivning bliver brugt af borgerne til selv at tilrettelægge, hvornår de skal have deres opfølgningssamtale. Hvis den indkaldte dato passer dem dårligt, eller hvis de ikke bryder sig om at komme i det centrale jobcenter, kan de møde op i den åbne rådgivning og få foretaget deres opfølgningssamtale der. De skal blot møde op inden den indkaldte dato. I vores observationer erfarede vi, at borgerne benytter sig af denne mulighed. Nogle af borgerne kommer i den åbne rådgivning med et andet presserende problem, men har også en indkaldelse med. Andre kommer alene med det formål at få taget opfølgningssamtalen på et tidspunkt, der passer dem, eller blot for at undgå at skulle til det ordinære jobcenter. At borgerne har en vis grad af selvbestemmelse på dette punkt, kan være noget af forklaringen på, at andelen af afbud og udeblivelser ved opfølgningssamtaler er væsentligt lavere i Udvalgte Boligområder, end den er for lignende afdelinger i Københavns Kommunes ordinære jobcenter (JKI). I afsnittet om lokal placering i boligområderne belyses fremmødestatistikken yderligere.



LOKAL PLACERING I BOLIGOMRÅDERNE

I dette afsnit forfølger vi spørgsmålet om, hvilken betydning den lokale placering har for, hvordan den fremskudte beskæftigelsesindsats fungerer. Den lokale placering består i, at helhedsplanerne i de udsatte boligområder stiller lokaler til rådighed for den fremskudte beskæftigelsesindsats. I disse kontorer er jobkonsulenterne til stede en til fire dage om ugen, alt efter målgruppens størrelse i det enkelte boligområde. Resten af tiden sidder jobkonsulenterne på det ordinære jobcenter. Den lokale placering betyder, at jobkonsulenterne har mulighed for at indkalde borgere til opfølgningssamtaler på kontorer, som er placeret ude i boligområderne. Jobkonsulenterne fortæller, at de indkalder de mest udsatte borgere i den fremskudte indsats, mens de mere ressourcestærke borgere indkaldes til det centrale jobcenter.

OPSUMMERING: HVAD BETYDER DEN LOKALE PLACERING FOR INDSATSEN?

Først og fremmest har den lokale placering en positiv betydning for borgernes udeblivelser og afbud. Dette bekræftes af en fremmødestatistik fra Københavns Kommune, der viser, at afdelingen Udvalgte Boligområder, som tilbyder den fremskudte beskæftigelsesindsats har markant færre afbud og udeblivelser. Den kvalitative undersøgelse viser, at den fremskudte indsats har fjernet nogle væsentlige barrierer for, at borgere kommer til samtalerne med jobkonsulenterne. Den geografiske placering har betydning, men mindst lige så vigtigt er det, at borgere har mulighed for at gennemføre samtalen et andet og mere trygt sted end det centrale jobcenter og med jobkonsulenter, som de kender – eller har kendskab til.

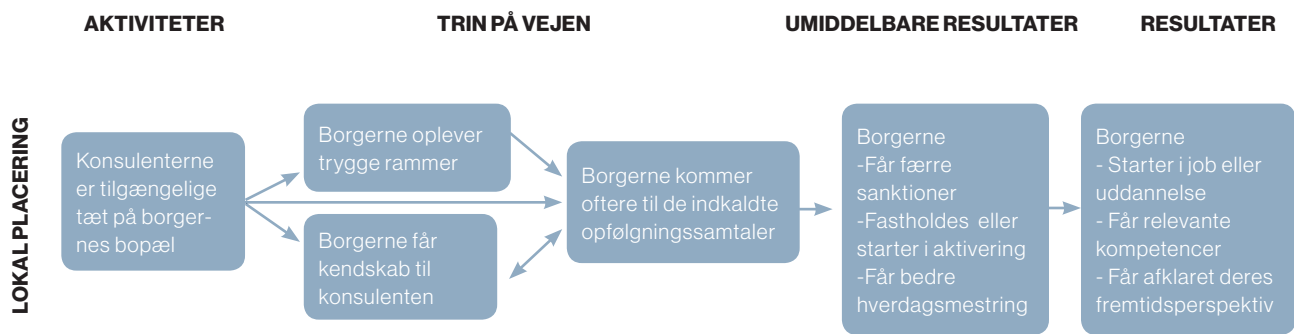
Det har vist sig vanskeligt at påvise, om de færre afbud og udeblivelser i sig selv har en betydning for, at borgere starter i eller fastholdes i aktivering. Gennem vores observationer og interview er vi blevet opmærksomme på, at en betydelig del af borgere er så udsatte, at det på kort sigt ikke er relevant at tale om aktiveringsforløb. I samtalerne med borgere bringer jobkonsulenterne jobplanen i spil, men i praksis fylder samtaler om helbred og personlige problemstillinger

ofte mere. Metoden, som jobkonsulenterne benytter, handler i høj grad om at fjerne barrierer for borgernes arbejdsmarkedsparticipation, så borgere bliver i stand til at fastholde fokus på et jobperspektiv. Når indsatsen kun i begrænset omfang har fokus på aktivering, skyldes det derfor ofte, at borgere er for marginaliserede til aktivering. For en stor del af målgruppen handler det i stedet om forebyggelse af, at de ryger ud over kanten og fx falder tilbage i misbrug eller kriminalitet eller bliver hjemløse. En lang række af de lokale samarbejdspartnere udtrykte i fokusgruppeinterviewene en bekymring om, at mange borgere ville ryge helt ud af systemet, hvis den fremskudte indsats skulle forsvinde.

Den lokale placering giver jobkonsulenterne et overblik over lokale tilbud, og det har en positiv betydning for borgere. Når borgere tilbydes lokale aktiveringstilbud, viser erfaringen blandt jobkonsulenterne, at de i højere grad fastholdes i aktivering. Det skyldes, at borgere oplever færre barrierer i kraft af logistiske udfordringer, og samtidig betyder trygheden ved at færdes inden for eget lokalområde meget for en stor del af målgruppen.

FORESTILLINGEN OM, HVAD DEN LOKALE PLACERING BETYDER FOR INDSATSEN

Programteoriens antagelser om den lokale placering går ud på, at den lokale placering skal gøre jobcenteret mere tilgængeligt i forhold til geografi, men i høj grad også i forhold til tryghed. Trygheden skabes både i kraft af de fysiske rammer og gennem relationen til jobkonsulenterne. Forestillingen bag den lokale placering er, at disse forhold er medvirkende til, at borgere oftere benytter jobvejledningen, og at dette igen er med til at fastholde borgere i deres aktiveringsforløb.



Antagelsen går samtidig på, at der er stor forskel på målgruppen: For nogle er den lokale placering bare bekvem, for andre er det afgørende for deres vejledningsforløb, at de føler sig trygge og har tillid til jobcenteret, før der i vejledningssamtalerne kan fokuseres på fremtiden og jobperspektiver.

LOKALE RAMMER GIVER TRYGGE BORGERE

Når vi i vores interview spørger ind til betydningen af den lokale placering, bliver muligheden for at fravælge det ordinære jobcenter ofte fremhævet som en vigtig faktor. Både borgere, jobkonsulenter og samarbejdspartnere beskriver rammerne i den fremskudte beskæftigelsesindsats som meget mere imødekomende og mindre overvældende. Særligt borgere med social angst og andre sårbare borgere oplever, at det ordinære jobcenter kan virke angstprovokerende i en sådan grad, at det påvirker fremmødet og deres kommunikation med jobkonsulenterne. Den lokale placering italesættes altså primært som et godt alternativ til det mere anonyme system, som man møder på de større jobcentre med registrering, vagter og venteværelser med mange mennesker. En borger med både fysiske og psykiske vanskeligheder siger følgende:

“ Det gør en kæmpe forskel, om jeg bliver indkaldt til opfølgningssamtale på Lærkevej [jobcenteret] eller i Akacieparken. Akacieparken er et lille sted, så det er meget mere overskueligt. Det at skulle hele den lange vej til Lærkevej betyder meget rent ressourcemæssigt, det betyder meget for resten af dagens energi, og også dagen efter. Mange oplever sig stresset og presset af at komme her på Lærkevej.

Hun beskriver, at afstanden til jobcenteret kan være uoverskuelig, og at hun derfor ofte har måttet aflyse eller ændre samtalen. Denne barriere oplever hun ikke, når hun bliver indkaldt i den fremskudte beskæftigelsesindsats.

“ Jeg kunne aldrig finde på at aflyse en samtale [i den fremskudte beskæftigelsesindsats] – selv hvis jeg havde 39 i feber, så ville jeg lige køre derned. Bare det at skulle ind på rejseplanen og finde ud af, hvordan man kommer hertil, det er en udfordring for mange. Det, at man kommer på Lærkevej hver tredje måned, er ikke nok til, at man bliver bekendt med stedet og vejen hertil.

På baggrund af vores besøg i de seks boligområder er det vores indtryk, at de fremskudte kontorer i store træk minder om jobkonsulenternes kontorer på jobcenteret. De fysiske rammer på kontorerne er forholdsvis beskedne med sparsomt udsmykkede mindre lokaler og almindelige kontormøbler. Det rejser spørgsmålet om, hvad der gør, at den fremskudte beskæftigelsesindsats opleves som mere imødekomende. Flere af jobkonsulenterne fremhæver, at den gode stemning og livet i beboerhuset har en positiv afsmittende effekt på borgerne, og at det kommer den fremskudte indsats til gavn. Det er vores indtryk, at det især gælder for beboerhuse med mange dagsaktiviteter og andre daglige funktioner i huset. En af jobkonsulenterne oplever, at det har en positiv effekt på opfølgningssamtalerne alene det, at de afholdes fremskudt:

“ Jeg har haft de samme borgere ude på det centrale jobcenter. Jeg ved ikke, hvad der sker, men det er en anden dialog herude i lokalområdet. Med de samme borgere og med de samme emner, man også taler om på jobcenteret. Jeg ved ikke, om det er lokalerne herude eller hvad, men det er en anden samtale. Det er mere afslappet

.KENDTE JOBKONSULENTER HAR STOR VÆRDI - ISÆR FOR UDSATTE BORGERE

Kendskab til hinanden og opbygningen af tillid mellem borger og jobkonsulent er noget, der fylder meget i vores interview med både borgere, jobkonsulenter og samarbejdspartnere, og vigtigheden heraf bliver bekræftet fra alle parter. Det er især de borgere, der har flest barrierer i forhold til at komme ud på arbejdsmarkedet, der har stor gavn af at kende jobkonsulenten – og ikke mindst af, at jobkonsulenten kender deres situation.

Som beskrevet i afsnittet om den åbne rådgivning medfører rammerne, at borgerne kan komme, når de vil. Derudover har de mulighed for selv at vælge den jobkonsulent, de har mest lyst til at tale med. I hvert boligområde kommer der fem til seks forskellige konsulenter, men i den åbne rådgivning kan borgerne vælge at vente, til den jobkonsulent, de kender bedst og er mest tryk ved, har tid. Langt de fleste af de borgere, som vi har talt med, kender en eller to af rådgiverne af navn, og de andre af udseende. Det er vores indtryk, at der blandt jobkonsulenterne er kultur for at udvise forståelse for borgerens præferencer og behov for at have kontakt til en fast jobkonsulent, også uden at der bliver indgået en formel aftale om en fast personlig koordinerende sagsbehandler. Har borgerne akut brug for hjælp, kan de stadig bruge en af de andre jobkonsulenter, som de har et grundlæggende kendskab til, ved at de har set dem og hilst på dem i den åbne rådgivning.

En interviewet borger, som er frustreret over at være på kontanthjælp, fortæller, at det primært er angst, der kan sætte en hindring for konstruktive samtaler om hendes jobsituation:

“ Noget, der virkelig gør mig angst, er at komme på kommunen, at skulle på jobcenteret. Første gang jeg skulle herop [i den fremskudte indsats], havde jeg samme tanke, men man bliver modtaget her på en anden måde. Det er mere intimt og personligt, og man ved, hvem man kommer op til. Hvis jeg skulle have gået til de andre steder, så ville jeg ikke være kommet så langt, som jeg er i dag. Det er helt sikkert.

Hun fortæller videre, at hun går i baglås, hvis angsten tager over, og at hun oplever, at hendes fremdrift skyldes den tryghed og tillid, som hun har opbygget med jobkonsulenterne i den fremskudte indsats.

“ Når jeg har været rigtig angst til en samtale, hører jeg ikke halvdelen, fordi min angst fylder så meget. Så er det rart, at jeg kan komme op i den åbne rådgivning dagen efter, når jeg lige er kørt ned, og sige: 'Hvad var det lige, hvad var det, I ville med mig?' Det er en lettelse at kunne gå herop, og mange er kommet videre. Bare af måden, man bliver håndteret på, i stedet for at man bare er et stykke kvæg med stempel på ryggen.

BORGERNE KOMMER OFTERE TIL OPFØLGNINGSSAMTALER I DEN FREMSKUDTE INDSATS

En opgørelse over udeblivelser fra de obligatoriske 3-måneders opfølgningssamtaler for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere viser, at de borgere, der er tilknyttet den fremskudte beskæftigelsesindsats (Udvalgte Boligområder), har et bedre fremmøde end de sammenlignelige afdelinger på jobcenteret, som ikke tilbyder en fremskudt indsats (JKI 1-3).

Resultaterne fra undersøgelsen viser, at i den fremskudte beskæftigelsesindsats udebliver kun 7 % af borgerne fra de planlagte opfølgningssamtaler, hvilket er halvt så mange som i de andre afdelinger på jobcenteret, der arbejder med samme målgruppe. Dertil kommer, at Udvalgte Boligområder kun får afbud til 6 % af samtalerne, hvor dette gælder for 15 % af samtalerne i de øvrige afdelinger. Fremmødet ved samtalerne er således betydeligt højere i Udvalgte Boligområder, end det er i de sammenlignelige afde-

linger, der ikke tilbyder en fremskudt indsats. Det højere fremmøde giver jobkonsulenterne bedre muligheder for opfølgning og sparer jobkonsulenterne for administrativt arbejde.

Opfølgningssamtaler 2014	Udvalgte Boligområder	Sammenlignelige afdelinger (JKI 1-3)
Udeblivelser	7 %	14 %
Afbud	6 %	15 %
Antal samtaler i alt	9.672	42.804

Tabel 1. Opgørelse over udeblivelser fra obligatoriske opfølgningssamtaler for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år. Kilde: Københavns Kommune, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

BORGERNE FASTHOLDDES I AKTIVERING, NÅR JOBKONSULENTERNE TAGER HØJDE FOR DEN GEOGRAFISKE PLACERING

Jobkonsulenterne fortæller, at de oplever, at de mest udsatte borgere falder fra deres aktiveringsforløb, hvis det bliver for uoverskueligt. Lederen af Udvalgte Boligområder er bevidst om udfordringen:

“ De [borgerne] tænker, at det kan være lige meget, hvis det bliver for uoverskueligt.

Gennem vores observationer af rådgivningssamtaler kan vi se, at jobkonsulenternes arbejdsmetode i høj grad handler om at fjerne så mange barrierer som muligt, for at borgeren kan få opbygget, eller blive

fastholdt i, et jobperspektiv. Her bidrager den lokale placering til jobkonsulenternes arbejdsmetode.

Når jobkonsulenterne sender borgerne i aktivering, spiller det en stor rolle, at tilbuddet ligger tæt på borgerens bopæl. Jobkonsulenterne har erfaring med, at fastholdelse i aktivering øges, når borgerne ikke har udgifter til transport og logistiske udfordringer. Samtidig er der ifølge interview med jobkonsulenterne og samarbejdspartnerne tryk forbundet med ikke at skulle forlade nærområdet. Derfor har det betydning for borgernes fastholdelse i praktik eller anden aktivering, at virksomheder eller aktiveringstilbud ligger i nærområdet.

Den lokale placering bevirker, at der er et større fokus på at skabe netværk blandt virksomheder og andre aktører i nærområdet. Placeringen har her en særlig betydning for virksomhedskonsulenternes arbejde med at placere konkrete borgere i virksomhedspraktik. Fordi en række virksomhedskonsulenter er særligt tilknyttet den fremskudte indsats, kan de fokusere på at skabe et samarbejde med virksomheder, der ligger lokalt i forhold til de udsatte boligområder.

Den lokale placering bevirker, at der er et større fokus på at skabe netværk blandt virksomheder og andre aktører i nærområdet. En række virksomhedskonsulenter er tilknyttet den fremskudte indsats og kan dermed fokusere særligt på at opbygge et netværk til lokalt beliggende virksomheder.



MERE TID TIL RÅDIGHED

I dette afsnit forfølger vi spørgsmålet om, hvilken betydning flere ressourcer har for, hvordan den fremskudte indsats fungerer. Jobkonsulenterne i Udvalgte Boligområder har halvt så mange borgere i deres sagsstamme sammenlignet med deres kollegaer i de lignende afdelinger med en ordinær jobcenterindsats. Det vil sige, at Udvalgte Boligområder i princippet har dobbelt så meget tid til rådighed. Den ekstra tid er øremærket til åben rådgivning i boligområderne, og som vist tidligere er det primært borgere med en sag i Udvalgte Boligområder, der benytter den åbne rådgivning. Derfor er spørgsmålet, hvad disse borgere får ud af den ekstra tid, og hvad den ekstra tid betyder for målsætningen om at få flere borgere i beskæftigelse.

OPSUMMERING: HVAD BETYDER DEN EKSTRA TID FOR INDSATSEN?

Jobkonsulenterne vurderer, at den ekstra tid resulterer i, at flere borgere starter på eller bliver fastholdt i aktivering. De har erfaring for, at borgerne er mere tilbøjelige til at sige ja til aktiveringsforløb, når de tilbydes en håndholdt indsats, hvor risikoen for at blive trukket i kontanthjælp minimeres. Den håndholdte indsats omfatter dels, at jobkonsulenterne mødes oftere med borgerne, og derfor har bedre mulighed for løbende at tilpasse forløbene efter borgernes situation. Dels består den håndholdte indsats i, at jobkonsulenterne har mere tid til at tale med borgerne og sørge for, at de føler sig hørt og derigennem at opbygge tillid.

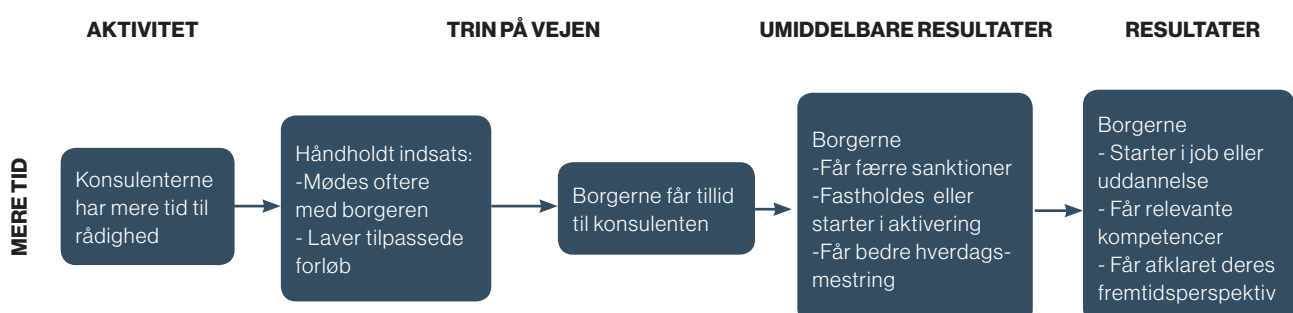
Gennem vores observationer samt interview med samarbejdspartnere, jobkonsulenter og borgere kan

vi se, at borgerne tilbydes hjælp med personlige og sociale problemer, der kan være en hindring på vejen til beskæftigelse. Derimod findes der i interviewene ikke tilstrækkeligt materiale til at bakke op omkring antagelsen om, at flere borgere starter i job og uddannelse. Årsagen hertil er primært, at målgruppen for indsatsen kun i meget begrænset omfang er på et stadie i deres forløb, hvor de er klar til at starte i job og uddannelse. Undersøgelsen viser, at jobkonsulenternes arbejde ofte er koncentreret omkring at forebygge yderligere sociale og personlige problemer og dermed fastholde borgerne i et jobperspektiv.

Dette bakkes op af resultaterne fra Københavns Kommunes progressionsmålinger. Denne analyse af borgernes problematikker og barrierer i forhold til arbejdsmarkedet viser ligeledes, at den fremskudte beskæftigelsesindsats har en betydning i forhold til at forebygge yderligere sociale og personlige problemer hos borgerne. Den fremskudte beskæftigelsesindsats er således bedre til at fastholde borgerne i en positiv livssituation end den ordinære jobcenterindsats i København.

FORESTILLINGER OM, HVAD DEN EKSTRA TID BETYDER FOR INDSATSEN

Programteorien rummede en forventning om, at den ekstra tid, som jobkonsulenterne har til rådighed dels anvendes til at mødes oftere med borgere og dels til at etablere skræddersyede forløb. Kort sagt til at yde en mere håndholdt indsats. Antagelserne gik på, at denne håndholdte indsats vil give en mere effektiv sagsbehandling, som igen skal være medvirkende til, at borgeren fastholdes i aktiveringsforløb eller starter i job eller uddannelse.



TID GIVER TILLID

Når vi i interviewene beder jobkonsulenterne beskrive, hvilken betydning det har for borgerne, at der er mere tid, fremhæves især fordelene ved at mødes oftere med borgerne og have mulighed for at opbygge tillid i relationen til den enkelte borger. Det er vores indtryk, at borgerne tillægger det stor værdi, at jobkonsulenten kender til dem personligt og til deres sag. Det påpeges specifikt i flere af vores borgerinterview, at tryghed og tillid er vigtigt, og at borgerne sætter pris på ikke at skulle fortælle deres historie fra hele tiden.

I Udvalgte Boligområder opbygges tilliden ved at have et fast team af jobkonsulenter tilknyttet de enkelte boligområder, som nævnt ovenfor, og ved at jobkonsulenterne laver en tæt opfølgning med borgerne, når der sker noget i deres sag.

HYPPIGERE MØDER FØRER TIL EN INDIVIDUELT TILPASSET INDSATS

Det, at jobkonsulenterne har mulighed for at mødes ofte med borgeren, betyder konkret, at:

- Konsulenterne har nemmere ved at følge op på en sag og tilpasse forløb
- Borgerne er mere villige til at starte i virksomhedspraktik og andre aktiveringsforløb

I praksis kan jobkonsulenterne bede borgeren om at komme tilbage i den åbne rådgivning dagen efter for at følge op på en sag. Jobkonsulenterne kan også aftale et mere fast møde, når det passer ind i sagsgangen. Jobkonsulenterne oplever det som tilfredsstillende, at der kan skabes flow i de enkelte sager uden bureaukratisk papirarbejde, og uden at opfølgende møder betyder, at borgeren risikerer sanktionering. Samtidig oplever jobkonsulenterne, at borgerne tør sige ja til flere ting, når der er tæt dialog om tilpasning af antallet af timer og andre særlige hensyn i forbindelse med aktivering eller praktik.

Kontinuiteten er ifølge jobkonsulenterne med til, at borgerne tør stole på indsatsen, frem for pr. automatik at sige nej til alting. Set fra borgernes synspunkt

medfører det en økonomisk risiko at starte i aktivering og praktikforløb, idet kontanthjælpen bliver trukket for dage, hvor borgerne ikke dukker op, eller hvis virksomheden ikke har fået registreret deres fremmøde.

En jobkonsulent beskriver, at hun arbejder med at motivere borgeren gennem flere samtaler. Hun siger:

“ Jeg har mere tid til at afklare nogle ting, så borgeren kan ikke bare sige: 'Jeg kan ikke, jeg er for syg'.

Hvis borgerne oplever sig for syge til at deltage i aktivering, så arbejder jobkonsulenterne på at finde ud af, hvordan de kan sikre fremdrift på anden vis. Det kan fx være at aftale med borgeren, at opfølgningssamtalen ikke er færdig, før alle de nødvendige informationer er indhentet. Ofte handler det om at ringe til lægen og finde ud af, hvor mange timers aktivering borgeren vil kunne klare. Når svaret fra lægen er kommet efter to til tre uger, indkaldes der igen. Jobkonsulenten fortæller videre, at:

“ Hvis lægen vurderer, at borgeren godt kan komme i aktivering, så kan man gå videre og sige, at det ville være godt, hvis du prøver at komme ud i aktivering. Og hvis det viser sig at være for mange timer, så kan vi jo regulere og snakke om, hvad det er, der gør, at du ikke kan møde. Har du brug for en hviledag indimellem, eller hvad er det? Man lytter mere, og der er tid til at sætte sig ind i tingene og ringe rundt og tale med de relevante aktører, så borgerne kan deltage i stedet for at melde sig syge.

Den tætte opfølgning åbner samtidig op for brug af nogle metodiske tilgange, som kan fremme sagsforløbet. I vores interview med jobkonsulenterne gives der eksempler på metoder til empowerment og konflikthåndtering. Flere af jobkonsulenterne benytter den fleksible tid til at give borgerne mindre opgaver, hvor de selv skal følge op og vende tilbage, når opgaven er løst. Endelig er der eksempler på, at jobkonsulenter bruger fleksibiliteten til at bryde vanskelige sagsforløb med frustrerede borgere op i flere korte møder, så konflikter undgås eller minimeres.

TÆTTERE KONTAKT OPBYGGER TILLIDEN

Det, at jobkonsulenterne har et bedre kendskab til borgerne, betyder konkret, at:

- Borgerne fortæller mere om deres situation og personlige udfordringer, når de har tillid til jobkonsulenten.
- Konsulenterne har mere information at arbejde med og har derfor lettere ved at finde frem til de tilbud, der passer til borgerens situation.

Konsulenterne fortæller, at der bliver talt mere, og om flere ting, når borgerne har tillid til dem. Derfor arbejder jobkonsulenterne bevidst på at skabe trygge rammer og gøre hjælpen tilgængelig, så borgerne oplever, at der bliver taget hånd om dem. Det har stor betydning for jobkonsulenternes beskæftigelsesindsats, at de har flere informationer at arbejde med, og det kræver, at samtalen foregår på en sådan måde, at borgerne får lyst til at sige andet end blot 'ja' og 'nej'. Samtidig er borgerne mere trygge ved at kaste sig ud i nogle ting, hvis de har tillid til, at det er de rigtige tilbud for dem. Derfor er den generelle oplevelse blandt jobkonsulenterne, at det at få mere at vide om borgeren betyder noget for fremdriften i sagen. Som en af jobkonsulenterne i Udvalgte Boligområder påpeger, er det vigtigt at have mulighed for at holde flere samtaler for at komme mere i dybden:

“ Det er dejligt med fleksibiliteten, og det er også dér, man ser resultaterne. Jo oftere man møder folk, jo mere kommer der frem om, hvad der spænder ben for dem. En del borgere har et standardargument, de bruger, men for nogle af dem viser det sig, at de ikke selv er helt klar over, hvorfor de har så svært ved at rykke sig. Det kan være seksual krænkelser, trusler eller vold i ægteskabet, som jo er meget tabubelagt, og folk er bange. Det er virkelig en tillidsindsats at få de her ting i spil.

På baggrund af vores interview og observationer af opfølgningssamtalerne både i det ordinære jobcenter og i de fremskudte beskæftigelsesindsatser, fremgår det tydeligt, at det kan være en udfordring at få borgerne til at åbne op og tale om fremtidsperspektiver. Selv om der bliver gjort en ekstra indsats for at skabe

god dialog, fortæller flere af borgerne, at det aldrig er en fornøjelse at gå til opfølgningssamtale.

Samtidig er dårlige danskkundskaber en udfordring. Ved nogle samtaler benyttes tolk, men kan borgerne noget dansk, holdes samtalerne på dansk. Der til kommer, at en manglende arbejdsidentitet og en begrænset samfundsforståelse hos nogle borgere betyder, at der tales forbi hinanden. Vi har i observationerne set flere eksempler på samtaler, hvor det kan være vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang borgeren har forstået de aftaler, der er blevet indgået.

DET ER EN OPGAVER I SIG SELV AT SKABE ET JOBPERSPEKTIV HOS BORGERNE

Den ekstra tid, som jobkonsulenterne har til rådighed, anvendes ikke kun til at mødes oftere og til at skabe en tillidsfuld relation. Tiden bruges også på at lave en mere helhedsorienteret indsats, som tager hånd om problemstillinger, der ikke direkte er beskæftigelsesfremmende, men som kan være medvirkende årsag til, at borgeren er forhindret i at rykke sig tættere på arbejdsmarkedet. Jobkonsulenternes tilgang til borgerne er, at hvis de ikke selv kan hjælpe, finder de nogen, der kan. Ofte har jobkonsulenterne fordel af, at der sidder relevante aktører i nærområdet, som er lettilgængelige, når borgerne har brug for hjælp til fx bolig, gældsrådgivning, sundhed eller familierelaterede problemer. I næste afsnit kigger vi nærmere på betydningen af det lokale samarbejde.

Metoden, som jobkonsulenterne benytter til at få borgerne tættere på arbejdsmarkedet, handler i høj grad om at være tilgængelige og give borgerne en fornemmelse af, at der er nogen, der tager hånd om dem. Derudover tales om at gribe borgerens motivation, når den er der. Som en af jobkonsulenterne siger:

“ Man kan tvinge borgerne til alt muligt, men det rykker de ikke af. Hvis ikke borgeren selv får lyst til at rykke sig, så sker der ikke noget. Det er først, når de selv kommer med en idé. Så kan vi give dem sparring, og lige pludselig er de videre i systemet.

I vores observationer fremgår det også, at der er mulighed for at udskyde aktivering, hvis der er helbreds-

mæssige eller personlige problemstillinger, som først skal afklares. Flere af borgerne roser indsatsen, fordi de oplever forståelse for personlige behov og sygdomme. De sætter pris på, at de ikke mødes med mistro, hvis de fx melder sig syge. Borgerne taler om oplevelse af værdighed, og at man undgår unødige nederlag. På den anden side kan det også være vanskeligt at få øje på fremdriften, og mange af borgerne har i opfølgningssamtalerne alene fokus på deres nuværende problemstillinger, frem for at tale med jobkonsulenten om fremtidige jobperspektiver. I vores observationer er vi stødt på opfølgningssamtaler, hvor borgeren og jobkonsulenten talte forbi hinanden, fordi borgeren tilsyneladende ikke har en forståelse af formålet med samtalen eller ikke ser sig i stand til at tale om andet end sin egen helbredsmæssige situation.

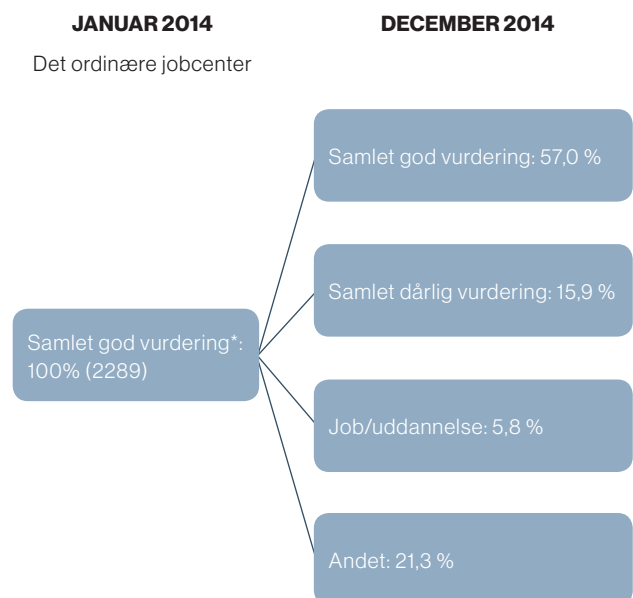
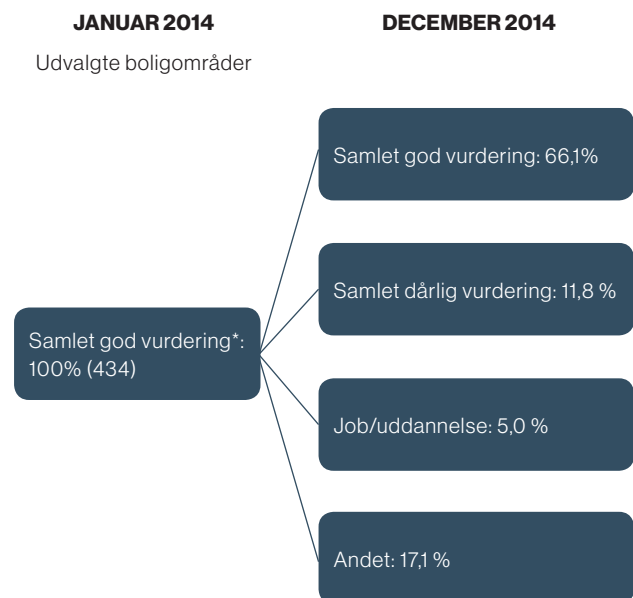
BEDRE TIL AT FASTHOLDE BORGERNE I EN GOD LIVSSITUATION

Hvis indsatsen alene skal måles på andelen af borgere, der bliver selvforsørgende, kommer man til at overse det lange seje træk, som en stor del af målgruppen i Udvalgte Boligområder har behov for. For at synliggøre borgernes udvikling i forhold til at komme tættere på arbejdsmarkedet har Københavns Kommune gennemført en progressionsmåling (Udviklingsmål) for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. I det følgende sammenlignes udviklingen for borgere tilknyttet Udvalgte Boligområder med tre ordinære jobcenterafdelinger i København, der arbejder med samme målgruppe af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere. Progressionsmålingen sker på fem parametre:

- Faglige færdigheder
- Arbejdsmarkedsperspektiv
- Personlige og sociale kompetencer
- Sociale forhold
- Helbred

I analysen af progressionsmålingerne er borgernes samlede score i progressionskemaet beregnet, og vi har undersøgt, hvor stor en andel af borgerne der har ændret placering i løbet af et år – fra januar 2014 til december 2014. Vi har både set på de borgere, der

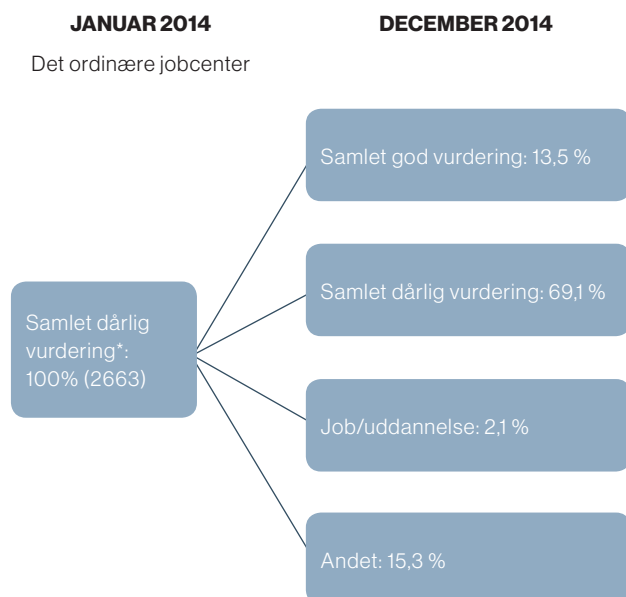
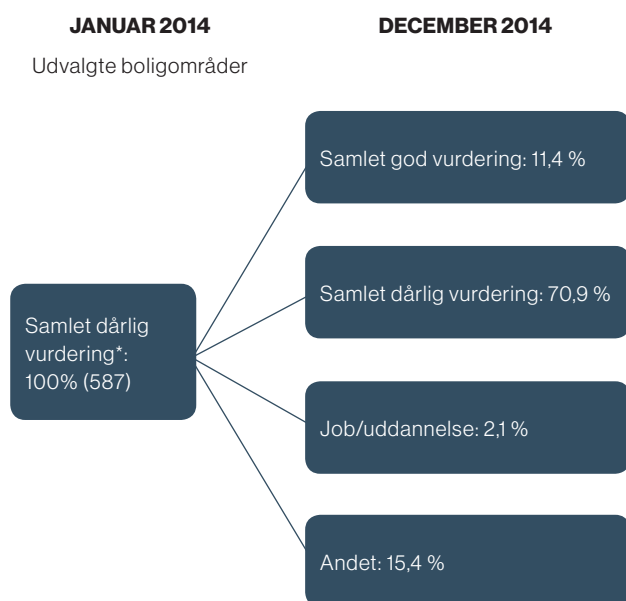
samlet set har haft en god vurdering i januar 2014, dvs. har haft få barrierer i forhold til beskæftigelse, og på de borgere, der har haft en dårlig vurdering, dvs. mange barrierer i forhold til arbejdsmarkedet.



* En "Samlet god (eller dårlig) vurdering" er baseret på en samlet score i progressionskemaet. Med en god vurdering er borgerens samlede vurdering i de fire øverste kategorier (ABCD) med færrest barrierer i forhold til arbejdsmarkedet, og med en dårlig vurdering er borgerens samlede score i de tre laveste kategorier (EFG) med flest barrierer. Se Bilag 2 for nærmere forklaring af kategorierne.

Som det fremgår af illustrationen ovenfor, har 66 % af borgerne i Udvalgte Boligområder bibeholdt en god vurdering og ikke fået flere barrierer i forhold til arbejdsmarkedet. For den ordinære jobcenterindsats er det kun 57 % af borgerne, der har bibeholdt en god vurdering. Dvs. en forskel på 13 procentpoint. Udvalgte Boligområder er således, ifølge progressionsmålingen, bedre end den ordinære jobcenterindsats til at fastholde borgerne i en positiv livssituation.

Analysen viser desuden, at de aktivitetsparate kon-tanthjælpsmodtagere, der har en dårlig vurdering, i en vis grad udvikler sig positivt i løbet af et år. Ca. 11-14 % er rykket fra en dårlig score til en god score og har dermed fået færre barrierer i forhold til arbejdsmarkedet. Hertil kommer, at 2 % af disse borgere er kommet i job. Der er ikke stor forskel på progressionen for de dårligst vurderede borgere i Udvalgte Boligområder og for borgere, der modtager en ordinær jobcenter-indsats. Resultaterne skal dog ses i lyset af, at der kan være forskellig praksis for brugen af vurderingerne i de forskellige afdelinger. Progressionsmålingen og dens resultater er beskrevet nærmere i Bilag 2.



SAMARBEJDET MED LOKALE AKTØRER

De fremskudte jobkonsulenter samarbejder med en lang række lokale aktører, herunder både helhedsplanernes boligsociale medarbejdere, kommunale aktører og andre organisationer i nærområdet. Vi vil i det dette afsnit se nærmere på, hvilken betydning samarbejdet med de lokale aktører har for den fremskudte beskæftigelsesindsats.

Den fremskudte beskæftigelsesindsats har i fem af de seks områder kontorer i det lokale beboerhus. Undtagelsen er Akacieparken, hvor der ikke findes et fælles beboerhus. Beboerhusene er omdrejningspunkt for en række daglige aktiviteter og tilbud for beboerne i områderne, og jobkonsulenterne deler huset med boligsociale medarbejdere og andre aktører, som tilbyder rådgivning mv. til borgerne. Den daglige tilstedeværelse i beboerhusene giver derfor mulighed for at opbygge en tæt kontakt til en række fagpersoner, som har berøringsflade til den samme målgruppe. Derudover fremmer den geografiske placering i boligområdet jobkonsulenternes mulighed for at have tæt kontakt med andre lokale aktører.

OPSUMMERING: HVAD BETYDER DET LOKALE SAMARBEJDE FOR INDSATSEN?

Den fremskudte placering medfører, ifølge vores vurdering, at jobkonsulenterne får et godt og brugbart kendskab til de lokale tilbud. Samtidig har vi set, at sagsbehandlingen gennem de forskellige lokale samarbejdspartnere bliver suppleret med tværfaglig sparring. Borgerne tilbydes derigennem en mere helhedsorienteret og tværfaglig koordineret indsats, som gør jobkonsulenterne bedre i stand til at løse borgernes problemstillinger, også dem der ikke er direkte jobrelaterede. Det er især borgerne med de store sociale og psykiske problemer, der har udbytte af dette samarbejde. Nogle udsatte borgere har så store sociale eller psykiske problemer, at de ikke selv henvender sig frivilligt for at få hjælp, derfor kan jobcenteret få kontakt til en række borgere, som ikke kontakter de boligsociale frivillige tilbud. Samtidig har de boligsociale medarbejdere måske kontakt til borgere, der er faldet ud af kontanthjælpssystemet, fordi

de ikke har kunnet leve op til kravene om fremmøde. Dermed kan de i fællesskab nå flere borgere, der har brug for hjælp. Der er potentielt en stor effekt af det lokale samarbejde, men det er dog vanskeligt at konkludere noget samlet om betydningen for borgerne, da der er stor forskel mellem områderne.

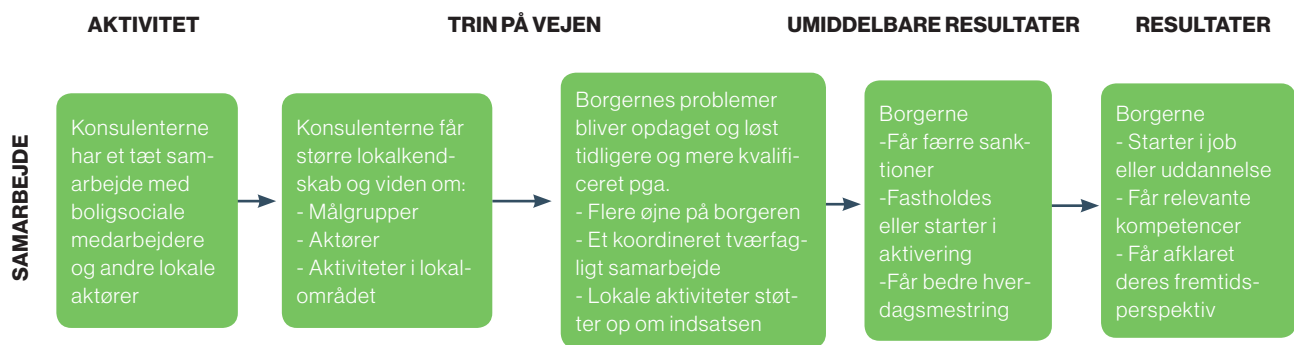
Samarbejdet er præget af, hvilke aktører der er lokalt til stede i boligområdet, og er i høj grad baseret på medarbejdernes eget initiativ. Derfor er der stor forskel på omfanget og karakteren af det lokale samarbejde i de seks fremskudte boligområder, og samarbejdet er primært organiseret omkring enkelte borgere frem for et mere systematisk og koordineret samarbejde. Når samarbejdet i flere af boligområderne er begrænset til ad hoc-borgersager, kan det skyldes manglende sammenfald i målgruppen, eller at der fokuseres på forskellige målsætninger. Det er dog også sandsynligt, at forklaringen er manglende prioritering af tid og rum til at idéudvikle sammen. En anden årsag kan være, at der er en grundlæggende forskellig kultur. Dette gør sig fx gældende i samarbejdet om informationsmøder, hvor modsatrettede traditioner for fremmødepligt og frivillighed skaber udfordringer i at holde disse møder i fællesskab. Der gives flere årsager til det sparsomme samarbejde:

- Manglende sammenfald i målgruppe og fokus i opgaveløsningen
- Manglende prioritering af tid til videndeling
- Forskellig kultur blandt medarbejdere

Analysen viser, at programteoriens antagelser om samarbejdet bekræftes, når samarbejdet fungerer, og at brug af lokale aktiviteter kan fremme borgernes vej mod beskæftigelse.

FORESTILLINGEN OM, HVAD DET LOKALE SAMARBEJDE BETYDER FOR INDSATSEN

I programteorien har vi opstillet en antagelse om, at et tæt samarbejde med de lokale aktører betyder, at jobkonsulenterne får en mere specifik viden om målgruppen og et større kendskab til relevante borgerrettede aktiviteter i lokalområdet. Dette større kendskab



skal føre til, at sagsbehandlingen bliver mere kvalificeret, idet flere aktører involveres i en vurdering af borgerens sag, og lokale aktiviteter tænkes ind i borgernes forløb. Dette kan, ifølge vores antagelse, føre til, at borgeren kommer tættere på arbejdsmarkedet.

- Der opbygges et personligt kendskab på medarbejderniveau.
- Samarbejde og udveksling af viden på tværs prioriteres.

TÆT SAMARBEJDE KRÆVER BÅDE FORMEL OG UFORMEL KULTUR

På baggrund af vores interview med jobkonsulenterne og fokusgruppeinterview tegner der sig et billede af, at der primært samarbejdes med lokale aktører inden for social- og sundhedsområdet. Det er både fremskudte medarbejdere fra kommunale forvaltninger og andre aktører. I alle områderne samarbejdes der i større eller mindre omfang med helhedsplanerne, som med lokale forskelle tilbyder familierådgivning, motionstilbud, job- og uddannelsesvejledning, danskundervisning, gældsrådgivning, juridisk bistand mv.

I praksis er det dog varieret, hvor meget der reelt samarbejdes, og hvilke aktører der inddrages i den fremskudte beskæftigelsesindsats. Der er beretninger om tæt samarbejde i nogle af områderne, og andre beskriver samarbejdet som mere sparsomt. Forestillingen om, at en lokal placering automatisk fører til samarbejde med lokale aktører, er således forkert. På baggrund af vores undersøgelse i de seks boligområder, er det vores vurdering, at det i høj grad er op til medarbejdere at opdyrke og etablere lokale samarbejdsrelationer.

De lokale aktører giver udtryk for, at det er helt centralt for et godt samarbejde, at:

Det uformelle møde mellem de boligsociale medarbejdere og jobkonsulenterne beskrives som et vigtigt grundlag for at fremme brugen af hinandens fagligheder. En boligsocial medarbejder beskriver det således:

“ De sidder altid to derinde [i den fremskudte beskæftigelsesindsats], og der synes jeg, at det er vigtigt, næsten uanset om jeg har tid til det eller ej, lige at bruge den der tid ved kaffen i køkkenet til at få snakket med den nye kollega i jobcenteret. På den måde indfanger vi igen nogle nye borgere, og de [jobkonsulenterne] ved, at de også kan kontakte mig. Det er vigtigt at give sig tid i dette her samarbejde. Det er ikke nok bare at vide, at vi er der i hver vores ende af huset, vi bliver også nødt til at give det tid.

I interviewene med jobkonsulenter og samarbejdspartner bliver der givet udtryk for, at kaffekøkkener og fælles frokost er en god måde at følge med i hinandens liv på. Det er dog ikke alle steder, at denne uformelle kontakt vedligeholdes. Andre steder beretter samarbejdspartnere og jobkonsulenter om et rigtig godt uformelt kendskab til hinanden, men samtidig mener de, at deres faglige samarbejde ikke er så stort, som de egentlig ønsker. Et godt uformelt kendskab sikrer altså ikke i sig selv et godt samarbejde.



En af jobkonsulenterne forklarer, at de i dagligdagen er så optaget af deres egne opfølgningssamtaler, at de ikke når at tænke på, hvem der er på arbejde i helhedsplanen. Andre fremhæver, at samarbejdet er begrænset, fordi der ikke er så stort et sammenfald i målgruppen eller formålene for indsatserne. Af forskellige årsager (barsel mv.) har der været stor udskiftning af medarbejdere i den fremskudte beskæftigelsesindsats, og det har i nogle af boligområderne været en stor udfordring for samarbejdet med lokale aktører.

Der afholdes formelle møder mellem jobkonsulenterne og samarbejdspartnerne i helhedsplanen i flere af boligområderne. De interviewede samarbejdspartener giver dog udtryk for, at møderne kan være svære at håndtere logistisk, og flere af jobkonsulenterne oplever det som spildtid at deltage fx i det omfang, at dagsordenen for mødet går ud over interesseområdet for den fremskudte beskæftigelsesindsats.

På baggrund af udsagn fra jobkonsulenterne og de andre lokale aktører tegner der sig et billede af, at samarbejdet er mest udbygget i de områder, hvor der på ledelsesplan bevidst arbejdes på at opdyrke en uformel kultur for samarbejde og kommunikation på tværs i beboerhuset. Det er vores indtryk, at ledelsen i helhedsplanen har særlig gode forudsætninger for at spille en rolle i forhold til at etablere et godt socialt miljø i beboerhuset, idet helhedsplanen gennem det boligsociale arbejde har en bred snitflade til mange forskellige aktører i nærområdet og er involveret i mange tværfaglige indsatser. I de boligområder, hvor der både er en god uformel kultur for at tale sammen på tværs af organisationer og et ledelsesmæssigt fokus på at skabe faglig dialog, har vi set en høj grad af tværfagligt samarbejde, fælles kommunikation og koordinering med borgersager i den fremskudte indsats.

GENSIDIGE GEVINSTER OPSTÅR

En afledt effekt af at ligge i samme hus er, at både jobkonsulenterne og helhedsplanen nyder godt af, at de trækker borgere til hinandens tilbud, så begge parter bliver mere kendt og brugt. Fx betyder den tætte placering af Café Nora i huset på Hothers Plads (Mjølnerparken), at mange af kvinderne fra caféen benytter sig af den åbne rådgivning. Borgernes relation til jobkonsulenterne i den fremskudte indsats bliver også bedre af et nært samarbejde med helhedsplanen. En jobkonsulent fortæller fx, at når de boligsociale medarbejdere kan sige god for jobkonsulenterne, får borgeren mere tillid til jobkonsulenten. En anden jobkonsulent fremhæver, at de oplever, at nogle processer glider bedre, når den boligsociale medarbejder involveres i samtaler.

Både jobkonsulenter og samarbejdsparter fremhæver, at de også ser en gevinst i at have forskellig tilgang til at få kontakt til borgerne, og dermed tilsammen kan nå flere borgere. I helhedsplanerne oplever de fx, at den fremskudte beskæftigelsesindsats kan få kontakt til nogle borgere, som de ikke ser i deres

tilbud. Det skyldes, at de boligsociale tilbud er frivillige, mens det er tvunget at møde op til de lovpligtige samtaler. Dermed kan skabes kontakt til borgere, der ikke selv henvender sig for at få hjælp. Omvendt kan de boligsociale medarbejdere have kendskab til borgere, som ikke er i jobcenterets system, men har brug for bistand fra jobcenteret. Det kan fx være hjemløse eller psykisk syge, som er faldet helt uden for kontant-hjælpssystemet.

FLERE AKTØRER KVALIFICERER INDSATSEN

I alle boligområder er der eksempler på tværfagligt samarbejde om konkrete borgere. Det tværfaglige samarbejde opstår i høj grad på grund af nærheden og kendskabet til hinanden, som gør det nemt at bruge hinanden til at hjælpe borgeren. Jobkonsulenterne giver flere eksempler på, at samarbejde med familierådgivere har bidraget med viden, som de kan anvende i sagsbehandlingen, blandt andet fordi de kan give en mere helhedsorienteret vurdering af en borger.

Nærværet af andre aktører betyder, at der nemt kan handles og iværksættes hjælp til borgere, selv hvis



der er behov for indsatser, der ligger uden for jobkonsulenternes kernekompetence. De interviewede jobkonsulenter fortæller fx, at de henviser bekymrede forældre til de kriminalitetsforebyggende indsatser, helhedsplanen har, eller borgere med økonomiske vanskeligheder til helhedsplanens gældsrådgiver. Der henvises også til lokale tilbud om fx gymnastik eller lektiehjælp som supplement til borgerens aktivering, eller som en første opstart. En af jobkonsulenterne fortæller, at de nogle gange oplever, at et lokalt tilbud fx om gymnastik kan kickstarte en borger til at indgå i mere virksomhedsrettet aktivering.

Nemt tilgængelige samarbejdspartnere betyder også, at indsatser kan iværksættes og koordineres meget hurtigt. Der skal, som en af jobkonsulenterne udtrykker det, "ikke en større kalenderøvelse til, før der kan laves et rundbordsmøde". De kan bare lige gå over til hinanden. I interviewene fik vi også eksempler på, at et tæt samarbejde kan betyde, at borgerne, som det blev udtrykt af en jobkonsulent, ikke kan "shoppe så meget rundt" mellem hjælpeaktørerne.

Når indsatserne bliver koordineret, kan de understøtte hinandens arbejde i stedet for at lave dobbeltarbejde. I interviewene med samarbejdspartnerne kom det frem, at de boligsociale medarbejdere vurderer, at de sparer meget tid på at kunne gå over og tale med jobkonsulenterne i den fremskudte beskæftigelsesindsats (gerne med borgeren i hånden) i forhold til at skulle ringe til jobcenteret for at få svar på spørgsmål. Helt uproblematisk er samarbejdet dog ikke. Da den fremskudte indsats kun er for aktivitetsparate borgere, oplever samarbejdspartnerne det svært at finde ud af, hvilke borgere der konkret hører til hos dem. Som de siger: "Borgerne ved ikke altid selv, om de er vurderet som jobparate eller aktivitetsparate."

Det er ikke kun helhedsplanens medarbejdere, der oplever, at samarbejdet bliver nemmere. Også andre aktører i lokalområdet har denne oplevelse. Fx fortæller samarbejdspartner fra Kofoeds Skole, at de nemmere kan samarbejde med jobcenteret pga. de fremskudte indsatser. På Kofoeds Skole kan de fx ikke afse tid til at tage til jobcenteret for at være bi-





siddere til samtaler, men den fremskudte indsats i Urbanplanen ligger kun fem minutter væk på cykel.

Da vi opstillede programteorien sammen med jobkonsulenterne i Udvalgte Boligområder, fik vi indtryk af, at der blev iværksat mange fælles aktiviteter mellem jobcenteret og lokale aktører, fx helhedsplanerne. Det sker i et vist omfang på individniveau i form af tiltag, der tilpasses til den enkelte borger. På gruppeplan findes der også eksempler i vores datamateriale på, at der er blevet samarbejdet om fælles aktiviteter. Et eksempel er et infomøde om en buschaufføruddannelse for kvinder, hvor helhedsplanens medarbejder indgik i tæt samarbejde med den fremskudte beskæftigelsesindsats og fulgte en gruppe kvinder af sted til kurset. Et andet eksempel er sundhedssamtaler med borgerne i samarbejde med det lokale sundhedscenter. Et sted har der også tidligere været et samarbejde om en jobklub, men dette er ophørt, primært fordi der ikke var stort sammenfald i målgruppen. Antallet af eksempler er imidlertid meget få, og det må konkluderes, at samarbejdet om iværksættelse af aktiviteter

er sparsomt. Tema- og informationsmøder afholdes lokalt, men flere steder giver helhedsplanerne udtryk for, at det er problematisk for dem at deltage i et samarbejde om disse. Det skyldes, at de primært baserer deres indsats på frivillighed og gensidig tillid. Tema- og informationsmøderne opfattes ikke som frivillige af borgerne, da invitationen kommer på jobcenterbrevpapir. Borgerne vil aldrig blive sanktioneret for ikke at møde op, så deltagelse er i praksis frivillig, men mange af borgerne opfatter det anderledes.

SAMARBEJDE FØRER BORGERNE TÆTTERE PÅ ARBEJDSMARKEDET

Når samarbejdet mellem jobkonsulenter og lokale aktører fungerer godt, kan det forebygge, at borgernes problemer eskaleres. Ligesom den åbne rådgivning betyder, at der kan handles hurtigt, når borgerne selv kommer og beder om hjælp, kan samarbejdet føre til, at der hurtigt kan handles, når en samarbejdspart opdager, at en borger har et behov, han eller hun måske ikke har formået at bede om hjælp til.

I interview med jobkonsulenter og samarbejdspartener bliver der gjort opmærksom på, at samarbejdet især er vigtigt i forhold til at sikre, at de svageste borgere ikke falder uden for systemet. Derfor samarbejdes med de sociale viceværter om at opsøge borgere, der ikke møder op til samtaler i jobcenterregi, og hvor der er mistanke om store psykiske problemer.

Samarbejdet kan også betyde, at problemer kan løses, før de vokser sig for store, fordi de hurtigere får kendskab til borgernes problemer. Fx fortæller en jobkonsulent, at hun har erfaring med, at borgerne fortæller om deres problemer til de boligsociale medarbejdere, som de kender godt, længe før de kontakter jobcenteret. Når der er et tæt samarbejde, kan den boligsociale medarbejder sikre, at der skabes kontakt til jobkonsulenten, og der dermed kan gribes hurtigere ind, når noget brænder på. En økonomisk rådgiver i helhedsplanen fortæller, at det ofte er jobkonsulenterne i den fremskudte beskæftigelsesindsats, der først bliver opmærksomme på borgernes økonomiske problemer. Ved at jobkonsulenterne henviser til en økonomisk rådgivning hos hende, kan hun starte forløb op med borgerne, før det er gået helt galt. Dermed kan borgerne eksempelvis undgå at stå med en

trussel om at blive sat ud af deres lejlighed.

Det gode samarbejde kan også medvirke til at skabe de succes historier, der ellers aldrig havde været mulige. Et eksempel herpå er et samarbejde, der har ført til mønsterbrydning for en borger i et lokalt botilbud for tidligere hjemløse og misbrugere. Borgeren havde for flere år siden afskrevet sig selv fra arbejdsmarkedet og ønskede en førtidspension, derfor tog lederen af botilbuddet ham med i den åbne rådgivning. "Det er jo så nemt, når den ligger lige i nærheden," siger lederen af botilbuddet i interviewet. I stedet for at arbejde på en førtidspension overtalte jobkonsulenten borgeren til at blive afprøvet til et fleksjob. Virksomhedskonsulenten blev tilknyttet og fandt en praktik inden for hans tidligere erhverv. Her blev det tydeligt, at hans syn var meget dårligt. Jobkonsulenten ansøgte om briller til borgeren i Socialforvaltningen, og han fik tandbehandling og arbejdstøj. Både virksomhedskonsulenten og lederen af botilbuddet oplevede, at borgeren voksede, i takt med at problemerne blev løst. Nu er virksomhedskonsulenten i gang med at finde noget, der kan lede til en varig ansættelse og selvforsørgelse.



LITTERATUR

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2013): Ændring af bekendtgørelse om en aktiv beskæftigelsesindsats: Visitation til nye målgrupper i efteråret 2013 som følge af kontanthjælpsreformen. Notat 30. september 2013.

Arbejdsmarkedsstyrelsen, Beskæftigelsesregion Hovedstaden & Sjælland (2011): Effektiv beskæftigelsesindsats – indsats der virker.

Arendt, J.N. & Bolvig, I. (2015): Potentialeberegning af beskæftigelse for udsatte ledige. KORA Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Dahler-Larsen, P. & Krogstrup, H.K. (2003): Nye veje i evaluering. Hans Reitzels Forlag.

Graversen, B. K. (2012): Effekter af Virksomhedsrettet Aktivering for Udsatte Ledige. SFi

Jobcenter København (2010): Beskæftigelsesplan 2010.

Københavns Kommune. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Kontor for Arbejdsmarkedspolitik (2008): Statusnotat vedr. Jobpatruljen.

BILAG 1: UDDYBENDE OM REGISTERANALYSEN

Analysen er gennemført som en registeranalyse, der kombinerer data fra DREAM, Uddannelsesregisteret, CPR-registeret og data fra Center for Boligsocial Udvikling (CFBU). Data fra CFBU indeholder oplysning om, hvilke boligområder i Københavns Kommune der har været eksponeret for en fremskudt beskæftigelsesindsats i 2013 og frem til i dag.

Analysen anvender en avanceret matchningsanalysemetode, som er udviklet af Rambøll Management. Da en række forskellige faktorer kan påvirke den enkelte borgers vej til arbejdsmarkedet, er metodens formål at isolere effekten af den fremskudte beskæftigelsesindsats. Det vil sige, at der ud fra de tilgængelige data trækkes – matches – to identiske grupper af borgere. Disse to grupper ligner således hinanden på en række socioøkonomiske parametre, der påvirker borgerens vej til arbejdsmarkedet. Den eneste målbare forskel mellem de to grupper er, om de i perioden 2013 til 2014 har haft bopæl i et område omfattet af fremskudt beskæftigelsesindsats eller ej. På den måde antages en evt. forskel mellem grupperne at kunne tilskrives den fremskudte beskæftigelsesindsats.

Rent teknisk opstilles i analysen en statistisk sandsynlighedsmodel (logistisk regressionsmodel), der identificerer de variable/parametre, som har en statistisk sikker (signifikant) påvirkning på effektmålet – fx selvforsørgelse. Derefter finder matchningsanalysen to borgere i henholdsvis et område med fremskudt beskæftigelsesindsats (indsatsgruppen) og et område uden (kontrolgruppen), som statistisk set burde have samme sandsynlighed for effekt. Sådan fortæller matchningsanalysen med at parre sådanne to såkaldte tvillinger – indtil alle personer i indsatsgruppen er 'parret'. I denne analyse er der 2.052 borgere i indsatsgruppen, der falder inden for målgruppen for

den fremskudte beskæftigelsesindsats, og som har fulde data for de kriterier, der matches på. Forskellen mellem den statistisk forventede effekt og den reelt observerede effekt er resultatet af eksperimentet – dvs. effekten af at være eksponeret for fremskudt beskæftigelsesindsats.

Matchningsanalysen konkluderer derefter, hvad den gennemsnitlige observerede effekt er i de to grupper. Endelig beregnes på baggrund af disse gennemsnit og stikprøvestørrelsen (2.052 borgere), om forskellene mellem de to gennemsnit er statistisk sikre (signifikante).

REGISTRERING AF FREMMØDE I FREMSKUDT BESKÆFTIGELSESINDSATS

Det er vigtigt at holde sig for øje, at det ikke er registreret, hvorvidt borgeren har modtaget beskæftigelsesindsats i den fremskudte indsats eller i den ordinære indsats. Det forudsættes derfor i analysen, at de borgere, der bor i områder med fremskudt beskæftigelsesindsats, har modtaget indsats dér. Det er imidlertid tvivlsomt, om den fremskudte indsats har en fuldstændig dækning. Det betyder, at forskellene mellem henholdsvis udsatte områder med og uden fremskudt beskæftigelsesindsats strengt taget kan være større eller mindre end de resultater, analysen finder.

OPERATIONALISERING AF EFFEKT

Afgangsraten inden for 12 måneder er operationaliseret, som at borgerens status inden for 52 uger, efter at borgeren første gang optræder som aktivitetsparat kontanthjælpsmodtager, afgår i mindst en uge fra ydelsen til hhv. selvforsørgelse eller SU. En tilsvarende metodik er anvendt for de øvrige to effektmål.

BILAG 2: UDVIKLINGSMÅL I KØBENHAVNS KOMMUNE

HVILKE FAKTORER MÅLES BORGERNE PÅ?

Københavns Kommune har udarbejdet et redskab til måling af borgernes udvikling. Formålet er at få viden om effekten af indsatsen for de borgere, der ikke umiddelbart kommer i job eller uddannelse, og besvare spørgsmålet: Kommer borgerne tættere på arbejdsmarkedet som resultat af kommunens beskæftigelsesindsats? Redskabet er en progressionsmåling kaldet Udviklingsmål, der gennemføres hver tredje måned ved borgernes opfølgningssamtaler. Skemaet udfyldes af jobkonsulenten enten sammen med borgeren eller uden borgerens medvirken. I progressionsmålingen spørges ind til fem forskellige

faktorer, som hver kan have en score fra et til fem (se skema herunder):

- Faglige færdigheder
- Fokus på job eller uddannelse
- Personlige og sociale kompetencer
- Sociale forhold
- Helbred

	5	4	3	2	1
Mine faglige færdigheder i forhold til at komme i job eller uddannelse	Jeg har de nødvendige færdigheder for at komme i job eller uddannelse	Jeg arbejder på at få de nødvendige færdigheder for at komme i job eller uddannelse	Jeg har brug for bedre faglige færdigheder for at komme i job eller uddannelse	Jeg tror ikke, at jeg har de nødvendige færdigheder for at komme i job eller uddannelse	Jeg mangler grundlæggende færdigheder for at komme i job eller uddannelse
Mit fokus på job eller uddannelse	Jeg undersøger alle muligheder for at komme i job eller uddannelse	Jeg har konkrete idéer til, hvordan jeg kan komme i job eller uddannelse	Jeg vil gerne i job eller uddannelse, men har brug for hjælp til, hvordan jeg kommer videre	Jeg tror, at jeg vil få svært ved at komme i job eller uddannelse	Jeg har svært ved at se mig selv i job eller uddannelse
Mine personlige og sociale kompetencer	Jeg er god til at omgås og samarbejde med andre mennesker Jeg møder til tiden, når jeg har aftaler	Jeg arbejder med mig selv for at blive bedre til at omgås og samarbejde med andre mennesker Jeg møder til tiden, når jeg har aftaler	Jeg vil gerne blive bedre til at omgås og samarbejde med andre mennesker Jeg kan have svært ved at møde til tiden	Jeg tror ikke, jeg kan komme i job eller uddannelse, fordi jeg har svært ved at omgås og samarbejde med andre mennesker Jeg kan have svært ved at møde til tiden	Jeg oplever tit problemer med samarbejde, eller jeg undgår helt at samarbejde med andre Jeg kan have svært ved at møde til tiden
Mine sociale forhold - Boligsituation - Familieforhold - Socialt netværk	Mine sociale forhold forhindrer mig ikke i at komme i job eller uddannelse	Jeg arbejder på at forbedre mine sociale forhold for at komme i job eller uddannelse	Jeg vil gerne forbedre mine sociale forhold for at komme i job eller uddannelse	Jeg tror ikke, jeg kan komme i job eller uddannelse på grund af mine sociale forhold	Mine sociale forhold er for tiden så alvorlige, at jeg ikke kan komme i job eller uddannelse
Mit helbred	Mit helbred forhindrer mig ikke i at komme i job eller uddannelse	Jeg arbejder på at håndtere mit helbred, så jeg kan komme i job eller uddannelse	Jeg vil gerne blive bedre til at håndtere mine helbredsmæssige problemer for at komme i job eller uddannelse	Jeg tror ikke, jeg kan komme i job eller uddannelse på grund af mit helbred	Mit helbred er for tiden så dårligt, at jeg ikke kan komme i job eller uddannelse

I analyserne af borgernes samlede progression har Københavns Kommune fordelt borgerne i A-G-grupper afhængigt af deres besvarelser af udviklingsmålene.

A = Alle vurderinger i 4-5

B = Maksimalt to vurderinger i 3 resten i 4-5

C = Tre til fem vurderinger i 3 (ingen 1-2)

D = Maksimalt en vurdering i 1-2

E = To eller tre vurderinger i 1-2

F = Fire eller fem vurderinger i 1-2

G = Er vurderet som 1 i helbred eller sociale forhold

RESULTATER AF UDVIKLINGSMÅLENE

I vores analyse af udviklingsmålene ser vi specifikt på afdelingen Udvalgte Boligområder og sammenligner denne med tre afdelinger i det ordinære jobcenter (JKI 1-3). JKI 1-3 arbejder med samme målgruppe dvs. aktivitetsparate borgere over 30 år. Ifølge progressionsskemaerne er der i januar 2014 ikke stor forskel på fordelingen i A-G-grupper.

	5	4	3	2	1
Fokus på job					
Faglige færdigheder				D+E+F	
Personlige kompetencer					
Sociale forhold	A		B+C		
Helbred					G

FORDELING AF BORGERE I DE TO AFDELINGER JANUAR 2014

A	46	5 %	9334	7 %
B	178	17 %	792	16 %
C	100	10 %	531	11 %
D	110	11 %	632	13 %
E	217	21 %	934	19 %
F	67	7 %	260	5 %
G	303	30 %	1449	30 %
Total	1021	100 %	4952	100 %

Vi har undersøgt progressionen fra januar 2014 til december 2014 for borgerne i Udvalgte Boligområder og JKI 1-3. Udvalgte Boligområder er bedre til at fastholde borgerne i de fire øverste kategorier (ABCD) sammenlignet med JKI 1-3. I Udvalgte Boligområder er 66 % af de borgere, der i januar lå i ABCD, stadig i gruppen ABCD efter et år. I JKI 1-3 gælder det kun for 57 % af borgerne. 11,8 % af de bedst placerede borgere i Udvalgte Boligområder var rykket ned i gruppen EFG efter et år. For JKI drejer det sig om 15,9 % (forskellen er signifikant på 1 %-niveau). Udvalgte Boligområder er således væsentligt bedre end den ordinære jobcenterindsats til at fastholde borgernes gode niveau.

		Januar 2014	December 2014			
		ABCD	ABCD	EFG	Job/Udd.	Andet
Udvalgte Boligområder	Antal	434	287	51	22	74
	Procent	100 %	66,1 %	11,8 %	5,0 %	17,1 %
Den ordinære indsats (JKI 123)	Antal	2289	1305	365	132	487
	Procent	100 %	57,0 %	15,9 %	5,8 %	21,3 %

Undersøgelsen viser, at der ikke er nævneværdig forskel på progressionen for de mest udsatte borgere – dvs. borgere, der i januar lå i gruppen EFG i Udvalgte Boligområder sammenlignet med JK1 1-3.

		Januar 2014	December 2014			
		ABCD	ABCD	EFG	Job/Udd.	Andet
Udvalgte Boligområder	Antal	587	67	416	13	91
	Procent	100 %	11,4 %	70,9 %	2,1 %	15,4 %
Den ordinære indsats (JKI 123)	Antal	2663	359	1839	57	408
	Procent	100 %	13,5 %	69,1 %	2,1 %	15,3 %

For en god ordens skyld skal det bemærkes, at der kan være usikkerhed i data, da der kan være forskellig praksis for vurderinger og udfyldelsen af skemaer i de forskellige afdelinger.

En kendt forskel i praksis er anvendelsesgraden af Udviklingsmålene. Den fordeler sig således:

- 47 % i Udvalgte Boligområder
- 56 % i Jobindsats 1
- 47 % i Jobindsats 2
- 57 % i Jobindsats 3

Det er svært at sige noget håndfast om årsagerne til, at konsulenterne ikke bruger udviklingsmål i alle samtaler, men ifølge Københavns Kommune kan mulige årsager være, at det er svært at bruge udviklingsmål i samtaler med meget "svage" borgere og i samtaler med borgere med tolkebehov.