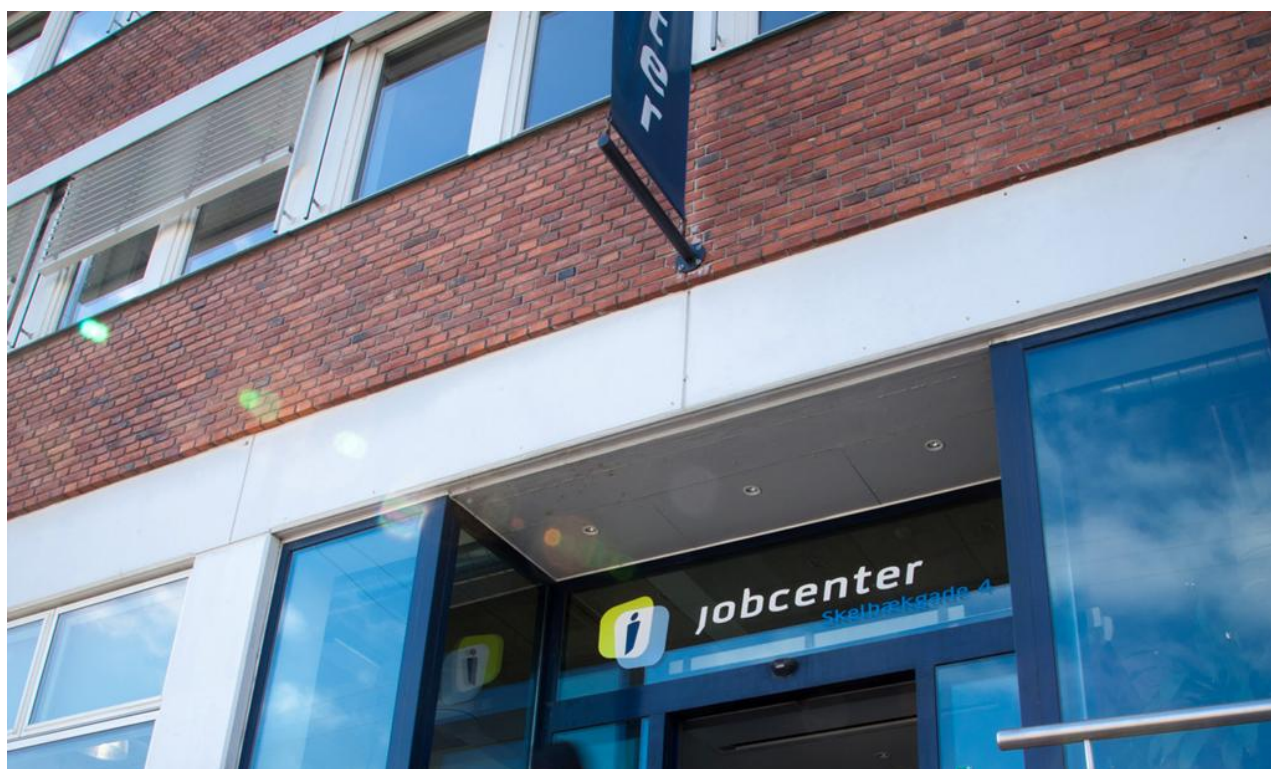


Til
KL og Social- og Indenrigsministeriet

Dokumenttype
Evalueringsrapport

Dato
November 2016

EVALUERING AF FRI- KOMMUNEFORSØG PÅ BESKÆFTIGELSE- OMRÅDET



EVALUERING AF FRIKOMMUNEFORSØG PÅ BESKÆFTIGELSESMRÅDET

INDHOLD

1.	INDLEDNING	1
1.1	Kort om evalueringen og datagrundlaget	2
1.2	Læsevejledning	3
2.	RESUME OG HOVEDKONKLUSIONER	4
2.1	Individuel opfølgning i sygedagpengesager	4
2.2	Ny organisering af beskæftigelsesindsatsen	6
2.3	Udvidet virksomhedspraktik	8
2.4	Perspektivering – Evalueringens resultater ift. resultaterne fra KORA's kvantitative evaluering af frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet	9
3.	INDIVIDUEL OPFØLGNING I SYGEDAGPENGE SAGER	12
3.1	Baggrund for forsøget	12
3.2	Tilrettelæggelse af forsøget	14
3.3	Resultater og erfaringer fra forsøget	16
3.4	Potentialet for generel udbredelse	19
4.	NY ORGANISERING AF BESKÆFTIGELSE SINDSATS EN	21
4.1	Baggrund for forsøgene med ny organisering af beskæftigelsesindsatsen	21
4.2	Tilrettelæggelse af forsøgene	23
4.3	Resultater og erfaringer fra forsøgene	25
4.4	Potentialet for generel udbredelse	30
5.	UDVIDET VIRKSOMHEDSPRAKTIK	31
5.1	Baggrund for forsøget	31
5.2	Tilrettelæggelse af forsøget	33
5.3	Resultater og erfaringer med forsøget	34
5.4	Potentialet for generel udbredelse	39
5.5	Udvidelse af virksomhedspraktikperiode fra fire til 26 uger i vækstvirksomheder	40
5.6	Potentialet for generel udbredelse	40

BILAG

Bilag 1

Evalueringens datagrundlag

1. INDLEDNING

I forbindelse med finanslovsaftalen for 2011 blev det besluttet at gennemføre forsøg med frikommuner. Forsøget har som ambition at indsamle erfaringer, der kan bidrage til udvikling af den offentlige sektor og skabe nye og mere effektive løsninger^[1].

KL og Social- og Indenrigsministeriet har bedt Rambøll Management Consulting og BDO Consulting (RMC-BDO) om at gennemføre evalueringer af en række forsøg under frikommuneordningen. Frikommuneordningen har til formål:

- At skabe et opgør med unødvendig bureaukrati i den kommunale sektor
- At vise tillid til de kommunale medarbejdere
- At give mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere.

Denne evaluering har til formål at undersøge særligt udvalgte forsøgstemaer på beskæftigelsesområdet. De forsøgstemaer, der er udvalgt til evaluering, er temaer, der vurderes særligt perspektivrige, og hvor KL og Social- og Indenrigsministeriet ønsker en nærmere gennemgang af forsøgenes tilrettelæggelse, resultater og erfaringer. Der er i alt for denne evaluering udvalgt tre forsøgstemaer på tværs af frikommunerne. Disse tre forsøgstemaer vedrører:

1. Individuel opfølgning i sygedagpengesager
2. Ny organisering af beskæftigelsesindsatsen
3. Forsøg med udvidet virksomhedspraktik.

Individuel opfølgning i sygedagpengesager

I forsøget med individuel opfølgning i sygedagpengesager har frikommunerne fået øget frihed til at tilrettelægge opfølgning og indsats i forhold til den enkelte sygemeldte. Frikommunerne kan dermed tilrettelægge en mere individuel opfølgning, som i højere grad tager hensyn til den enkeltes sag, herunder behandling, helbredsmæssig udredning og kontakt til arbejdsgiver. Forsøget har været gennemført i fem kommuner: Fredensborg, Vejle, Viborg, Gladsaxe og Gentofte.

Ny organisering af beskæftigelsesindsatsen

Ny organisering af beskæftigelsesindsatsen vedrører omorganiseringer af beskæftigelsesindsatsen med henblik på en mere tværgående og koordineret indsats. Frikommunerne kan således beslutte, at en anden enhed i kommunen end jobcenteret kan udføre opgaver og træffe afgørelser om beskæftigelsesindsatsen, og de kan vælge at løse sociale eller sundhedsmæssige opgaver i jobcenterregi. Lovgivningen er efterfølgende blevet ændret på en række punkter, og flere af forsøgene er derfor blevet muliggjort for alle kommuner. Forsøget har været gennemført i Fredensborg, Vejle, Gladsaxe, Gentofte, Odense og Vesthimmerland.

Udvidet virksomhedspraktik

Forsøg med udvidet virksomhedspraktik er et overordnet forsøgstema, som samler alle forsøg vedrørende virksomhedspraktik. Forsøgstemaet vedrører primært muligheden for, at unge på kontanthjælp (i den tidligere matchgruppe 1) og forsikrede ledige kan komme i virksomhedspraktik i op til 13 uger frem for op til 4 uger. Derudover behandles forsøg med udvidelse af virksomhedspraktikperioden fra 4 til 26 uger i vækstvirksomheder kort. Forsøgene har været gennemført i Fredensborg, Gentofte, Odense, Vejle og Viborg.

En oversigt over forsøgstemaer og deltagende kommune fremgår nedenfor:

^[1] Social- og Indenrigsministeriet <http://sim.dk/arbejdsomraader/kommunal-og-regionaloekonomi/frikommuneforsog-og-udfordringsret/frikommuneforsog-2012-2015.aspx>.

Tabel 1: Forsøgstemaer og deltagende frikommuner

Forsøgstema	Deltagende frikommuner
Individuel opfølgning i sygedagpengesager	Fredensborg Gentofte Gladsaxe Vejle Viborg
Ny organisering af beskæftigelsesindsatsen	Fredensborg Gentofte Gladsaxe Odense Vejle Vesthimmerland
Forsøg med udvidet virksomhedspraktik	Fredensborg Gentofte Odense Viborg Vejle

1.1 Kort om evalueringen og datagrundlaget

RMC-BDO indgår i opgaven som ekstern evaluator og har i denne rolle haft fokus på:

- Hvordan forsøgene har været tilrettelagt
- Hvordan forsøgene opleves af ledere, medarbejdere og borgere
- Fordele og ulemper ved forsøgene
- Potentiale i forhold til generel udbredelse.

Datagrundlaget for evalueringsrapporten består af syv casebesøg hos de deltagende frikommuner. På hvert casebesøg er der gennemført en række enkeltstående personinterviews samt fokusgruppeinterviews med relevante aktører. Nedenstående boks sammenfatter datagrundlaget for de deltagende kommuner:

Tabel 2: Aktiviteter i forbindelse med dataindsamling

- Telefoninterviews med frikommunekoordinatorer
- Interviews med ledere/de ansvarlige for de konkrete forsøgsprojekter
- Fokusgruppeinterviews med 2-3 medarbejdere, der har været involveret i de konkrete forsøgsprojekter
- Interviews/fokusgruppeinterviews med 1-3 borgere, der har været berørt af de konkrete forsøgsprojekter.

Der er i alt gennemført 43 interviews med forskellige aktører i de syv kommuner. Der er på tværs af de syv kommuner gennemført interview med 6 frikommunekoordinatorer og 15 forsøgsansvarlige. Derudover er der gennemført interview med 13 medarbejdere og 11 borgere i forsøgene om individuel opfølgning i sygedagpengesager, 16 medarbejdere og 3 borgere i forsøgene omhandlende ny organisering af beskæftigelsesindsatsen og 8 medarbejdere og 8 borgere i forsøgene om virksomhedspraktik.

Inden casebesøgene er blevet gennemført, er kommunernes ansøgninger om deltagelse i forsøget blevet gennemlæst med henblik på at sætte fokus på de oprindelige ideer bag forsøget. Der-

udover er kommunernes interne evalueringer blevet indsamlet og vurderet i forhold til metode, resultater og anden relevant information. Kommunernes interne evalueringer inddrages løbende i denne evaluering og spiller især en rolle i forhold til gennemgangen af resultater og erfaringer med forsøgene (læs mere om datagrundlag i bilag 1).

Sideløbende har KORA gennemført en kvantitativ evaluering, som indeholder den kvantitative slutevaluering af frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet. Resultaterne fra begge analyser blev præsenteret og drøftet på en workshop med kommunerne. Der vil i afsnit 2.4 blive perspektiveret til resultaterne fra KORA's undersøgelse.

1.2 Læsevejledning

Evalueringen indeholder udover denne indledning følgende kapitler:

- I **kapitel 2** opsummeres evalueringens hovedkonklusioner. Her samles der kort op på de tre forsøgstemaer og gives en perspektivering.
- I **kapitel 3** behandles forsøgene med individuel opfølgning i sygedagpengesager
- I **kapitel 4** behandles forsøgene med ny organisering af beskæftigelsesindsatsen
- I **kapitel 5** behandles forsøgene med udvidet virksomhedspraktik.

Kapitel 3-5 går i dybden med baggrund, tilrettelæggelse og resultater og erfaringer i de tre forsøgstemaer. Derudover vil de tre forsøg blive holdt op imod formålene med den overordnede frikommuneordning.

2. RESUME OG HOVEDKONKLUSIONER

I det følgende kapitel præsenteres centrale konklusioner for de tre forsøgstemaer. Konklusionerne er struktureret i forhold til forsøgene, således at konklusionerne for forsøgstema *individuel opfølgning i sygedagpengesager* præsenteres først, herefter præsenteres konklusionerne for forsøgstema *helhedsorienteret beskæftigelsesindsats* og endelig præsenteres konklusionerne for forsøgstema *udvidet virksomhedspraktik*.

2.1 Individuel opfølgning i sygedagpengesager

Baggrund for forsøgene

Forsøgene med individuel opfølgning i sygedagpengesager muliggør, at opfølgningsindsatsen i sygedagpengesager kan gennemføres parallelt med den sygemeldtes forløb i behandlingssystemet. Frikommunerne får mulighed for at fastlægge rammerne for opfølgningsforløbet, herunder fx visitation, opfølgningsform og hyppighed af opfølgningen samt den beskæftigelsesrettede indsats for sygedagpengemodtagere. Derudover muliggør forsøgene, at formen på opfølgningen kan variere efter den sygemeldtes behov. Dermed gives der mulighed for at tilbyde borgerne en mere sammenhængende og individuel indsats med relevante opfølgningssamtaler. Kommunerne fremhæver, at samtaler tidligere blev gennemført af hensyn til rettidighedskrav frem for af hensyn til den enkelte borgers sag. Samtidig vurderer frikommunerne, at medarbejderressourcer kunne anvendes mere optimalt i forhold til den enkelte borgers behov, hvis medarbejderne sparede tid på unødvendige samtaler.

Tilrettelæggelse af forsøgene

Med fritagelsen for rettidighedskravet har medarbejderne mulighed for at bringe deres faglige kompetencer i spil i hver enkelt sygedagpengesag. Forsøgene har i den forbindelse medført, at medarbejderne skal adoptere en ny tankegang. Frem for at have en fast tidsramme at læne sig op ad skal medarbejderne nu selv vurdere behovet for samtaler. Dette har i flere kommuner været en udfordring. I fire af de fem frikommuner har medarbejderne efterspurgt nye arbejdsgangsbeskrivelser med nye retningslinjer. Retningslinjerne er tiltænkt som en rettesnor for, hvornår medarbejderen bør indkalde den sygemeldte til samtale, og varierer mellem 4 og 13 ugers kadence. På trods af retningslinjerne, er det dog op til den enkelte medarbejder at vurdere, hvornår den sygemeldte skal indkaldes til en opfølgningssamtale, og en fravigelse fra retningslinjerne har ikke konsekvenser for refusionen. Medarbejderne har dermed mulighed for at udsætte samtaler, hvis de vurderer, at det ikke er fagligt relevant at gennemføre en samtale.

Resultater og erfaringer med forsøget

Med de nye arbejdsgangsbeskrivelser i hånden oplever medarbejderne forsøgene som værende fordelagtige for såvel borger som medarbejder. På tværs af de fem kommuner fremhæver de forsøgsansvarlige og medarbejder, at de gennemførte forsøg øger kvaliteten af den sygemeldtes opfølgningsforløb. Kommunerne fremhæver, at dette primært skyldes, at borgerne modtager en mere individuel opfølgning, at de i højere grad inddrages i opfølgningsforløbet, og at de oplever samtaler med mere målrettet indhold. Samlet bidrager dette til en indsats, der er målrettet den sygemeldtes genindtrædelse på arbejdsmarkedet.

Det fremhæves ligeledes som en fordel for medarbejderne, at forsøgene muliggør, at de kan prioritere ressourcerne mere optimalt. Da den enkelte medarbejder har mulighed for at foretage en faglig vurdering af opfølgningsskandencen for hver enkelt borger, har medarbejderen mulighed for at differentiere kontaktføreløbet og således tilrettelægge det efter borgerens behov.

Medarbejderne vurderer, at forsøgene ikke har haft videre betydning for antallet af samtaler (absolut set), da muligheden for at differentiere i samtalerne på tværs af borgere har betydet, at borgere med større behov for opfølgningssamtaler indkaldes hyppigere end borgere med mindre

akutte problemstillinger. KORA's evaluering viser et mere broget billede. Her er antallet af nulstillende samtaler på niveau med sammenlignelige klyngekommuner i to ud af de fem kommuner, en kommune afholder signifikant flere samtaler og to kommuner afholder signifikant færre nulstillende samtaler, end de sammenlignelige klyngekommuner. En kommune fremhæver dog, at de har haft registreringsmæssige udfordringer ift. nulstillende samtaler, som betyder, at der reelt er afholdt flere samtaler, end der er registreret.

Resultater i forhold til de overordnede formål med frikommuneordningen

Hvad angår de overordnede formål med frikommuneordningen, udtrykker medarbejderne i samtlige fem kommuner, at forsøgene har reduceret det administrative arbejde og således har bidraget til *et opgør med unødigt bureaukrati*. Ifølge medarbejderne skyldes dette primært, at de kun afholder samtaler, når det giver mening for den sygemeldte, hvorfor der ligeledes kun føres journalnotater, når det er relevant for sagen.

I forhold til frikommuneordningens andet formål om *tillid til de offentlige medarbejdere* har dette mål i høj grad været et centralt omdrejningspunkt for forsøget. Med fritagelsen for rettidighedskravet og den øgede inddragelse af medarbejdere i udviklingen af de nye retningslinjer, føler medarbejderne, at de har råderum til at foretage en mere individuel faglig vurdering i de enkelte sager. Derudover oplever medarbejderne, at de kan stå inde for de samtaler, de afholder, eftersom de kun er forpligtet til at fokusere på den sygemeldtes behov i samtalen. På baggrund heraf føler medarbejderne sig mere engagerede i hver enkelt sag og oplever i højere grad arbejdsglæde. En ulempe kan derimod være, at medarbejderne bruger forsøget til at styre planlægningen af deres sagsstamme, hvilket ikke nødvendigvis er af hensyn til borgerne.

Flere af borgerne oplever, at kadencen på samtaler er tilrettelagt efter deres behov og udtrykker stor tilfredshed hermed. Derudover fremhæver de, at samtalernes indhold har været kvalificeret og målrettet det fremtidige forløb. Det skal dog fremhæves, at de interviewede borgere på den anden side ikke har modtaget indkaldelse til samtaler med faste tidsintervaller, hvilket i nogle tilfælde har været til frustration for borgerne.

Potentialet for generel udbredelse

Blandt de forsøgsansvarlige og medarbejdere i de fem kommuner er der et ønske om, at forsøget bliver udbredt til generel lovgivning. Hermed anbefaler frikommunerne, at landets øvrige kommuner ligeledes får mulighed for at fastlægge rammerne for sygedagpengemodtageres opfølgingsforløb efter de sygemeldtes individuelle behov. Det påpeges, at en generel udbredelse vil give mere plads til medarbejdernes faglighed. Potentialet for generel udbredelse er dog ikke entydigt, idet resultaterne af forsøgene afhænger meget af, hvordan kommunerne implementerer forsøget. Det er især vigtigt, at kommunerne er i stand til at skabe en kulturændring blandt medarbejderne, hvor der sættes yderligere krav til faglige kvalifikationer og løbende faglig sparring i fremtiden. Dette fordi fritagelsen kræver, at medarbejderne sætter sin egen faglighed mere i spil, så frihedsgraderne kan bruges til at målrette ressourcerne, der hvor de har effekt.

KORA's analyse viser i forlængelse heraf, at der stort set ikke ses nogen effekter på beskæftigelsesgraden i kommunerne. Til gengæld oplever tre ud af de fem kommuner, at de har en signifikant lavere sygedagpengegrad i frikommuneperioden, end man kunne forvente - effekten er dog ikke voldsom. I de sidste to kommuner har de sygemeldte borgere en større grad af sygemelding. Effekterne kan dog ikke direkte tilskrives forsøgene om individuel opfølgning i sygedagpengesager. Set i lyset af erfaringerne fra forsøgene og resultaterne fra KORA's analyse, så er forsøgenes potentiale ift. generel udbredelse, at kommunerne umiddelbart kan skabe de samme resultater som sammenlignelige klyngekommuner, selvom de har haft en øget fleksibilitet omkring opfølgningen.

2.2 Ny organisering af beskæftigelsesindsatsen

Under forsøgstemaet *ny organisering af beskæftigelsesindsatsen* er følgende forsøg blevet behandlet:

- Barrierer for en helhedsorienteret indsats (Gentofte og Gladsaxe)
- Rådighed og sanktion (Odense)
- Borgerservice – én samlet indgang til borgerservice (Fredensborg)
- Én indgang, når man søger om kontanthjælp (Vejle)
- Tilrettelæggelse af en helhedsorienteret indsats (Vesthimmerland).

De fem forsøg omhandler alle omorganisering på tværs af tidligere adskilte områder. Formålet med forsøgene er i alle tilfælde at opnå en mere sammentænkende og helhedsorienteret indsats for borgerne. Derudover er det også et mål, at medarbejdernes administrative opgaver reduceres.

Baggrund for forsøgene

Baggrunden for de fem forsøg er, at de alle har haft til formål at afvikle unødigt bureaukrati til fordel for borgerne og medarbejderne gennem en ny organisering af beskæftigelsesindsatsen. Dette gøres i de fem forsøg ved at samle forskellige enheder geografisk og/eller organisatorisk på tværs af forskellige afdelinger, som tidligere har været adskilt på grund af den gældende lovgivning på området. Formålet med sammenlægningerne har været at:

- Skabe rammerne for en mere helhedsorienteret og sammenhængende indsats for borgerne
- Skabe en mere flydende sagsbehandling for medarbejderne, så deres administrative opgaver reduceres
- Opnå ressourcebesparelser.

Tilrettelæggelse af forsøgene

Der er stor forskel på tilrettelæggelsen i de fem forsøg under dette tema.

Fredensborg har gennemført en sammenlægning af jobcenterets modtagelseskranke og borgerservice, som begge i forvejen var placeret på Rådhuset. Dermed har de oprettet en fælles borgermodtagelse, hvor borgerne kan melde sig ledige og samtidig få hjælp til fx NemID.

Odense, Vejle og Vesthimmerland har på forskellige måder benyttet forsøget til at integrere ydelsescenteret og jobcenteret, hvilket giver borgeren en mere smidig sagsbehandling. I Odense og Vejle er der gennemført en mindre indgribende organisatorisk omlægning, som primært omhandler modtagelsen af borgere, hvorimod der i Vesthimmerland er blevet gennemført gennemgribende organisatoriske sammenlægninger, hvor ydelsescenteret og jobcenteret er smeltet sammen. Det er under forsøgsperioden blevet udbredt generelt for alle jobcentre at sammenlægge ydelsescenter og jobcenteret. Derfor kan erfaringerne fra de tre kommuner benyttes af alle kommuner, som ønsker at sammenlægge ydelsesafdeling og jobcenter.

Gentofte og Gladsaxe har benyttet forsøget til at inddrage social- og sundhedsområdet tættere i afdækningen af behovene hos ledige med andre problemer end ledighed. Dette er gjort ved at placere dele af den sociale indsats i jobcenteret. Hermed skulle det blive nemmere at benytte tværfaglige indsatser, således at borgerne opnår en mere kvalificeret og koordineret indsats.

Resultater og erfaringer med forsøget

I alle kommuner fremhæver både forsøgsansvarlige og medarbejdere, at forsøgene har opfyldt de opstillede mål, og at forsøget kan anbefales til andre kommuner. Mere konkret fremhæves det i de enkelte forsøg, at følgende resultater er opnået:

Fredensborg: I Fredensborg giver en samlet borgermodtagelse mulighed for at tilbyde borgerne øget kvalitet i modtagelsen. Derudover er der skabt øget produktivitet i opgavevaretagelsen.

Odense: I Odense er der opnået besparelser i forbindelse med uklare sager og ankesager. De har samtidig ikke oplevet ændringer i sanktionsgraden siden 2013, hvilket kunne være en risiko ved at placere sanktioneringen hos de sagsbehandlere, som har den tætte kontakt med borgerne. Det vurderes dermed, at det primære resultat fra forsøget er, at der er sket en besparelse i tidsforbruget, uden at der er ændret på sanktionsgraden.

Vejle: Den fælles indgang i Vejle vurderes at have givet en bedre borgerservice med et højt tilfredshedsniveau. Derudover pointeres det, at der er indikationer på, at forsøget har medført, at der påbegyndes færre kontanthjælpsforløb end i de sammenlignelige klyngekommuner, da borgerne får afklaret de økonomiske forhold omkring kontanthjælp ved første møde på jobcenteret. Det fremhæves også, at forsøget er blevet modtaget meget positivt blandt medarbejderne, og at medarbejderne synes, at det har lettet deres arbejde, idet de hurtigere kan hjælpe borgeren i stedet for at sende vedkommende videre til en anden afdeling.

Vesthimmerland: I Vesthimmerland fremhæves det, at de har fået mere sammenhæng i borgerforløbene og en bedre ressourceudnyttelse. Der er dog ikke konkrete målinger til at bakke udsagnene op.

Gentofte og Gladsaxe: I Gentofte og Gladsaxe har forsøget resulteret i mere sammenhængende og meningsfulde forløb for borgerne og en styrket faglighed og fleksibilitet i sagsbehandlingen. Det fremhæves, at forsøget har givet allermest mening i forhold til mentorforløb, hvor de kan bruge en mentor til at følge op på borgere, som ikke er i stand til at modtage et beskæftigelsesrettet tilbud.

Resultater i forhold til de overordnede formål med frikommuneordningen

Medarbejderne vurderer, at de primære resultater fra forsøgene er, at de forskellige sammenlægninger har reduceret deres administrative arbejde og/eller har forbedret den service, der leveres til borgerne på området. Det ser således ud til, at de fem forsøg med en ny organisering af beskæftigelsesindsatsen har bidraget til *et opgør med unødigt bureaukrati*, som er et af hovedformålene med den overordnede frikommuneordning. Forsøget har reduceret unødigt bureaukrati i de pågældende kommuner, både over for borgerne, som har fået et mere sammenhængende forløb, og over for medarbejderne, som har fået nemmere og mere meningsfulde arbejds gange.

Det kan også konstateres, at forsøgene har haft indflydelse på formålet vedrørende *mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere*, da de med fritagelserne for de organisatoriske bindinger selv får ansvaret for, hvordan beskæftigelsesindsatsen bliver varetaget. Dette råderum til at organisere beskæftigelsesindsatsen er nu delvist blevet ændret i lovgivningen, så flere forskellige opgaver kan løses i jobcenterregi.

Forsøgene har derimod ikke umiddelbart bidraget til formålet vedrørende *tillid til de offentlige medarbejdere*. Forsøgene har ikke flyttet en større del af beslutningskompetencen til frontmedarbejderne men har primært ændret de organisatoriske rammer omkring medarbejderne, hvilket ikke har haft nævneværdig indflydelse på tilliden til medarbejderne. Teoretisk set kan der dog argumenteres for, at der vises større tillid til medarbejderne ved, at der gives mulighed for at

sammenlægge jobcenter og ydelsescenter, eftersom der nu er tillid til, at medarbejderne kan formå at adskille beskæftigelsesindsatsen fra ydelsesrelaterede beslutninger.

Potentialet for generel udbredelse

Kommunerne vurderer i alle forsøgene, at der er potentiale for udbredelse til andre kommuner. Flere elementer af forsøgene er allerede blevet til generel lovgivning, og andre kommuner har således fået mulighed for at slå afdelinger inden for jobcenteret sammen. Her kan de søge inspiration i erfaringerne fra disse forsøg.

Flere af de gennemførte forsøg har grundet geografiske og organisatoriske forhold været succesfulde og har derfor haft stort potentiale i de pågældende kommuner, hvor de er gennemført - fx forsøget med en samlet borgermodtagelse i Fredensborg. Forsøget har derimod ikke samme potentiale i kommuner, hvor borgerservice og jobcenteret er placeret på forskellige adresser. Dette gør sig også gældende for andre af de gennemførte forsøg. Forsøgenes potentiale bør derfor vurderes med afsæt i kommunernes organisering, hvor der vil være et klart potentiale i nogle kommuner, mens potentialet vil være begrænset i andre.

2.3 Udvidet virksomhedspraktik

Forsøgene vedrørende *udvidet virksomhedspraktik* er gennemført i fem kommuner: Fredensborg, Gentofte, Odense, Vejle og Viborg. Forsøgene handler grundlæggende om at give (udvalgte grupper af) forsikrede ledige mulighed for et virksomhedspraktikforløb i op til 13 uger.

Baggrund for forsøget

Med forsøgene fritages frikommunerne for gældende lov, der fastlægger, at der maksimalt kan etableres virksomhedspraktikker for forsikrede ledige af fire ugers varighed. Det er frikommunernes erfaring, at fire ugers virksomhedspraktik ikke er tilstrækkeligt til, at den ledige når at få "foden indenfor" og mulighed for at udvikle og demonstrere sine kompetencer. Samtidig fremhæver kommunerne, at den ledige ikke når at finde sig til rette hos virksomheden eller når at få indsigt i og forståelse for de opgaver, der knytter sig til et bestemt fagområde. Endelig vurderer kommunerne, at de fire ugers virksomhedspraktik ligeledes kan udgøre en barriere for virksomhederne, som investerer tid og ressourcer i de ledige. Med en forlængelse af virksomhedspraktikken gøres praktikken mere attraktiv for virksomhederne.

Tilrettelæggelse af forsøgene

Forsøgene kan grundlæggende ses som et ekstra redskab i beskæftigelsesindsatsen, idet længden af virksomhedspraktikken ikke fastlægges med udgangspunkt i proceskrav men tilpasses den enkelte borgers behov. På tværs af frikommunerne afgøres længden af virksomhedspraktikken af beskæftigelsesrådgiveren i samarbejde med den enkelte borger med udgangspunkt i borgers individuelle behov og ønske.

På tværs af kommunerne fremhæver medarbejderne, at forsøgene har været ukomplicerede at implementere. Dette hænger formentlig sammen med, at medarbejderne har oplevet forsøgene som et meningsfuldt initiativ, der har givet dem en større fleksibilitet og flere muligheder i forhold til at få de ledige ud på arbejdsmarkedet.

Resultater og erfaringer med forsøget

Den samlede vurdering af forsøgene blandt forsøgsansvarlige og medarbejdere er, at et længerevarende praktikforløb generelt har positiv betydning for såvel de borgere, der har deltaget i forsøget, som de virksomheder, der har haft virksomhedspraktikanter tilknyttet. I størstedelen af frikommunerne fremhæver de forsøgsansvarlige og medarbejderne, at de ledige bliver grundigere afklaret, bliver opkvalificerede, får afdækket deres kompetencer, får en stærkere tilknytning til arbejdsmarkedet og opnår relevant erhvervs erfaring.

Borgerne fremhæver selv, at det udvidede praktikforløb bidrager med opkvalificering og relevant erhvervserfaring, men at det samtidig er vigtigt at have fokus på den lediges ønsker og behov, således at forløbet ikke tilrettelægges efter virksomhedernes ressourcemangel. Samlet set synes der dog at være enighed om, at det udvidede praktikforløb bidrager til, at den ledige bliver bedre klædt på til et ordinært job.

I forhold til virksomhederne er det ligeledes de forsøgsansvarlige og medarbejdernes opfattelse, at virksomhederne har haft gavn af forsøgene. Dette skyldes grundlæggende, at virksomhederne har haft bedre mulighed for at se borgeren an, har haft mulighed for at inddrage borgeren i længerevarende og mere komplicerede opgaver samt har sparet ressourcer på oplæring og indkøring.

Resultater i forhold til de overordnede formål med frikommuneordningen

Hvad angår de overordnede formål med frikommuneordningen, er der blandt frikommunerne blandede holdninger til, hvorvidt forsøgene har medvirket til *et opgør med unødigt bureaukrati*. På den ene side udtrykker Odense et øget administrativt arbejde, idet kommunen skal udfylde opfølgningsskemaer ved længerevarende praktikforløb, mens Vejle og Fredensborg vurderer, at deres arbejdsopgaver er blevet lettet, idet medarbejderne kan "nøjes" med at arrangere ét 13-ugers virksomhedspraktikforløb frem for tre forløb af fire ugers varighed. Samtidig er det blevet mere attraktivt for virksomhederne at have en virksomhedspraktikant, hvorfor medarbejderne bruger færre ressourcer på at finde det rette match mellem borgere og virksomheder.

I forhold til frikommuneordningens andet formål *tillid til de offentlige medarbejdere* nævner forsøgsansvarlige og medarbejdere, at medarbejderne i kraft af muligheden for at kunne tilrettelægge individuelle forløb for de ledige har følt en større faglig tillid.

Sidste formål vedrørende *mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere* har ikke været influeret af forsøgene vedrørende udvidet virksomhedspraktik.

Potentialet for generel udbredelse

På tværs af de deltagende frikommuner synes der at være støtte til en generel udbredelse af forsøgene med virksomhedspraktik i op til 13 uger. Samtlige af de interviewede medarbejdere samt fire ud af de fem interviewede forsøgsansvarlige udtrykker et ønske om at fortsætte forsøget og anbefaler i forlængelse heraf, at forsøget udbredes til resten af landets kommuner. Ifølge kommunerne ligger potentialet i, at forsøget bidrager med opkvalificering af de ledige, større afklaring i forhold til fremtidigt job og øget mulighed for at få foden inden for hos virksomhederne, samtidig med at forsøgene er relativt nemme at implementere.

Ovenstående afsnit fremhæver *kommunernes* vurdering af resultater, fordele og ulemper ved forsøgene med virksomhedspraktik i op til 13 uger. I Aftalen om kommunernes økonomi for 2017 er det aftalt mellem regeringen og KL, at der gennemføres en gennemgribende forenkling af Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, herunder i forhold til redskaber i den aktive indsats. Det vidensgrundlag, som denne evaluering opstiller, kan inddrages i dette arbejde.

2.4 Perspektivering – Evalueringens resultater ift. resultaterne fra KORA's kvantitative evaluering af frikommuneforsøget på beskæftigelsesområdet

KORA har sideløbende med denne evaluering gennemført en kvantitativ evaluering af frikommuneforsøgene på beskæftigelsesområdet. I KORA's evaluering findes en række resultater, som er relevante at holde op mod resultaterne fra denne evaluering. Dette gøres helt konkret i forhold til forsøg under temaerne:

- Individuel opfølgning i sygedagpengesager
- Udvidet virksomhedspraktik.

Det vurderes derimod ikke, at resultaterne fra effektevalueringen kan holdes op imod erfaringerne fra forsøgene med organisering af beskæftigelsesindsatsen, da de kausale sammenhænge mellem indsats og effekter vurderes at være alt for uklare.

Individuel opfølgning i sygedagpengesager

I forsøgene med individuel opfølgning i sygedagpengesager har kommunerne haft mulighed for en øget fleksibilitet i afholdelsen af samtaler. Kommunerne har fremhævet, i forbindelse med denne evaluering, at antallet af samtaler efter deres vurdering ikke er faldet pga. den øgede fleksibilitet. Derimod har den øgede fleksibilitet betydet, at ressourcerne kan bruges på de borgere, der har mest behov. KORA's resultater kan her være med til at afklare, om brugen af samtaler med sygemeldte i de kommuner, der har gennemført forsøg med individuel opfølgning i sygedagpengesager, er forskellig fra sammenlignelige klyngekommuner.

I KORA's resultater tegner der sig et broget billede. For det første er der ingen signifikante forskelle mellem Fredensborg og Gentofte og deres sammenlignelige klyngekommuner. Gladsaxe derimod afholder signifikant flere nulstillende samtaler og Vejle og Viborg signifikant færre nulstillende samtaler på sygedagpengeområdet end deres sammenlignelige klyngekommuner (se KORA's rapport s. 28).

Ses der på effekterne i forhold til klyngekommuner på sygedagpengeområdet, er billedet igen broget, og der findes ingen klare mønstre. Det skal dog i den forbindelse påpeges, at KORA's resultater ikke direkte kan tilskrives de pågældende forsøg, da der kan være en række andre faktorer, som påvirker effekterne. Ifølge KORA's resultater er det kun Gladsaxe og Vejle, der har signifikante resultater ift. sygemeldtes beskæftigelsesgrad efter et år, hvor Gladsaxe har en svag negativ effekt, og Vejle har en svag positiv. Ses der derimod på beskæftigelsesgraden efter to år, er der ingen af kommunerne, der har signifikante effekter. I forhold til delvis raskmelding efter et år, er der i Viborg og Odense en svag negativ effekt, hvorimod resten af kommunerne ikke scorer signifikant anderledes end deres sammenlignelige klyngekommuner. Endelig er sygedagpengegraden med en undtagelse ikke ændret efter et år, mens der i fire kommuner er en reduceret sygedagpengegrad efter to år, hvor alle påbegyndte forløb er med. Det kan indikere, at sygedagpengeforløbene udredes hurtigere.

Alt i alt bakker KORA's resultater og denne evalueringens resultater op om kommunernes vurdering af, at de med forsøg med individuel opfølgning i sygedagpengesager kan opnå de samme resultater på sygedagpengeområdet ift. beskæftigelse og hurtig udredning, som deres sammenlignelige klyngekommuner - dog med mere tilfredse medarbejdere.

Udvidet virksomhedspraktik

KORA's resultater kan ligeledes holdes op mod resultaterne fra kommunerne, der har deltaget i forsøg med udvidet virksomhedspraktik for dagpengemodtagere og jobparate kontanthjælpsmodtagere. Her er det relevant at se nærmere på, om kommunerne har øget den virksomhedsrettede aktiveringsgrad for jobparate ledige, og om kommunerne viser signifikante effekter ift. beskæftigelse og uddannelse. Der kan dog i dette tilfælde heller ikke tegnes en direkte kausal sammenhæng mellem den konkrete indsats og effekterne, da der også her er en række andre faktorer, der påvirker effekterne.

KORA's analyser viser, at der samlet set findes en stigning i brugen af virksomhedsrettede indsatser i forhold til klyngekommunerne for dagpengemodtagere, men stigningen er ikke relateret

til de kommuner, der har forsøg med udvidet virksomhedspraktik. For jobparate kontanthjælpsmodtagere er der en øget brug af virksomhedsrettede indsatser i forhold til klyngekommunerne i Odense, Vejle og Vesthimmerland, mens Gladsaxe oplever et fald.

I forhold til effekter viser KORA's resultater ligeledes et broget billede. Her er der ingen signifikante forskelle ift. beskæftigelsesgrad efter et og to år og uddannelsesgrad efter et og to år i henholdsvis Fredensborg, Gentofte og Vejle. Derimod viser analysen, at Odense har signifikante negative effekter ift. uddannelsesgrad efter et år og signifikante positive effekter ift. uddannelsesgrad efter to år og beskæftigelsesgrad efter to år. Endelig har Viborg signifikante negative effekter ift. uddannelsesgrad efter to år. Det skal fremhæves, at de fundne effekter er små og ikke nødvendigvis skyldes de pågældende forsøg, da en række andre faktorer kan have påvirket resultaterne. Der er derudover ikke noget entydigt mønster, der indikerer, at den udvidede brug af virksomhedspraktik kan være skyld i de identificerede positive eller negative effekter.

Alt i alt har størstedelen af kommuner, der har mulighed for udvidet virksomhedspraktik, haft en højere virksomhedsrettet aktiveringsgrad end sammenlignelige klyngekommuner. I forhold til effekterne, ser det umiddelbart ikke ud til, at forsøgene har haft en signifikant effekt på beskæftigelsesgraden og uddannelsesgraden. Det ser derudover heller ikke ud til, at de udvidede virksomhedspraktikker har været fastholdende og dermed har påvirket effekterne negativt.

3. INDIVIDUEL OPFØLGNING I SYGEDAGPENGE SAGER

I dette kapitel beskrives følgende forsøg:

- Samtaler, når det giver mening (gennemført i Vejle, Fredensborg, Gladsaxe og Gentofte)
- Medborgerskab kombineret med en enkel og overskuelig model for kontakt og aktivering (gennemført i Viborg).

Forsøgene indebærer fritagelse i forhold til refusion af sygedagpengeudgifter samt om form og indhold i samtalerne. Forsøgene under dette forsøgstema adskiller sig først og fremmest i omfang. I Vejle, Fredensborg, Gladsaxe og Gentofte har forsøget udelukkende omhandlet sygedagpengeområdet, hvorimod forsøget i Viborg har favnet bredere ved også at fokusere på andre områder, såsom kontanthjælp. Evalueringen af forsøget tager dog udgangspunkt i forsøgets indhold relateret til sygedagpengeområdet.

Derudover adskiller forsøgene under forsøgstemaet sig ved at have forskellige formål, hvorfor forsøgene behandles separat, hvad angår baggrunden for forsøgene samt retsgrundlaget herfor. Forsøgene behandles samlet i beskrivelsen af forsøgenes tilrettelæggelse samt erfaringer hermed.

3.1 Baggrund for forsøget

Samtaler, når det giver mening (Vejle, Fredensborg, Gladsaxe, Gentofte)

Ifølge den tidligere lov om sygedagpenge¹ skulle kommunens første opfølgende samtale med den sygemeldte foregå senest inden udgangen af ottende uge regnet fra første fraværsdag. Herefter skulle kommunen følge op efter en fastlagt tidsramme, som var bestemt efter borgerens visitationskategori. Såfremt opfølgningen ikke skete inden for den i loven fastsatte tidsramme, mistede kommunen refusion af sygedagpengeudgifter for de perioder, hvor opfølgningen ikke var afholdt rettidigt. Afholdelse af samtaler foregik derfor i mange tilfælde af hensyn til rettidighed frem for af hensyn til fx borgerens helbredsmæssige udredning. Dette betød, at det kunne være svært at målrette samtalerne indhold mod progression i den sygemeldtes forløb.

Med forsøget, *samtaler, når det giver mening*, bliver det muligt, at opfølgningsindsatsen løber parallelt med den sygemeldtes forløb i behandlingssystemet, uagtet visitationskategorien. Konkret betyder det, at tidspunktet for afholdelse af opfølgningssamtaler tager hensyn til den enkelte sag. Derudover tillader forsøget, at formen for og indholdet af samtalerne kan variere alt efter den sygemeldtes behov. Her kan en telefonsamtale fx træde i stedet for en personlig samtale, hvis dette vurderes at give mening.

Formålet med forsøget er todelt. *For det første* muliggør det en mere individuel og mere faglig funderet opfølgning af den sygemeldte, da samtalerne kan planlægges, så de i højere grad tager hensyn til fx helbredsmæssig udredning i den enkelte sag. *For det andet* er målet at anvende medarbejderressourcerne mere optimalt. Ved ikke at skulle overholde en fastsat tidsramme for opfølgningssamtaler sparer medarbejderne tid på unødvendige samtaler. Derudover har medarbejderne mulighed for at prioritere i sager, således at sygemeldte med større behov for opfølgningssamtaler indkaldes hyppigere, end sygemeldte der er under afklaring og derfor ikke er parate til beskæftigelsesrettede indsatser.

Medborgerskab kombineret med en enkel og overskuelig model for kontakt og aktivering (Viborg)

I Viborg indeholder forsøget ligeledes fritagelse fra opfølgninger efter en fastlagt tidsramme. Her giver forsøget mulighed for at tilrettelægge en mere individuel opfølgning, hvad angår hyppighed, form og indhold, som i lighed med ovenstående kan tilpasses den enkeltes sag.

¹ Lov om sygedagpenge kap. 6, omhandlende visitation og opfølgning for sygedagpengemodtagere samt Lov om aktiv beskæftigelsesindsats, kap.7 om individuelle kontaktførelser Lov gældende i 2011, hvor kommunerne ansøgte om forsøget

Formålet med forsøget er først og fremmest – i tråd med de øvrige kommuner – at have fokus på, hvad der er bedst for borgeren frem for overholdelse af rettidighedskrav. Forsøget indebærer derudover et yderligere perspektiv i forhold til indholdet af samtalerne. I Viborg fokuserer de således i højere grad på den sygemeldtes ejerskab af forløbet ved at anlægge en coachende tilgang i samtalerne.

"Formålet har været at komme dertil, hvor borgerne tager større ansvar. Det er en medborgerskabstanke og en tanke om, at vi skaber bedre resultater, hvis borgerne føler empowerment."

Kilde: Interview med forsøgsansvarlig.

Konkret søgte Viborg om muligheden for at etablere et ens kontaktførløb med hensyn til indkaldelsestidspunkter i sygeførløbet for alle målgrupper. Allerede i starten af forsøgsperioden skiftede Viborg dog fokus fra en ambition om at ensrette kontaktførløb til en mere differentieret tilgang til de sygemeldtes behov for støtte. Evalueringen af forsøget tager derfor udgangspunkt i forsøgets indhold efter dette fokusskift.

3.1.1 Retsgrundlaget

Med forsøgene ansøges der om fritagelse fra lovkapitler under lov om sygedagpenge, lov om aktiv beskæftigelsesindsats, lov om ansvaret for og styring af den aktive beskæftigelsesindsats samt lov om aktiv socialpolitik. Nedenstående tabel viser et overblik over retsgrundlaget for kommunernes fritagelse:

Tabel 3: Oversigt over fritagelser i de fem kommuner

	Lov om aktiv beskæftigelsesindsats	Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats	Bekendtgørelse om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats	Lov om sygedagpenge	Lov om aktiv socialpolitik
Fredensborg	Kap. 7 om individuelle kontaktforløb			Kap. 6 om visitation og opfølgning for sygedagpengemodtagere	
Gentofte	§§ 27-31 a, § 92, stk. 1 og § 95	§ 13 og §§ 14-15 om organisering af beskæftigelsesindsatsen	Kap. 1	Kap. 6	§ 81 og § 100, stk. 1 og 2 (afhængig af, hvordan forsøgs-hjemlen vedr. udvildelse)
Gladsaxe	§§ 17 og 18 og bemyndigelsesbestemelsen § 21 fsva. samtaler, § 85,stk. 1 og 2, § 89, stk. 1, § 92, § 96 fsva. pligt til tilbud §§ 34, 35, og 44 fsva. Betingelser om varighed mv for tilbud	§ 12 a, stk. 3, fsva fritagelse fra forpligtelsen til at bruge de statslige rammeudbud.		§ 13	§ 74c
Vejle	kap.7 om individuelle kontaktforløb			Kap. 6 om visitation og opfølgning for sygedagpengemodtagere	
Viborg	§§ 2 og 4, stk. 1 og 2 jf. Bkg. nr. 58 af 27. januar 2011 § 4 a, stk. 1 jf. Bkg. nr. 387 af 15. april 2010 om Matchvurdering kap. 3-7 om Indsatsen over for arbejdsgende og uddannelsessøgende samt virksomheder og Individuelt kontaktforløb kap. 8 om Tilbudsmuligheder og kap. 10-12 om Vejledning og opkvalificering, Virksomhedspraktik samt Ansættelse med løntilskud – herunder særligt § 51, stk. 2 og § 91a, stk. 1				§ 74 a, stk. 5 i Lov om Aktiv Socialpolitik, jf. § 12 b, stk. 2

3.2 Tilrettelæggelse af forsøget

Nærværende afsnit beskriver, hvordan kommunerne har tilrettelagt forsøgene, herunder hvordan forsøgene er implementeret og anvendt i praksis. De to forsøg behandles samlet.

På tværs af samtlige kommuner er der efter godkendelse af forsøgsansøgningerne afholdt store møder, hvor forsøgene er introduceret for medarbejderne. Efterfølgende er implementeringen

lagt ud til teamledere, som har drøftet forsøgene og de nye muligheder på afdelingsmøder. Herefter er forsøgenes implementering håndteret forskelligt på tværs af kommunerne.

I Vejle og Gentofte har medarbejderne drøftet forsøgets relevans på ugentlige møder med faglige konsulenter. I Fredensborg og Viborg er der blevet nedsat en projektgruppe, som udarbejdede standardskrivelser til brug i journalnotatet. Sådanne skrivelser er ligeledes blevet udarbejdet i Gentofte.

På tværs af de fem kommuner fortæller medarbejderne, at lederne i høj grad har sat fokus på forsøget. Teamledere har foretaget løbende opfølgninger af forsøget på ugentlige møder. I Viborg er opfølgningen yderligere systematiseret ved lærings- og evalueringsmøder (LE-møder). Her har medarbejderrepræsentanter haft mulighed for at drøfte eventuelle udfordringer og gevinster ved at benytte forsøget. Medarbejderne udtrykker stor tilfredshed med LE-møderne, da det har givet dem et indtryk af forsøgsprocessen og de løbende delresultater. Derudover har møderne resulteret i, at medarbejderne har haft fokus på forsøget igennem hele forsøgsperioden.

3.2.1 Fastlæggelse af nye retningslinjer

Under forsøgsperioden blev der i Fredensborg, Gentofte og Gladsaxe udarbejdet nye arbejds-gangsbeskrivelser efter fritagelsen. I Gladsaxe formulerede ledelsen *ideelle forløb* for sygedag-pengemodtagere, mens projektgruppen i Fredensborg udarbejdede et notat, hvori det blev fastlagt, hvornår fritagelsen måtte benyttes.

I Viborg og Vejle blev der efterladt større handlerum til medarbejdernes autonomi. Under forsøgsperioden foretog ledelsen dog justeringer i tilgangen til brugen af forsøget. Justeringerne var foranlediget af, at forsøget ikke blev anvendt i sager, hvor det ellers var oplagt. Vejle udarbejdede derfor en arbejdsgangsbeskrivelse med tilhørende *svømmebaner*. Disse bestod af ideelle forløb for flere målgrupper, fx for sygemeldte i beskæftigelse og sygemeldte uden beskæftigelse. Svømmebanerne fremmede medarbejdernes fokus på forsøget, blandt andet fordi de indebar nye faste retningslinjer for opfølgningsskandence.

I Viborg målrettede ledelsen brugen af forsøget ved at introducere medarbejderne for et konkret redskab til brug i samtaler, såkaldte *samtalekort*. Kortene indebar et overblik over den sygemeldtes muligheder i det videre forløb. Medarbejderne erfarede dog, at kortene var for komplekse for den sygemeldte, og anvendelsen heraf er derfor begrænset.

Kommunernes arbejdsgangsbeskrivelser blev således udarbejdet på forskellige tidspunkter i forsøgsperioden. Fælles for beskrivelserne er dog, at de indebærer nye retningslinjer for opfølgningsskandencer, som ses i nedenstående boks.

Boks 1: Nye retningslinjer for opfølgningsskandencen

- Fredensborg: 4 ugers kadence
- Vejle: 4 ugers kadence
- Gladsaxe: 6 ugers kadence (for anden samtale)
- Gentofte: 13 uger kadence
- Viborg: Ingen nedskrevne retningslinjer vedrørende opfølgningsskandence.

De nye retningslinjer er tiltænkt som en rettesnor for, hvornår medarbejderen bør indkalde den sygemeldte til en samtale. I Fredensborg forsøger man eksempelvis at holde opfølgningssamtaler hver fjerde uge. På trods af de nye retningslinjer fremhæves det, at det er op til den enkelte medarbejder at vurdere, hvornår den sygemeldte skal indkaldes til samtale.

3.2.2 Gentænkning af arbejdsmetode

I samtlige kommuner har de forsøgsansvarlige og medarbejderne givet udtryk for, at forsøget har fordret en ny arbejdstilgang med fokus på den sygemeldtes individuelle behov. I Vejle og Viborg har arbejdet med forsøget derudover suppleret en løbende udvikling af medarbejdernes faglige metoder. Vejle har eksempelvis eksperimenteret med projektet *All inclusive*. Projektet indebærer et skift fra at fokusere på den sygemeldtes barrierer og udfordringer til et øget fokus på kompetencer og udvikling. I den forbindelse har Vejle udarbejdet *aftale-handleplaner* i stedet for jobplaner, hvor der fastlægges delmål for den sygemeldte. Her lægges især vægt på differentiering i opfølgingsforløb, hvor sygemeldte med flere ressourcer i højere grad opfordres til at tage ansvar for eget forløb og indsats. I Viborg derimod har de arbejdet med at benytte en empowerment-tilgang, som især er central i forbindelse med opfølgende samtaler.

3.3 Resultater og erfaringer fra forsøget

Følgende afsnit beskriver centrale erfaringer fra forsøget, dels i forhold til borgernes udbytte og dels i forhold de overordnede formål med frikommuneordningen.

Kommunernes erfaringer er vurderet på baggrund af hele forsøgsperioden og dækker perioden før og efter indførelsen af sygedagpengereformen i 2014. Dette er relevant at pointere, idet kommunerne påpeger, at reformen begrænsede muligheden for at gøre brug af forsøget. Det element i reformen, som havde størst betydning, var den fremrykkede revurdering fra 52 til 22 uger. Medarbejderne påpeger, at eftersom tiden til at foretage en revurdering er halveret, har det – i sager, hvor forlængelse var på tale – givet mening at holde fast i lovens fastlagte tidsinterval på samtaler hver fjerde uge. Dette betyder, at frikommunerne i højere grad har gjort brug af forsøget i sager, hvor forlængelse enten ikke har været relevant at overveje eller i sager, hvor der ikke var tvivl om forlængelse.

De 5 interviewede forsøgsansvarlige og 13 medarbejdere på tværs af de 5 kommuner har udtrykt stor tilfredshed med forsøgene og ønsker i høj grad at fortsætte med forsøgene. I forlængelse heraf anbefaler samtlige kommuner, at forsøget udbredes til resten af landets kommuner.

De 5 forsøgsansvarlige og 13 medarbejderne vurderer, at forsøget ikke har haft videre betydning for det samlede antal samtaler. Vejles egen evaluering af forsøget viser eksempelvis, at 56 pct. af sygemeldte modtager samme antal samtaler som berettiget før fritagelsen. Dette gør sig dog kun gældende for samtalekadencen hver 3. måned. For de øvrige kommuner er vurderingen af betydningen for antallet baseret på de forsøgsansvarlige og medarbejdernes oplevelse heraf. Her fremhæver de, at muligheden for at differentiere i antallet af samtaler på tværs af borgere har betydet, at der afholdes færre samtaler med borgere med et mindre behov for samtaler, og modsat afholdes der hyppigere samtaler med sygemeldte med et større behov for samtaler. KORA's evaluering viser et mere broget billede. Her er antallet af nulstillende samtaler på niveau med sammenlignelige klyngekommuner i to ud af de fem kommuner, en kommune afholder signifikant flere samtaler og to kommuner afholder signifikant færre nulstillende samtaler, end de sammenlignelige klyngekommuner. Vejle Kommune fremhæver dog, at de har haft registreringsmæssige udfordringer ift. nulstillende samtaler, som betyder, at der reelt er afholdt flere samtaler, end der er registreret.

Vejle fremhæver ligeledes i deres evaluering af forsøget, at der i sager af længere varighed typisk afholdes færre samtaler, fordi varigheden indikerer, at der er tale om en sygemeldt med en kronisk eller kompleks helbredsmæssigtilstand. Omvendt afholdes der i sager af kortere varighed typisk hyppigere samtaler. I kortvarige sager kan der fx være tale om en sygemeldt, som har brækket et ben eller gennemgået en mindre operation.

3.3.1 Forudsætninger for succes

På tværs af de fem deltagende kommuner står det klart, at der er forudsætninger, som skal være til stede for at forsøget bliver en succes. For det første er det vigtigt, at der med forsøget følger en kulturændring for medarbejdernes arbejdstilgang med fokus på den sygemeldtes individuelle

behov. Forsøget stiller store krav til medarbejdernes faglige kvalifikationer, hvorfor behovet for faglig sparring vedrørende afholdelse af opfølgningssamtaler øges. Med andre ord skal medarbejderne klædes ordenligt på, således at kadencen for afholdelse af samtaler fastsættes med afsæt i en faglig vurdering. Dette kan gøres ved fx at fastlægge nye kommunale retningslinjer for opfølgningssamtaler og sideløbende sikre et større fokus på medarbejdernes faglighed og mulighed for daglig sparring.

For det andet er det essentielt, at lederne løbende følger op på brugen af forsøget. Dette skyldes, at forsøget fordrer en ny måde at arbejde med opfølgningssamtaler på og dermed udfordrer medarbejdernes faglighed. Det er derfor vigtigt, at lederne gør medarbejderne opmærksomme på, at de med forsøget i højere grad får mulighed for at følge borgerens individuelle hensyn.

I forlængelse af dette, bør ledelsen også følge op på, hvordan fritagelsen tages i brug. Forsøget kan netop være et redskab for medarbejderne til at styre deres arbejdstid i perioder, hvor de oplever et arbejdspress på grund af en fx voksende sagsstamme. Det er vigtigt, at medarbejderne holdes op på, at forsøget skal tages i brug af faglige begrundelser.

3.3.2 Kommunernes vurdering af borgernes udbytte

De 5 interviewede forsøgsansvarlige og 13 medarbejdere fremhæver, at forsøget i høj grad er til fordel for den sygemeldte. Nedenfor er listet de positive elementer, som forsøget medbringer.

De sygemeldte:

- Får individuel opfølgning efter behov
- Inddrages i opfølgningsforløb
- Oplever samtaler med målrettet indhold.

Kilde: Interviews med fem forsøgsansvarlige og fem interviews med i alt 13 medarbejdere

Grundlæggende vurderer de forsøgsansvarlige og medarbejderne, at forsøget øger kvaliteten af den sygemeldtes opfølgningsforløb. For det første indkaldes borgerne kun, når medarbejderne vurderer, at der er behov for en samtale. Opfølgningsforløbet bliver derfor individuelt tilrettelagt, således at den sygemeldte modtager en indsats, der matcher vedkommendes behov. Ifølge medarbejderne er der specifikke sager, som har lignende behov, og for hvilke forsøget især er fordelagtigt:

- I standby-sager
- Under lægelig udredning
- I førtidspensionssager
- Sygemeldte i jobprøvning eller virksomhedspraktik.

Fælles for sagstyperne er, at det videre forløb afhænger af enten svaret på en helbredsmæssig undersøgelse eller erfaringer på baggrund af en beskæftigelsesrettet indsats. Medarbejderne påpeger derfor, at sygemeldte inden for disse grupper i højere grad har gavn af en fleksibel opfølgning frem for mere hyppige samtaler.

For det andet har medarbejderne haft mulighed for i højere grad at inddrage borgeren i beslutningen om, hvornår næste samtale skal afholdes. Ifølge de forsøgsansvarlige og medarbejderne fremmer dette den sygemeldtes engagement i sin egen sag og motiverer vedkommende til at samarbejde med medarbejderen.

Endelig fremhæver de forsøgsansvarlige og medarbejderne, at eftersom samtalerne afholdes på baggrund af nyligt tilvejebragt information eller andre behov, får samtalerne et mere målrettet indhold. Samtalernes omdrejningspunkt bliver derfor i højere grad borgerens udvikling i henhold til arbejdsevne frem for helbredsmæssige udfordringer.

3.3.3 Borgernes vurdering af forsøget

Grundlæggende fremhæver de 11 interviewede borger, at medarbejdernes tilgang til samtalerne er essentiel i et sygedagpengeforløb. Borgerne vurderer, at det er vigtigt, at medarbejderne respekterer og fremstår forstående over for den sygemeldtes situation. I relation hertil fremhæver borgerne, at forsøget kan være fordelagtigt af følgende tre grunde:

- Samtalerne kan afholdes, når der er behov
- Samtalernes indhold fokuserer på fremtidigt forløb
- Samtalernes form er fleksible, fx telefonopkald.

At samtalerne kan afholdes efter borgers behov, fremhæver borgerne som værende en central fordel ved forsøget. De interviewede borgere udtrykker stor tilfredshed med kadencen på samtaler – uden at have oplevet indkaldelse med faste intervaller. Alle har oplevet forskellige kadencer, som de vurderer, er tilrettelagt efter individuelle hensyn. Betydningen af medarbejdernes individuelle vurdering illustreres i nedenstående eksempler omhandlende to borgere med psykiske udfordringer men med forskellige behov for opfølgingskontakt.

Kronisk lidelse – mindre behov for samtaler

Efter at have arbejdet som folkeskolelærer i en række år, fik denne borger konstateret stress. Hun var sygemeldt i et år og vendte herefter tilbage til lærerjobbet med stor motivation. Efter blot halvandet år vendte problemerne tilbage, og hun fik konstateret en kronisk psykisk sygdom. Hun gik efterfølgende ind i et længerevarende forløb med målrettede indsatser og afprøvning i fleksjob. Hun venter nu på afgørelse om førtidspension og vurderer ikke selv, at hun har behov for samtaler, medmindre der er kommet ny information i hendes sag. Hun fortæller hvorfor: *"Min situation er stationær. Jeg har ikke brug for altid at gentage min dårlige tilstand i samtalerne."*

Depressiv lidelse – større behov for samtaler

Hun var i lære som kok, hvor hun var offer for mobning på arbejdspladsen. Som resultat heraf blev hun sygemeldt med depression. Hun forsøgte at genoptage arbejdet efter et halvt år, men forgæves. Hun er nu sygemeldt på 12. år. Hun har haft dårlige erfaringer med flere sagsbehandlere, som fulgte op med faste tidsintervaller. Hun følte ikke, at opfølgningen hjalp hende. Da hun får en ny sagsbehandler for to år siden, mærker hun tydeligt en forskel. Sagsbehandleren tager nu kontakt til hende mindst én gang om ugen. Den hyppigere opfølgning oplever hun som en stor fordel: *"Sådan nogen som mig, der har noget med psyken – vi har brug for lidt mere kontrol til at sikre, at vi kommer afsted."*

Kilde: Borgerinterviews

Borgerne giver derudover udtryk for, at samtalerne indhold har været kvalificeret og målrettet det fremtidige forløb. Det vurderer borgerne ud fra samtalerne placering i forlængelse af ny information fra fx speciallæge eller andre.

Af ovenstående fremgår det, at de 11 interviewede borgere vurderer, at forsøget indebærer flere elementer til fordel for dem. 6 ud af 11 borgere fremhæver dog et opmærksomhedspunkt i forbindelse med kommunens fritagelse for at indkalde borgeren til første samtale inden udgangen af ottende uge fra første fraværsdag. Borgerne fortæller, at de blev indkaldt to-tre måneder efter deres sygemelding. Dette gjorde borgerne nervøse for, hvordan det fremtidige forløb skulle foregå. Derudover var det også utrygt for borgerne ikke at vide, hvorvidt de selv skulle kontakte jobcenteret, eller om de blot skulle vente på indkaldelsen til første samtale.

"Jeg læste på internettet, at jeg inden for en vis dato ville blive kontaktet af en sagsbehandler, men det blev jeg ikke. Jeg gik og var bange for, at jeg havde gjort noget galt, og om jeg nu ikke kunne få udbetalt de sygedagpenge, som jeg var berettiget til."

Kilde: Borgerinterview.

Borgerne giver udtryk for, at de ikke havde noget imod, at datoen for første samtale lå to-tre måneder efter første fraværsdag. De havde dog et ønske om, at de havde fået besked tidligere, så de ikke skulle bekymre sig.

3.3.4 Perspektivering til de overordnede frikommuneforsøg

I dette afsnit sammenholdes forsøget med de overordnede formål med frikommuneordningen. Som beskrevet indledningsvist er de tre overordnede formål med frikommuneordningen følgende:

- Et opgør med unødigt bureaukrati overalt i den kommunale sektor
- Tillid til de offentlige medarbejdere
- Mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere.

Ifølge de 5 forsøgsansvarlige og 13 medarbejderne i de deltagende kommuner har forsøget stor betydning for medarbejdernes faglighed såvel som deres daglige arbejdsgange. Nedenfor er beskrevet de elementer, som er fremhævet som værende af positiv betydning.

Medarbejderne:

- Føler en øget faglig tillid og øget arbejdsglæde
- Oplever lettere administrativt arbejde
- Får mulighed for at anvende deres ressourcer mere optimalt.

Kilde: Interviews med fem forsøgsansvarlige og fem interviews med i alt 13 medarbejdere.

Med fritagelsen fra rettidighedskravet og medarbejdernes øgede inddragelse i udviklingen af de nye retningslinjer føler medarbejderne, at de nu i højere grad har mulighed for at sætte deres faglige kompetencer i spil. De oplever, at de nu har råderum til kun at fokusere på den sygemeldtes behov, hvilket har resulteret i, at medarbejderne føler, at de kan stå inde for de samtaler, de indkalder til. Generelt føler medarbejderne, at forsøget har levet op til formålet vedrørende *tillid til de offentlige medarbejdere*, da de får mulighed for at foretage en faglig vurdering af opfølgningsskandencen. Ifølge enkelte medarbejdere er det også en fordel i perioder, hvor de oplever et arbejdspress på grund af fx en voksende sagsstamme. I sådanne tilfælde kan forsøget være et redskab til at styre deres arbejdstid. Andre medarbejdere fortæller, at de suverænt har benyttet fritagelsen af hensyn til borgeren og ikke tager deres eget tidspres i betragtning.

Ud over ovenstående fremhæves det, at forsøget har haft en positiv betydning for medarbejdernes arbejdsgange. Medarbejderne skal efter hver samtale skrive et opfølgingsnotat, som beskriver indholdet i samtalen og den sygemeldtes eventuelle progression. Ifølge medarbejderne resulterede de overflødige samtaler, som blev afholdt før fritagelsen, i, at de skrev overflødige notater uden reelt indhold. Medarbejderne erfarer, at eftersom de nu udelukkende afholder samtaler, som giver mening for den sygemeldte, skriver de ligeledes kun notater, som "giver mening". Medarbejderne oplever derfor *et opgør med unødigt bureaukrati*.

3.4 Potentialet for generel udbredelse

Som tidligere nævnt anbefaler medarbejdere og forsøgsansvarlige i samtlige fem kommuner, at forsøget udbredes til landets øvrige kommuner. De interviewede borgere udtrykker stor tilfredshed med forsøget, hvor de oplever deres sagsforløb som værende individuelt tilrettelagte. I den forbindelse skal det pointeres, at de interviewede borgere ikke har oplevet indkaldelse med faste tidsintervaller, hvorfor det således ikke er til at sige, om tilfredsheden havde været mindre ved faste tidsintervaller. Der var desuden en enkelt borger, som udtrykte, at vedkommende hellere ville have et fastlagt opfølgingsforløb, således at denne har overblik over forløbet.

Kommunernes vurdering er ligeledes, at andre kommuner kan have gavn af forsøget. Der synes dog at være nogle vigtige opmærksomhedspunkter, som kommunerne skal tage hensyn til i implementeringen af forsøget, førend forsøget bliver en succes. Den vigtigste er, at kommunerne er i stand til at skabe en kulturændring i medarbejdernes faglige arbejdstilgang, hvor sparring og kompetenceudvikling skal ske løbende.

På baggrund af ovenstående synes forsøget at have flere positive resultater i forhold til medarbejdernes tilfredshed. Potentialet for generel udbredelse er dog ikke entydigt, eftersom at en god implementering af forsøget er essentiel for, at forsøget giver positive resultater.

4. NY ORGANISERING AF BESKÆFTIGELSESINDSATSEN

Under forsøgstema *ny organisering af beskæftigelsesindsatsen* behandles følgende forsøg:

- Barrierer for en helhedsorienteret indsats (gennemført i Gentofte og Gladsaxe)
- Rådighed og sanktion (gennemført i Odense)
- Borgerservice – én samlet indgang til borgerservice (gennemført i Fredensborg)
- Én indgang, når man søger om kontanthjælp (gennemført i Vejle)
- Tilrettelæggelse af en helhedsorienteret indsats (gennemført i Vesthimmerland).

Den primære lighed mellem de fem forsøg er, at de alle omhandler omorganisering på tværs af tidligere adskilte områder. Formålet har i alle tilfælde været at opnå en mere sammenhængende og helhedsorienteret indsats for borgerne, samtidig med, at medarbejdernes administrative opgaver reduceres. I forhold til forsøgenes omfang og indhold findes der grundlæggende forskelle mellem forsøgene.

Grundet de betydelige forskelle behandles forsøgene særskilt i de følgende afsnit (4.1, 4.2, 4.3). Der vil som afrunding i hvert afsnit være et underafsnit, som samler op på de tværgående perspektiver mellem forsøgene.

4.1 Baggrund for forsøgene med ny organisering af beskæftigelsesindsatsen

Fælles for forsøgene er, at de har søgt om fritagelse for udvalgte paragraffer under den tidligere *Lov om ansvaret for styring af den aktive beskæftigelsesindsats*. Loven betød, at beskæftigelsesindsatsen var organisatorisk bundet til jobcenteret, og at der var begrænsninger på hvilke indsatser, der kunne varetages i jobcenteret. Frikommuneforsøgene har således givet kommunerne mulighed for at organisere beskæftigelsesindsatsen på en ny måde, så der skabes mulighed for et mere tværgående samarbejde mellem forskellige afdelinger, fx ydelseskantor og jobcenter.

Med vedtagelsen af *Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen* i december 2014 blev dele af de organisatoriske bindinger afskaffet, og kommunalbestyrelserne har herefter fået ansvaret for, hvordan beskæftigelsesindsatsen tilrettelægges. Alle kommuner fik herefter mulighed for at flytte flere indsatser til jobcenteret. Set i dette lys er det interessant at se nærmere på de erfaringer, der kan drages på baggrund af de gennemførte forsøg.

Nedenfor beskrives baggrunden for de fem forsøg kort.

4.1.1 Barrierer for en helhedsorienteret indsats (Gentofte og Gladsaxe)

Gentofte og Gladsaxe har sammen søgt om mulighed for at:

- Placere dele af den sociale indsats i jobcenteret
- Placere dele af den beskæftigelsesmæssige indsats for udvalgte målgrupper uden for jobcenteret.

Placeringen af dele af den sociale indsats i jobcenteret skal medføre, at det bliver nemmere at benytte tværfaglige indsatser, således at borgerne opnår en mere kvalificeret og koordineret indsats. Placeringen af dele af den beskæftigelsesmæssige indsats for udvalgte målgrupper uden for jobcenteret skal medføre, at kommunerne får mulighed for, at fx støttekontaktpersoner, som er bevilliget efter servicelovens bestemmelser, kan gennemføre opfølgende samtaler på jobcenterets vegne.

Det fremhæves i Gentofte, at forsøget primært har til formål at spare ressourcer hos jobrådgiverne på samtaler med ledige med andre problemer end ledighed. De sparede ressourcer kan herefter benyttes til andre målgrupper. Der kan fx spares ressourcer ved, at støttepersoner eller mentorer gennemfører de løbende samtaler med ledige med andre problemer end ledighed. Da støttekontaktpersonerne og mentorerne allerede har fast kontakt med borgerne, kan der spares

ressourcer, fordi jobcenteret undgår at indkalde denne gruppe ledige til samtaler. Samtidig vil dette være til fordel for borgerne, som undgår at skulle tale med flere forskellige personer.

I Gladsaxe har de etableret et afgrænsningsforløb, som borgere med andre problemer end ledighed bliver visiteret til inden for 14 dage efter første kontakt i jobcenteret. I afgrænsningsforløbet afklares andre problemer end ledighed, som fx rygproblemer, fobier samt angstproblematikker, og derudover igangsættes rehabiliterende tiltag. Afgrænsningsforløbet gennemføres inden der etableres kontakt med jobcenteret, og sagsbehandlerne i jobcenteret kan derfor fokusere på ledige, hvor problemerne er afklaret, og der er foreslået eller igangsat kompetenceudviklende aktiviteter.

4.1.2 Rådighed og sanktion (Odense)

I Odense er der tale om en udvidelse af beføjelser og et øget samarbejde mellem jobcenter og ydelsescenter. Fritagelsen fra *Rådighedsbekendtgørelsen nr. 179/2007* betyder, at afgørelseskompetencen vedrørende sanktioner placeres i beskæftigelsesafdelingen.

Det påpeges, at processen tidligere var træg og rodet, da partshøring var placeret hos beskæftigelsesafdelingen, og afgørelsen blev truffet hos ydelsesafdelingen. Derved skulle en sagsbehandler fra ydelsesafdelingen træffe afgørelse på baggrund af informationer og vurderinger fra en sagsbehandler fra beskæftigelsesafdelingen. Tilmed skulle ydelsesafdelingen behandle klager vedrørende sager, som de ikke havde dybdegående indsigt i. Denne proces var meget tidskrævende, fordi det krævede en løbende kommunikation og koordinering mellem de to instanser.

4.1.3 Borgerservice – én samlet indgang til borgerservice (Fredensborg)

Tidligere var der to modtagelser på Rådhuset i Fredensborg: En til jobcenteret og en til borgerservice, idet kommunen jf. lovgivningen var forpligtet til at have en særskilt indgang til jobcenteret.

Efter godkendelsen af forsøget har Fredensborg etableret en samlet modtagelse for henvendelser til borgerservice og jobcenteret. Her kan borgerne melde sig ledige og samtidig søge om hjælp til fx NemID, skat, e-boks eller andre områder, som er placeret under Borgerservice. Forsøget skulle i den forbindelse:

- Frigøre kvadratmeter og spare en bemandet skranke
- Sikre en samlet og mere ensartet service
- Sikre en bedre udnyttelse af medarbejderressourcer
- Skabe besparelser i begge afdelinger
- Forøge den oplevede service hos borgerne.

4.1.4 Én indgang, når man søger om kontanthjælp (Vejle)

I Vejle har forsøget til formål at etablere en fælles visitationsenhed for alle, der søger kontanthjælp. Tidligere var der en adskillelse mellem ydelsescenteret og jobcenteret både geografisk og organisatorisk. Efter godkendelsen af forsøget samler en fælles visitationsenhed den økonomiske sagsbehandling og den beskæftigelsesmæssige sagsbehandling, hvilket sikrer en mere smidig indgang for borgerne, da de ikke længere skal have kontakt med både ydelsescenteret og jobcenteret.

4.1.5 Tilrettelæggelse af en helhedsorienteret indsats (Vesthimmerland)

I Vesthimmerland ønskede de at tilrettelægge en mere tværgående og helhedsorienteret indsats på tværs af de kommunale afdelinger og forvaltninger. Tidligere blev borgere med problemer ud over ledighed håndteret i en tværgående indsats, som kunne opleves bureaukratisk pga. de vandtætte skotter mellem beskæftigelsesindsatsen og ydelsesområdet. Frikommuneforsøget giver kommunen mulighed for at placere ydelsesmedarbejdere i de forskellige teams i jobcenteret, så jobcenteret kan behandle sager om både ydelse og beskæftigelsesindsats.

4.1.6 Tværgående perspektiver om baggrund for ansøgningerne

De fem forsøg har meget forskellig karakter, men der kan dog fremdrages nogle overordnede fællestræk om baggrunden for forsøgene.

Det primære fællestræk er, at alle forsøgene har haft til formål at afvikle unødigt bureaukrati til fordel for borgerne og medarbejderne, hvilket bl.a. gøres ved at:

1. Samle enheder geografisk og/eller organisatorisk, så der kan leveres en mere helhedsorienteret og sammenhængende indsats for borgerne
2. Skabe en mere flydende sagsbehandling for medarbejderne, så medarbejdernes administrative opgaver reduceres.

De overordnede formål med frikommuneordningen søges således opfyldt gennem organisatoriske omlægninger og sammenlægninger på tværs af forskellige områder, som tidligere har været adskilt på grund af den gældende lovgivning på området.

I det følgende afsnit (4.2) vil der blive gået mere i dybden med, hvordan de forskellige forsøg har søgt at opnå disse formål gennem den konkrete tilrettelæggelse, og i afsnit 4.3 ses der på, hvordan forsøgene er lykkedes med de ovenstående formål.

4.2 Tilrettelæggelse af forsøgene

Tilrettelæggelsen af forsøgene har også været væsentligt forskellig mellem de fem forsøg. I nogle kommuner har den geografiske sammenlægning primært omhandlet modtagelsen af nye borgere, og i andre har ændringen været af mere grundlæggende karakter.

I det følgende behandles den konkrete tilrettelæggelse af de fem forsøg og afslutningsvis samles der op på de tværgående perspektiver i forhold til tilrettelæggelsen.

4.2.1 Barrierer for en helhedsorienteret indsats (Gentofte og Gladsaxe)

I Gentofte er opfølgningen for ledige med andre problemer end ledighed blevet ændret, så støttekontaktpersoner, mentorer og andre relevante personer end sagsbehandleren kan afholde opfølgende samtaler med målgruppen. Det er også muligt, at sagsbehandleren, i stedet for en opfølgende samtale, indhenter informationer fra borgerens læge, som kan belyse borgerens situation og dermed udgøre grundlaget for opfølgningen. Dermed er en del af samtalerne med ledige med andre problemer end ledighed blevet flyttet fra sagsbehandleren i jobcenteret til andre og mere relevante personer, som er tættere på borgeren. Dermed sparrer sagsbehandlerne ressourcer, og borgerne undgår at deltage i unødige samtaler med sagsbehandlerne.

I implementeringen af forsøget er der blevet udarbejdet beskrivelser af, hvor medarbejderne kan finde oplysninger til at følge op. Der er derudover udsendt en standardskrivelse, som medarbejderne kan bruge til at begrunde deres faglige valg. Mulighederne med forsøget er også blevet drøftet på ugentlige møder, hvor der har været et særligt fokus på forsøget, når der er kommet nye medarbejdere. Der er også blevet taget stikprøver i forhold til at vurdere den nye praksis, og ledelsen har løbende fulgt op på forsøget med de forskellige teams, hvor forsøget var på dagsordenen. Forsøget er løbende blevet en del af sagsbehandlernes hverdag, og de tænker ikke længere over, at det er noget særligt.

I Gladsaxe bliver alle borgere, som ved kontakten til jobcenteret vurderes at have andre problemer end ledighed, visiteret til afklaring inden for 14 dage. Her er der et tværfagligt fokus på at afklare andre problemer end ledighed og udvikle tiltag til at arbejde med disse problemer. Forsøget betyder, at nyledige med andre problemer end ledighed fra starten af deres forløb får udredt de problemer, de har (ud over ledighed), og der udarbejdes en plan for det videre forløb. Dette sker, inden de har første kontakt med sagsbehandleren i jobcenteret. Afklaringsforløbet er derudover blevet sidestillet med tilbud efter LAB-loven, hvis afklaringen er en forudsætning for, at det beskæftigelsesrettede tilbud kan iværksættes. Dermed kan der sættes fokus på at udrede og

igangsætte behandling for andre problemer end ledighed, inden der sættes ind med en beskæftigelsesrettet indsats.

4.2.2 Rådighed og sanktion (Odense)

I Odense er forsøget tilrettelagt således, at beskæftigelsesafdelingen nu har kompetencen til at træffe afgørelser om ydelser og behandle eventuelle klager. Ydelsesafdelingen skal således kun effektuere den afgørelse, som beskæftigelsesafdelingen træffer og dermed ikke både træffe afgørelsen og effektuere den.

Tidligere skulle ydelsesafdelingen og jobcenteret koordinere i forbindelse med sanktionssager. Med forsøget er denne koordinering blevet overflødiggjort, fordi det er jobcentermedarbejderne, der træffer afgørelse i de pågældende sager.

Medarbejderne fremhæver, at forsøget "bare" blev indført fra den ene dag til den anden, og da medarbejderne tidligere har erfaring med et tæt samarbejde, var der ikke behov for en grundig introduktion til de nye arbejdsformer.

4.2.3 Borgerservice – én samlet indgang til borgerservice (Fredensborg)

I Fredensborg er borgerservice og jobcenteret geografisk placeret på Fredensborg Rådhus. Det var derfor nærliggende at etablere en samlet modtagelse for borgerne ved én samlet skranke.

Efter forsøgets godkendelse blev jobcenterets modtagelsesskranke nedlagt, og medarbejderen fra jobcenteret blev flyttet over i modtagelsesskranken ved borgerservice. Herefter blev modtagelsen organisatorisk placeret under Borgerservice, som fik tilknyttet den ekstra medarbejderresource fra jobcenteret.

I opstarten var den fælles skranke en modtagelse til henholdsvis borgerservice og jobcenteret, hvor jobcentermedarbejderen varetog henvendelser til jobcenteret, og medarbejderne fra borgerservice varetog henvendelser relateret til borgerservice. Denne løsning viste sig dog at være sårbar i forbindelse med sygdom og ferie, hvor det især var en udfordring for borgerservicemedarbejderne at varetage jobcentermedarbejderens opgaver. Derfor blev der efterfølgende udarbejdet en fælles arbejdsgangsbeskrivelse for medarbejderne, så de herefter kunne dække hinandens funktioner på tværs af områder. Denne omstilling har krævet et fokus på opkvalificering gennem bl.a. sidemandsoplæring og har derudover krævet en standardisering af arbejds gange ift. jobcenterområdet.

Omstillingen har ført til, at borgerne kan modtage vejledning om NemID, skat, Joblog og melde sig ledig ved den samme skranke. Dette skaber en mere helhedsorienteret modtagelse, som klæder ledige borgere bredt på til det videre forløb.

4.2.4 Én indgang, når man søger om kontanthjælp (Vejle)

Vejle har samlet ydelsescenteret og jobcenteret geografisk, således at der er etableret en fælles indgang for borgerne i både geografisk og organisatorisk forstand.

Sammenlægningen har betydet, at sagsbehandlere fra ydelsescenteret og jobcenteret sidder på den samme fysiske adresse og dermed nemmere kan søge sparring hos hinanden. Sammenlægningen gør det nemmere at behandle komplekse sager og har øget vidensdelingen mellem de to afdelinger betydeligt.

Implementeringen af forsøget har haft fokus på, hvad det betyder, at de to afdelinger kom til at sidde det samme sted – og med afsæt i dette, blev der sat fokus på, hvordan medarbejderne fra jobcenteret og ydelsescenteret kan bruge hinanden. I starten blev dette gjort på ugentlige møder mellem de to medarbejdsgrupper, og i dag gennemføres der stående morgenmøder (tavlemøder), hvor medarbejderne har mulighed for at byde ind med emner, som vedrører snitfladen mellem de to medarbejdergrupper.

4.2.5 Tilrettelæggelse af en helhedsorienteret indsats (Vesthimmerland)

I Vesthimmerland er ydelseskontoret og jobcenteret blevet organisatorisk og geografisk integreret. Dette er mere konkret sket ved, at der er blevet tilknyttet en ydelsesmedarbejder i centrale teams i jobcenteret.

Der er ikke blevet tilknyttet en ydelsesmedarbejder i fleksjob- og integrationsteamet, fordi det vurderes at være for sårbart pga. en lille volumen. Fleksjob- og integrationsteamet er derimod tilknyttet den ydelsesmedarbejder, som er tilknyttet kontanthjælpsteamet. Arbejdsmarkedschefen vurderer dog, at hvis volumen på området havde været tre gange så stor, havde det været relevant med en ydelsesmedarbejder i alle teams.

Den nye organisering betyder, at når kontanthjælpsansøgere kommer ind ad døren, så møder de først en ydelsesmedarbejder, da borgerne ofte gerne vil tale ydelse først. Herefter får de besked om, hvilken dokumentation og papirer de skal udfylde og bliver herefter sendt til en beskæftigelsesvejleder i samme hus. De to processer kører derfor i princippet uafhængigt af hinanden, og den geografiske og organisatoriske sammenlægning har dermed ikke medført en decideret sammensmeltet behandling af ydelse og beskæftigelsesindsats.

4.2.6 Tværgående perspektiver om tilrettelæggelse af forsøgene

De fem forsøg er tilrettelagt på meget forskellige måder. Forsøgene har givet kommunerne mulighed for en øget sammenlægning på tværs af områder. Sammenlægningerne har gennem geografiske og organisatoriske omlægninger givet muligheder for at indrette beskæftigelsesindsatsen på en ny måde.

Forsøgene er alle blevet benyttet ift. områder, hvor der tidligere har været snitflader mellem de forskellige afdelingers opgaver og tæt samarbejde på tværs. Dette gør sig både gældende i forhold til de geografiske sammenlægninger og de organisatoriske sammenlægninger. Forsøgene har alle forsøgt at reducere udgifter, samtidig med at de forbedrer den borgerrettede service ved at gøre opgaveløsningen mere helhedsorienteret.

4.3 Resultater og erfaringer fra forsøgene

Ny lovgivning på området har betydet, at dele af de fritagelser, der har været i forbindelse med de organisatoriske bindinger, er blevet udbredt til generel lovgivning. Af denne grund er det begrænset, hvor dybdegående kommunernes egne evalueringer er, eftersom de ikke alle sammen har været forpligtet til at gennemføre disse. Nærværende afsnit bygger derfor på input fra de eksisterende evalueringer suppleret med interviews med forsøgsansvarlige, medarbejdere og borgere fra de seks kommuner.

Der sættes i afsnittet fokus på forsøgenes resultater og erfaringer set i lyset af de formål, der har været opstillet for de konkrete forsøg. Derudover vurderes det, i hvor høj grad de pågældende forsøg har levet op til de overordnede formål med frikommuneforsøgene.

Først gennemgås de fem forsøg, og efterfølgende samles der op på, i hvor høj grad forsøgene samlet set lever op til de overordnede formål i frikommuneforsøget.

4.3.1 Barrierer for en helhedsorienteret indsats (Gentofte og Gladsaxe)

I Gentoftes egen evaluering, som bygger på en stikprøvekontrol og et gruppeinterview, fremhæves det, at forsøgsmuligheden er blevet benyttet i mellem halvdelen og en fjerdedel af sagerne på området. Derudover påpeger evalueringen, at forsøget har haft følgende effekter/resultater:

- Det har givet mere sammenhængende og meningsfulde forløb for borgerne
- Det har styrket fagligheden og givet fleksibilitet i sagsbehandlingen.

Disse resultater underbygges i de gennemførte interviews med forsøgsansvarlig, medarbejdere og borgere. Den forsøgsansvarlige påpeger fx, at den samlede indsats på tværs af sektorer, med udgangspunkt i målgruppens behov, har givet borgerne en mere kvalificeret og koordineret indsats. Hun siger derudover, at forsøget har bidraget til en højere grad af kontinuitet i borgernes forløb, hvilket kan være med til at få borgerne hurtigere i job:

"Det er et godt initiativ, fordi tingene godt kan hænge sammen. Man kan have sociale udfordringer men stadig kunne påtage sig et arbejde. Det er en god ting at sætte tingene sammen."

Kilde: Borgerinterview.

Evalueringsens konklusion om, at forsøget har styrket fagligheden og givet fleksibilitet i sagsbehandling, bakkes også op i de gennemførte interviews. Medarbejderne fremhæver, at borgerne tidligere skulle til samtale hos jobcenteret hver 13. uge, men forsøget giver nye muligheder for, hvor ofte borgerne skal indkaldes til samtaler. Dermed er sagsbehandlerne ikke bundet af faste datoer, fordi de nu kan benytte sig af mentorer eller andre relevante kontaktpersoner. Dermed kan de indkalde borgerne, når de efter en faglig vurdering finder det mest hensigtsmæssigt. Dette giver fx sagsbehandlerne mulighed for at vente på en lægeerklæring, så der er nye informationer at drøfte på mødet.

Sagsbehandlerne er generelt positivt indstillede over for forsøget. De fremhæver, at det giver mening for dem, samtidig med at det frigør ressourcer og skaber fleksibilitet i deres opgaver. De sætter især pris på, at vurderingen beror på en socialfaglig begrundelse frem for at blive dikteret af "systemet", og de føler, at forsøget giver dem en større faglig frihed.

"Vi kan nu følge op via alle mulige andre instanser såsom støtte-kontaktpersoner, mentorer eller andre, som er tæt på borgeren, i stedet for at SKULLE have kontakt til den enkelte borger personligt."

Kilde: Interview med medarbejder.

Medarbejderne påpeger, at forsøget giver allermest mening i forhold til mentorforløb, hvor de kan bruge en mentor til at følge op på borgere, som ikke er i stand til at modtage et beskæftigelsesrettet tilbud.

Både den forsøgsansvarlige og medarbejderne vurderer, at forsøget lever op til formålet, og at det med fordel kan udbredes til andre kommuner. Der har dog været enkelte begrænsninger i forsøget. Det har især været en udfordring, at forskellige it-systemer skulle 'tale' sammen, hvilket har skabt en del frustration og har krævet en del kontakt med andre afdelinger i kommunen.

I Gladsaxe har de ikke evalueret forsøget, da det er blevet indhentet af ny lovgivning på området, og alle delelementerne i det konkrete forsøg er blevet muliggjort inden for gældende lovgivning. Dette afsnit bygger derfor primært på udsagn fra interviewet med den forsøgsansvarlige.

Den forsøgsansvarlige fremhæver, at forsøget har øget medarbejdernes arbejdsglæde, fordi de har undgået dobbeltadministration. Derudover vurderes det, at det tværfaglige samarbejde er blevet mere helstøbt, ved at dele af beskæftigelsesindsatsen kan placeres uden for jobcenteret, og dele af social- og sundhedsindsatsen kan gives som en del af beskæftigelsesindsatsen underlagt LAB-loven.

4.3.2 Rådighed og sanktion (Odense)

I Odense er forsøget blevet evalueret med udgangspunkt i de følgende tre hovedområder:

- Tidsforbrug (i form af ressourcer i forbindelse med sanktionssager)
- Sanktionsgrad
- Sammenhæng i sanktionen fra den sanktioneredes synspunkt.

Evalueringen fremhæver med udgangspunkt i en tidsopgørelse, at der er tydelige besparelser i den anvendte tid i en enkel afdeling, samtidig med at niveauet er konstant i de øvrige afdelinger. Det påpeges også, at besparelsen i særlig grad gør sig gældende for uklare sager og ankesager.

I forhold til sanktionsgraden afviger tallene for 2013 ikke nævneværdigt fra tallene i 2012, og det konkluderes, at der ikke er sket ændringer af sanktionsgraden, som bør give anledning til bekymring vedrørende den nye organisering. Dette er en relevant konklusion, eftersom et af de centrale argumenter for at holde beskæftigelsesindsatsen og ydelsesdelen adskilt har været bekymringen om, at sagsbehandlere, som har en tæt kontakt med borgerne, ikke i så høj grad som ydelsescenteret ville benytte sig af sanktioner.

Hvorvidt forsøget har bidraget til sammenhæng i sanktionen ud fra den sanktioneredes synspunkt er blevet undersøgt i en spørgeskemaundersøgelse til borgere, og det konkluderes, at forsøget ikke har bidraget til, at borgerne har fået en bedre forståelse af sammenhængen mellem udeblivelse og sanktion.

Det vurderes dermed, at det primære resultat fra forsøget er, at der er sket en besparelse i tidsforbruget, uden at der er ændret på sanktionsgraden. Denne pointe bakkes også op i de gennemførte interviews, hvor medarbejderne påpeger, at arbejdet med sanktioner er blevet "meget lettere nu", fordi man som sagsbehandler tager stilling til ydelsen i sager, man i forvejen har et godt kendskab til. Desuden er det lettere at stille krav, fordi borgerne ved, at det også er sagsbehandleren, der træffer afgørelse om ydelsen i sanktionssager.

Medarbejderne nævner også, at sagsgangen tidligere var rodet og træg. Ydelsesafdelingen skulle bruge lang tid på at finde frem til den enkelte sagsbehandler, der havde været inde over partshøring og behandlingsforløb, og herefter skulle der kommunikeres frem og tilbage. Det er dermed sandsynligt, at ressourcerne er blevet sparet ift. kommunikation og koordinering i forbindelse med komplekse sager, som er blevet forholdsvis lettere efter sammenlægningen.

Medarbejderne fremhæver, at tilgangen klart kan anbefales til andre kommuner, som på baggrund af ny lovgivning har mulighed for at gennemføre tiltaget.

4.3.3 Borgerservice – én samlet indgang til borgerservice (Fredensborg)

Forsøget i Fredensborg havde til formål at:

- Tilbyde øget kvalitet til borgerne
- Skabe øget produktivitet i opgavevaretagelsen.

Fredensborgs egen evalueringsrapport konkluderer, at begge de ovenstående mål er blevet opfyldt. De gennemførte interviews med forsøgsansvarlig, medarbejdere og en enkel borger underbygger konklusionen.

Det konkluderes, at den brugeroplevede tilfredshed er øget ved den fysiske flytning af modtagelsesopgaven, og at tilfredsheden blev yderligere øget, da en central medarbejder fra jobcenteret blev organisatorisk overflyttet til Borgerservice. Den brugeroplevede tilfredshed vurderes på baggrund af borgerinterviews gennemført af Fredensborg Kommune. Det gennemførte borgerinterview, som RMC/BDO har gennemført i forbindelse med denne evaluering, afspejler også, at tilfredsheden med modtagelsen er høj. Blandt andet siger en borger, at:

"Det var meget rart, at det var samlet. Jeg følte, at der var styr på mit personnummer. De kunne det hele. Jeg fik også hjælp til at ændre min skatteprocent. Det er en rigtig god samlet løsning."

Kilde: Borgerinterview.

Fredensborgs evaluering konkluderer også, at der er skabt øget produktivitet i opgavevaretagelsen. Især betød den organisatoriske overflytning af jobcentermedarbejderen, at der blev sparet ressourcer for både jobcenter og Borgerservice. Jobcenteret har ikke længere ansvaret for at bemane modtagelsen, og dermed skulle de ikke dække med en medarbejder i forbindelse med sygdom eller ferie. Ferie og sygdom bliver nu dækket af medarbejdere fra Borgerservice. Borgerservice har ved overflytningen kunnet frigøre ressourcer til anden opgaveløsning. På baggrund af denne tilføjelse af ressourcer til Borgerservice er der kommet et bedre flow i opgaverne i modtagelsen.

Alt i alt fremstår forsøget som en entydig succes. Medarbejderne fremhæver dog, at der med den organisatoriske tilknytning til Borgerservice er en opgave med løbende kompetencevedligeholdelse i forhold til at kunne vejlede de borgere, der henvender sig til jobcenteret.

Medarbejderne påpeger, at hvis modtagelsen handler om at hjælpe borgere med at melde sig ledige og modtage blanketter, kan opgaven uden problemer varetages i Borgerservice. Hvis der derimod stilles krav om en mere beskæftigelsesfaglig vejledning af borgerne og registrering af data i jobcenterets it-systemer, så er det nødvendigt med en tættere kobling til jobcenteret og en målrettet kompetenceudvikling.

"Det er godt at lægge sammen og give muligheden, men det kræver nye og klare arbejdsgange, men det skal kun være en modtagelse og grovsortering, og så skal den første samtale i fagområdet bestemme det resterende forløb."

Kilde: Interview med medarbejder.

4.3.4 Én indgang, når man søger om kontanthjælp (Vejle)

Eftersom fritagelserne i forsøget i Vejle er blevet generelt udbredt for alle kommuner ved vedtagelsen af *Lov om organisering og understøttelse af beskæftigelsesindsatsen*, har Vejle ikke gennemført en intern evaluering af forsøget. Derimod er der udarbejdet en kort redegørelse af forsøget. Dette afsnit tager udgangspunkt i denne redegørelse og supplerer med input fra de gennemførte interviews med den forsøgsansvarlige, medarbejdere og en borger, som har været gennem modtagelsen i Vejle.

I redegørelsen vurderes det, at den fælles indgang i Vejle har givet en bedre borgerservice med et højt tilfredshedsniveau. Derudover pointeres det, at der er indikationer på, at forsøget har medført, at der påbegyndes færre kontanthjælpsforløb end i de sammenlignelige klyngekommuner.

De gennemførte interviews med forsøgsansvarlige, medarbejdere og borgere bakker op om pointen med, at den fælles indgang har givet en bedre borgerservice. I interviewet med den forsøgsansvarlige fremhæves det, at det går hurtigere for borgerne nu, fordi de får råd og vejledning fra første møde. Her fortæller kommunen om økonomidelen ved første møde, og borgeren får et ansøgningsskema med det samme. Den interviewede borger er også positiv over for sammenlægningen og påpeger, at:

"Det her gør det nemmere for borgerne, og man føler, at man modtager en bedre service. Man kan få svar med det samme, fordi det ikke er spredt over hele byen."

Kilde: Borgerinterview.

Det fremhæves ligeledes i interviews med forsøgsansvarlige og medarbejderne, at den fysiske sammenlægning af ydelsescenteret og jobcenteret har betydet, at der er udviklet en bedre organisatorisk forståelse blandt medarbejderne og en forståelse af faglighed på tværs af de to forvaltninger. Derudover har sammenlægningen ført til et øget samarbejde mellem de forskellige rådgivere, som før var tilknyttet forskellige forvaltninger.

"Kulturen omkring beskæftigelse og ydelse er afgørende – tænkningen er blevet mere naturlig, det er blevet mere naturligt at bruge hinandens fagligheder. Der er et større overlap, og det er meget mere selvfølgelig, at man bringer hinanden i spil."

Kilde: Interview med forsøgsansvarlig.

Det nævnes også af den forsøgsansvarlige, at forsøget er blevet modtaget meget positivt blandt medarbejderne, og at de synes, at det har lettet deres arbejde, idet de hurtigere kan hjælpe borgeren i stedet for at sende vedkommende videre til en anden afdeling.

Den forsøgsansvarlige fremhæver ydermere, at kontanthjælpsreformen har kompliceret sagsbehandlingen, da det nu tager længere tid at udmåle kontanthjælpsydelsen, fordi der er flere nuancer at tage stilling til. Reformen har dog ikke modvirket forsøget, men den har derimod gjort sammenlægningen mere relevant, fordi det ydelsesmæssige er blevet mere komplekst.

Den forsøgsansvarlige anbefaler forsøget til andre kommuner men fremhæver, at man skal være opmærksom på hvilket ambitionsniveau man har. Der er store kulturelle forskelle mellem ydelse og beskæftigelse, og man skal have respekt for de forskellige fagligheder.

4.3.5 Tilrettelæggelse af en helhedsorienteret indsats (Vesthimmerland)

I Vesthimmerland er der blevet gennemført et interview med den forsøgsansvarlige, men det var ikke muligt at interviewe medarbejdere og borgere. Dette afsnit bygger derfor på udsagn fra interviewet med den forsøgsansvarlige.

Den forsøgsansvarlige fremhæver, at forsøget isoleret set har levet op til sit formål. De har fået mere sammenhæng i borgerforløbene og en bedre ressourceudnyttelse. Der er dog ikke konkrete målinger til at bakke udsagnene op.

Forsøget har ikke umiddelbart betydet en hurtigere service, da de stadig skal have den samme dokumentation, og opgaven i realiteten er den samme, selvom den er organiseret på en ny måde. Den forsøgsansvarlige vurderer dog, at kommunen kan løse flere opgaver med de samme ressourcer på grund af synergieffekter fra sammenlægningen (det anføres dog samtidig, at disse ressourcer hurtigt er blevet bragt i anvendelse til andre, nye proceskrav i medfør af fx kontanthjælpsreformen).

Det fremhæves også, at forsøget er blevet modtaget positivt af medarbejderne, hvor ydelsespersonalet typisk er HK'ere, og jobcentermedarbejderne typisk er socialrådgivere. De arbejder nu tættere sammen og har større arbejdsglæde, fordi de har mulighed for at komme med faglige input til hinanden. Medarbejderne har fx på sygedagpengeområdet flyttet opgaver frem og tilbage, alt efter hvordan lovgivningen ser ud. Organisationsfriheden har dermed givet incitament og ejerskab til at udvikle en bedre fælles opgaveløsning.

Det påpeges, at borgerne også burde kunne mærke forandringen, da sagsbehandlingen er blevet ændret fra et ret og pligt-paradigme til empowerment-paradigme. Kommunen har dog ingen målinger til at bakke udsagnet op.

4.3.6 Tværgående perspektiver om resultater og erfaringer fra forsøgene

I dette afsnit samles der op på de primære resultater og erfaringer fra forsøgene.

Forsøgene har:

- Reduceret medarbejdernes administrative arbejde
- Forbedret den service, der leveres til borgerne
- Givet nye muligheder for at opnå synergi mellem områder.

Kilde: Interviews med fem forsøgsansvarlige og fem interviews med i alt 16 medarbejdere.

Det ser dermed ud til, at de fem forsøg med ny organisering af beskæftigelsesindsatsen har bidraget til at reducere unødigt bureaukrati i de pågældende kommuner - både over for borgerne, som i flere tilfælde har fået mere sammenhængende forløb, og over for medarbejderne, som i flere tilfælde har fået nemmere og mere meningsfulde arbejds gange.

Det kan også konstateres, at forsøgene har givet et større råderum og mere indflydelse til kommunale politikere og ledere, da de med fritagelserne fra de organisatoriske bindinger selv fik ansvaret for, hvordan beskæftigelsesindsatsen blev varetaget.

Forsøgene har derimod ikke umiddelbart bidraget til, at der er blevet vist større tillid til de offentlige medarbejdere. Forsøgene har ikke flyttet beslutningskompetencen til frontmedarbejderne, men har primært ændret de organisatoriske rammer omkring medarbejderne, hvilket ikke har haft nævneværdig indflydelse på tilliden til medarbejderne. Der kan dog argumenteres for, at lederne har benyttet det nye udvidede råderum til at organisere beskæftigelsesindsatsen, således at der vises mere tillid til medarbejderne.

4.4 Potentialet for generel udbredelse

Kommunerne vurderer i alle forsøgene, at der er potentiale for udbredelse til andre kommuner. Flere elementer af forsøget er allerede blevet til generel lovgivning, da andre kommuner har fået mulighed for at slå afdelinger inden for jobcenteret sammen. Her kan de søge inspiration i erfaringerne fra disse forsøg. I forhold til erfaringerne fra Gentofte og Gladsaxe fremhæves det, at forsøget giver et kvalificeret bud på, hvordan den tværfaglige indsats i kommunerne kan styrkes. Erfaringerne fra forsøget bør derfor danne inspiration til udviklingen af den tværfaglige indsats på tværs af sektorområder.

Flere af de gennemførte forsøg har grundet geografiske forhold været succesfulde og har derfor haft stort potentiale i de pågældende kommuner, hvor de er gennemført - fx forsøget med en samlet borgermodtagelse i Fredensborg. Forsøget har derimod ikke samme potentiale i kommuner, hvor borgerservice og jobcenteret er placeret på forskellige adresser. Dette gør sig også gældende for andre forsøg. Forsøgenes potentiale bør derfor vurderes med afsæt i kommunernes organisering. Her vil der være et klart potentiale i nogle kommuner, mens potentialet er begrænset i andre kommuner.

Forsøgene i Gentofte og Gladsaxe, hvor dele af den sociale indsats placeres under jobcenteret, har givet mulighed for en mere helhedsorienteret tilgang til særligt udsatte borgere. Ved at bringe de fagpersoner - der alligevel er en del af borgerens sag - mere aktivt i spil i sagsbehandlingen, har de kunnet tilbyde borgerne en mere sammenhængende indsats. Medarbejderne i den sociale indsats har fx afholdt nulstillende samtaler, hvormed samtalerne bliver mere fokuserede og ressourcerne prioriteres til borgerens fordel. Potentialet ved at placere dele af den sociale indsats under jobcenteret er dermed, at der kan tilbydes et mere sammenhængende og fokuseret forløb til særligt udsatte borgere. Det fremhæves dog, at der i forbindelse med forsøget har været en udfordring med IT-systemer, hvilket bør afklares inden erfaringerne fra forsøget indarbejdes i generel lovgivning.

5. UDVIDET VIRKSOMHEDSPRAKTIK

I dette kapitel behandles forsøgene:

- Virksomhedspraktik i op til 13 uger for forsikrede ledige² (gennemført i Gentofte, Odense og Vejle)
- Udvidet praktik er vejen til uddannelse (gennemført i Fredensborg og Viborg)
- Udvidelse af virksomhedspraktikperiode fra fire til 26 uger (gennemført i Fredensborg, Viborg og Vejle).

I det følgende beskrives først forsøget *virksomhedspraktik i op til 13 uger for forsikrede ledige og udvidet praktik er vejen til uddannelse*, hvorefter forsøget *udvidelse af virksomhedspraktikperiode fra 4 til 26 uger* behandles.

5.1 Baggrund for forsøget

Nærværende afsnit behandler forsøgene *virksomhedspraktik i op til 13 uger for forsikrede ledige og udvidet praktik er vejen til uddannelse* samlet, idet de to forsøg grundlæggende har samme indhold, dog oprindeligt henvendt forskellige målgrupper. Tabellen nedenfor viser målgrupperne for de to forsøg.

Tabel 4: Målgrupper for de to forsøg

Virksomhedspraktik i op til 13 uger for forsikrede ledige	Udvidet praktik er vejen til uddannelse
<p>Forsøget er relevant for forsikrede ledige, der opfylder et af nedenstående kriterier:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ikke har relevant erhvervs erfaring 2. Har langvarig ledighed 3. I øvrigt har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse med løntilskud. 	<p>Forsøget er relevant for:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unge dagpengemodtagere under 25 år (Viborg) eller 30 år (Fredensborg) 2. Jobparate kontanthjælpsmodtagere.

Som følge af kontanthjælpsreformen i 2014 har forsøget vedrørende *udvidet praktik er vejen til uddannelse* kun været anvendt i forhold til gruppen af dagpengemodtagere, da uddannelsesparate kontanthjælpsmodtagere ikke er underlagt forsøget. Begge forsøg henvender sig således til dagpengemodtagere, men varierer i forhold til den specifikke aldersgruppe. Forsøgene harmoniserer dermed reglerne for de forsikrede ledige med borgere på fx ledighedsydelse og kontanthjælp.

Med de to forsøg gives der mulighed for, at henholdsvis alle forsikrede ledige og forsikrede unge ledige under 25 og 30 år får mulighed for at deltage i et praktikforløb i op til 13 ugers varighed. Dette er en fritagelse fra gældende lovgivning, som fastsætter, at der maksimalt kan etableres virksomhedspraktikker for forsikrede ledige af fire ugers varighed. Det er frikommunernes erfaring, at fire ugers virksomhedspraktik ikke er tilstrækkeligt til, at den ledige når at få "foden indenfor" og mulighed for at få udviklet og demonstreret sine kompetencer. Samtidig fremhæver kommunerne, at den ledige ikke når at finde sig til rette hos virksomheden eller når at få indsigt i og forståelse for de opgaver, der knytter sig til et bestemt fagområde. Endelig vurderer kommunerne, at de fire ugers praktik ligeledes kan udgøre en barriere for virksomhederne, som investerer tid og ressourcer i de ledige.

² Forsøget dækket *virksomhedspraktik op til 13 uger for forsikrede ledige* (Gentofte), *fritagelse for varighedsregler* (Odense) samt *udvidet virksomhedspraktik for forsikrede ledige* (Vejle).

Målsætningen med den forlængede virksomhedspraktik er, at borgeren kan få en fod inden for hos virksomhederne samt opkvalificere sine kompetencer. Ideen er, at arbejdsgiverne i højere grad ser de lediges potentiale. Det er en mulighed for at vise sig frem.

Ved at give 13 uger åbner vi flere døre, og vi gør det mere attraktivt for virksomhederne. Virksomhederne har jo ikke nogen udgifter forbundet med at ansætte borgerne i 13 uger, så det er meget mere attraktivt, og borgerne får meget mere tid og mange flere muligheder for at prøve ting af i en lidt længere periode.

Forsøget handler grundlæggende om at få hul i gennem til virksomhederne. Virksomhederne skal afsætte ressourcer og bruge meget tid og mange kræfter på at have folk i praktik. Vi gør det nu mere attraktivt for virksomhederne at ansætte folk i en virksomhedspraktik.

Kilde: Interviews med forsøgsansvarlige.

De fem forsøgsansvarlige fremhæver, at et længerevarende og sammenhængende praktikforløb er afgørende for, at den ledige bliver afklaret i forhold til uddannelse eller jobvalg eller ansættes på ordinære vilkår. Med en varighed på 13 uger synes den ledige at få bedre mulighed for at få foden indenfor, demonstrere sine kompetencer og blive afklaret i forhold til fremtidig beskæftigelse. Dette vurderes af de fem forsøgsansvarlige som lettere med 13 ugers praktik frem for 4. Af denne grund har kommunerne ønsket at blive fritaget fra gældende lovgivning og således give mulighed for, at alle forsikrede ledige eller unge forsikrede ledige under 25/30 år kan være i et praktikforløb i op til 13 uger.

Der er overordnet tre formål med forsøgene. Forsøgene skal *for det første* give udvalgte grupper af forsikrede ledige bedre tid til at demonstrere deres kompetencer over for virksomhederne og dermed øge muligheden for efterfølgende fastansættelse. *For det andet* skal den udvidede virksomhedspraktik bidrage til øget afklaring i forhold til uddannelse og/eller jobvalg. *For det tredje* skal forsøgene bidrage til at forbedre sammenhængen mellem det individuelle kontaktforløb og praktikken. Ved at tilbyde de forsikrede ledige op til 13 ugers virksomhedspraktik åbnes der for at tilrettelægge en mere individuel indsats. Da praktikken ikke længere er bundet af varighedsregler, kan der tilbydes længere praktikforløb efter den lediges behov og ønsker.

5.1.1 Retsgrundlaget

Ifølge Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 42 kan personer, der er omfattet af § 2, nr. 1-7 og 11³, og som enten har behov for en afklaring af beskæftigelsesmål, eller som på grund af mangelfulde faglige, sproglige eller sociale kompetencer kun vanskeligt opnå beskæftigelse på normale løn- og arbejdsvilkår eller med løntilskud, få tilbud om virksomhedspraktik på en offentlig eller privat virksomhed

Virksomhedspraktikken kan ifølge § 44 have en varighed, der udgør op til 4 uger for ledige, der modtager dagpenge og ledige, der modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik alene på grund af ledighed, bortset fra kontanthjælpsmodtagere, som er omfattet af integrationsprogrammet efter integrationsloven. Virksomhedspraktikken kan have en varighed på op til 13 uger,

³ § 2: Nr. 1) Ledige, der modtager dagpenge efter lov om arbejdsløshedsforsikring m.v., nr. 2) personer, der modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik alene på grund af ledighed, bortset fra kontanthjælpsmodtagere, som er omfattet af integrationsprogrammet efter integrationsloven, nr. 3) personer, der modtager kontanthjælp efter lov om aktiv socialpolitik ikke alene på grund af ledighed, bortset fra kontanthjælpsmodtagere, som er omfattet af integrationsprogrammet efter integrationsloven, nr. 4) personer med begrænsninger i arbejdsevnen, som er omfattet af kapitel 6 i lov om aktiv socialpolitik, bortset fra personer, der er omfattet af nr. 5, nr. 5) personer, der modtager dagpenge under sygdom efter lov om sygedagpenge, nr. 6) personer under folkepensionsalderen, jf. § 1 a i lov om social pension, med varige begrænsninger i arbejdsevnen, der modtager førtidspension efter lov om social pension eller efter lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v., og som ikke er i stand til at fastholde eller opnå beskæftigelse på nedsat tid på normale vilkår på arbejdsmarkedet, nr. 7) personer med varige begrænsninger i arbejdsevnen, der ikke modtager førtidspension efter lov om social pension eller lov om højeste, mellemste, forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v., og som ikke er i stand til at fastholde eller opnå beskæftigelse på normale vilkår på arbejdsmarkedet, nr. 11) personer, der modtager ressourceforløbsydelse efter kapitel 6 a i lov om aktiv socialpolitik.

hvis personen modtager kontanthjælp og ikke har erhvervs erfaring, har langvarig ledighed eller i øvrigt har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse med løntilskud. 13 ugers virksomhedspraktik kan også opnås, hvis personen er omfattet af integrationsprogrammet efter integrationsloven, hvis personen har begrænsninger i arbejdsevne, modtager dagpenge under sygdom eller hvis personen modtager ressourceforløbsydelse.

Det er ovenstående retsgrundlag, som frikommunerne jf. Bekendtgørelse om forsøgsordninger med frikommuneforsøg har ret til at afvige fra, således at hhv. alle forsikrede ledige og forsikrede unge ledige under 25 og 30 år får mulighed for at deltage i et praktikforløb i op til 13 ugers varighed

5.2 Tilrettelæggelse af forsøget

I modsætning til de tidligere behandlede forsøg (*individuel opfølgning af sygedagpengesager og ny organisering af beskæftigelsesindsatsen*) indebærer nærværende forsøg ikke en grundlæggende ændring af tidligere procedurer men tilbyder snarere kommunerne et yderligere redskab i beskæftigelsesindsatsen. Som tidligere nævnt bliver længden af virksomhedspraktikken for udvalgte grupper af forsikrede ledige ikke længere fastsat efter proceskrav men tilpasses den enkelte borgers behov. Ved at differentiere længden af virksomhedspraktikker gives der mulighed for, at borgeren kan være i praktik i den tid, som den enkelte borger vurderes at have brug for i forhold til få fodfæste på arbejdsmarkedet eller opnå afklaring vedrørende uddannelse og job.

På tværs af de fem frikommuner afgøres længden af virksomhedspraktikken af beskæftigelsesrådgiveren i samarbejde med den enkelte borger med udgangspunkt i borgerens individuelle behov og ønske. Særligt to af de interviewede medarbejdere påpeger, at praktikken ikke er sket på virksomhedernes præmisser men snarere ud fra en faglig vurdering af, hvad den ledige har haft behov for:

"Hvis læringsmålet for praktikopholdet er klart opstillet, kan vi vurdere, hvorvidt et givent praktikophold skal være 4, 8 eller 13 uger. Vi er vores opgave bevidst og kigger på den enkeltes situation i de konkrete sager. Hvis eksempelvis læringsmålet er forbedring af sociale egenskaber, så behøver praktikopholdet ikke at vare 13 uger."

Kilde: interview med medarbejder.

Selve matchet mellem virksomhed og ledig kan ske på tre måder: 1) Den ledige finder selv praktikstedet, 2) virksomhedskonsulenter finder praktikstedet til de ledige, eller 3) virksomhederne henvender sig til jobcenteret med ønsket om at få en virksomhedspraktikant. En medarbejder udtaler i den forbindelse, at det er vigtigt at være påpasselig, når virksomhederne selv henvender sig, idet praktikken ikke skal baseres på virksomhedernes behov for arbejdskraft men ud fra en faglig vurdering af den lediges behov.

På tværs af kommunerne fremhæver medarbejderne, at forsøget har været ukompliceret at implementere. Dette hænger formentlig sammen med, at medarbejderne har oplevet forsøget som et meningsfuldt initiativ, der har givet dem en større fleksibilitet og flere muligheder i forhold til at få de ledige ud på arbejdsmarkedet. Derudover er forsøget enkelt, idet der blot gives mulighed for en længerevarende praktikperiode. Med andre ord har dette forsøg ikke betydet, at der er blevet gennemført omfattende ændringer af arbejdsgange (læs mere herom i afsnit 5.3.4).

At forsøget har været nemt at implementere kommer ligeledes til udtryk i de relativt begrænsede tiltag, der har været igangsat i forbindelse med implementeringen af forsøgene. Nedenfor er opstillet de aktiviteter, der går på tværs af kommunerne:

- Informationsmøde i forbindelse med opstart, hvor medarbejdere er informeret om forsøgets indhold og muligheder.

- Nye arbejdsgangsbeskrivelser. Efter forsøgenes godkendelse er der udarbejdet konkrete arbejdsgangsbeskrivelser til medarbejderne. I arbejdsgangsbeskrivelserne har kommunen beskrevet forsøget og de nye muligheder knyttet hertil. Arbejdsbeskrivelserne ligger på intranettet, hvorfra medarbejderne har mulighed for at læse dem, hente dem ned og anvende dem i deres daglige arbejde.
- Løbende drøftelse af forsøget i teammøder.
- Løbende opfølgning af ledere. Det skal dog nævnes, at både ledere og medarbejdere pointerer, at den ledelsesmæssige opfølgning har været relativt begrænset, idet forsøgene har kørt ganske problemfrit.

5.3 Resultater og erfaringer med forsøget

De centrale erfaringer fra forsøget er vurderet dels i forhold til borgernes og virksomhedernes udbytte af forsøget og dels i forhold til de overordnede formål med frikommuneordningen. Resultaterne og erfaringer bygger primært på de kvalitative interviewdata suppleret med input fra de eksisterende kommuneevalueringer. Det fremhæves, at de kvalitative data bygger på interviews med i alt fem forsøgsansvarlige, otte medarbejdere og otte borgere.

Centrale fund

- Generelt har forsøgsansvarlige og medarbejdere på tværs af frikommunerne været positive over for forsøget og har udtrykt et ønske om fortsættelse heraf
- Forsøget vurderes at være til gavn for såvel ledige/unge som virksomheder
- Borgerne er generelt positive over for et længerevarende praktikforløb men fremhæver hensynet til den enkeltes behov ift. at bestemme forløbets varighed
- Der er forskellige opfattelser af, hvorvidt forsøget letter medarbejdernes arbejde
- Øget tillid til medarbejderne har ikke været forsøgets kernefokus, men medarbejderne føler trods alt, at de med den udvidede praktikperiode får mulighed for at sætte deres faglighed mere i spil.

Kilde: Interview med fem forsøgsansvarlige, fire interviews med i alt otte medarbejdere og to interviews med i alt otte borgere

Otte ud af de i alt otte interviewede medarbejdere samt fire af de i alt fem interviewede forsøgsansvarlige i frikommunerne udviser stor begejstring for forsøget. Viborg har ikke haft borgere i forløb og har derfor ikke oplevet en (positiv) effekt. I de andre kommuner opleves forsøget som meningsfuldt for såvel borgere som virksomheder og giver ikke umiddelbart anledning til større arbejdspress for medarbejderne. Derudover fremhæver flere af de interviewede forsøgsansvarlige, at der overordnet er god ræson i at tilbyde forsikrede ledige samme muligheder som kontant-hjælpsmodtagere. Forsøgsansvarlige og medarbejdere udtrykker alle et ønske om at fortsætte forsøget og anbefaler i øvrigt, at det udbredes til resten af landets kommuner.

5.3.1 Forudsætninger for succes

For at forsøget kan karakteriseres som en succes, er det altafgørende, at der blandt frikommunernes medarbejdere er kendskab til forsøget. Dette forudsætter, at ledere på tværs af kommunerne har orienteret deres medarbejdere om forsøget og gjort dem opmærksomme på, at de med forsøget har fået udvidede beføjelser og kan tilbyde virksomhedspraktik til udvalgte grupper af forsikrede ledige i op til 13 uger.

Derudover er det vigtigt, at medarbejderne/virksomhedskonsulenterne klædes ordentligt på i forhold til håndteringen af forsøget, således at længden af virksomhedspraktikken foretages med afsæt i en faglig vurdering. Medarbejderne skal med andre ord være i stand til at vurdere, hvorvidt den ledige har behov for eksempelvis 4, 8 eller 13 ugers virksomhedspraktik. Dette vil i høj grad afhænge af, hvilke kompetencer den ledige besidder samt årsagen til deres ledighed.

I tilknytning til ovenstående er det relevant, at medarbejderne informerer virksomhederne om, at de har mulighed for at have ledige i praktik i op til 13 uger. Derudover forudsætter forsøget, at medarbejderne er i tæt dialog med virksomhederne. Medarbejderne skal således sikre, at praktikken er opkvalificerende og målrettet, og at virksomhederne lever op til de læringsmål, der er aftalt i forbindelse med virksomhedspraktikken, ligesom medarbejderne skal sikre, at virksomhederne ikke udnytter de ledige.

Endelig er det afgørende, at medarbejderne sørger for, at det udvidede praktikforløb benyttes af alle ledige inden for målgruppen. Konkret betyder det, at medarbejderne skal sikre, at det ikke kun er de "stærke" ledige, der får tilbudt 13 ugers praktik, men at tilbuddet også rettes mod de svagere ledige.

5.3.2 Kommunernes vurdering af borgernes udbytte

Ifølge de fem interviewede forsøgsansvarlige og de otte interviewede medarbejdere i frikommunerne synes forsøget med udvidet virksomhedspraktik at være en god mulighed for de ledige. Nedenfor er oplistet de elementer, som de forsøgsansvarlige og medarbejderne fremhæver som værende af positiv betydning for de ledige/unge.

De ledige/unge:

- Får opbygget et netværk
- Bliver opkvalificeret og bedre klædt på i forhold til et ordinært job
- Får mulighed for at fastholde arbejdsevnen
- Får mulighed for at eksperimentere med forskellige brancher
- Får indsigt i virksomheden
- Lærer at begå sig på en arbejdsplads
- Får opbygget selvtillid inden for sit fag
- Bliver grundigere afklaret i forhold til fremtidige job- og uddannelsesønsker
- Får afdækket kompetencer
- Får mulighed for fordybelse
- Får mulighed for at levere et visitkort.

Kilde: Interviews med fem forsøgsansvarlige og fire interviews med i alt otte medarbejdere.

Som det fremgår af ovenstående, er der ifølge medarbejderne og de forsøgsansvarlige en lang række fordele forbundet med at være i virksomhedspraktik i op til 13 uger. Grundlæggende er det medarbejdernes og de forsøgsansvarliges vurdering, at de ledige er blevet bedre afklaret, de er blevet opkvalificeret og har fået erhvervs erfaringer, der især for de nyuddannedes vedkommende er helt afgørende for at komme i ordinær beskæftigelse. Disse fordele fremhæves ligeledes i evalueringen fra Fredensborg, hvor særligt afklaring og opkvalificering vurderes som centrale resultater.

Fredensborgs evaluering peger ligeledes på, at forsøget ville give god mening at anvende over for de uddannelsesparate unge på uddannelseshjælp, som forsøget også omfattede indtil kontanthjælpsreformen trådte i kraft 1. januar 2014. Erfaringerne fra Fredensborg viser, at netop denne målgruppe havde gavn af længerevarende praktikforløb for at blive afklaret i forhold til valg af uddannelse.

Derudover er det for alle målgrupperne særligt værdifuldt at få skabt sig et netværk, som i flere tilfælde fører til ansættelse (enten hos den aktuelle virksomhed eller andetsteds). Netop netværket fremhæves også i evalueringen fra Gentofte som værende særligt relevant.

Flere af kommunernes evalueringer påpeger desuden, at de 13 ugers virksomhedspraktik giver mulighed for, at den ledige kan vise en specifik virksomhed sine kompetencer med henblik på

fastansættelse. Denne pointe understøttes på tværs af vores interviewpersoner. Endelig giver forsøget den ledige muligheden for at afprøve nye brancher med henblik på omskoling.

Ud over ovenstående fordele fremhæver en medarbejder, at de 13 ugers virksomhedspraktik kan være relevant for særlige grupper:

"De 13 uger er også gode til de borgere, som har adfærdsmæssige problemer. Specielt de unge har gavn af at komme ud og finde ud af, hvordan man begår sig på en arbejdsplads."

Kilde: Interview med medarbejder.

Der synes således at være tale om opkvalificering af forskellige former: Både en faglig opkvalificering og en mere adfærdsmæssig opkvalificering, hvor borgerne lærer at begå sig på en arbejdsplads. I tilknytning hertil nævner en medarbejder, at en længere virksomhedspraktik ligeledes bidrager til at styrke borgernes selvtillid. I løbet af praktikforløbet er der således en række borgere, som bliver mere trygge ved deres fag, men også mere trygge ved at befinde sig på en arbejdsplads.

Kommunecase

I Gentofte Kommune har man haft stor succes med forsøget. Mindst 150 borgere har benyttet sig af muligheden for at komme i virksomhedspraktik ud over de 4 uger, som gældenden lovgivning giver mulighed for.

Kommunen vurderer, at forsøget med de 13 ugers virksomhedspraktik har bidraget til en øget selvforsørgelsesgrad, idet borgernes læring og erfaringsgrundlag er styrket, hvilket stiller borgeren bedre i en senere jobsøgningsperiode.

Kommunens vurdering af virksomhedernes udbytte

Også virksomhederne vurderes at have gavn af den udvidede virksomhedspraktik. I nedenstående boks er listet de centrale fordele for virksomhederne, baseret på interviews med fem forsøgsansvarlige og otte medarbejdere.

Virksomhederne:

- Får bedre mulighed for at se borgeren an
- Kan inddrage borgeren i længerevarende og mere komplicerede opgaver
- Sparrer ressourcer på oplæring og indkøring.

Kilde: Interviews med fem forsøgsansvarlige og fire interviews med i alt otte medarbejdere.

Ifølge forsøgsevalueringerne fra Gentofte, Fredensborg og Odense har forsøget haft en positiv betydning for virksomhederne. Dette understøttes af de forsøgsansvarlige og medarbejderne på tværs af frikommunerne, som grundlæggende synes at være enige i, at det med muligheden for 13 ugers virksomhedspraktik er blevet mere attraktivt for virksomhederne at tilbyde praktikforløb. Dette hænger sammen med to forhold: *For det første* sparer virksomhederne ressourcer, idet de slipper for at skulle oplære praktikanter for kun fire ugers varighed og nu får mere glæde af den tid, de lægger i oplæringen og indkøringen. I forlængelse heraf kan virksomheden tilbyde praktikanten flere og mere komplicerede arbejdsopgaver, da der med 13 uger er tid til at sætte praktikanten ordentligt ind i opgaverne, systemerne og arbejdsgangene. *For det andet* er der en central fordel forbundet med, at virksomhedspraktikken kan anvendes som rekrutteringskanal for virksomhederne. Med et længerevarende praktikforløb får virksomhederne mulighed for at se

praktikanterne bedre an, og vurderes praktikanten egnet, kan virksomheden tilbyde efterfølgende ansættelse.

Med de 13 ugers virksomhedspraktik gives der i tillæg til ovenstående mulighed for, at flere virksomheder kan komme i spil:

"Med den udvidede virksomhedspraktik når vi også ud til flere brancher, hvor det næsten er umuligt at oplære nogen på fire uger."

Kilde: Interview med medarbejder.

Med muligheden for at tilbyde op til 13 ugers praktik bliver tilbuddet attraktivt for flere virksomheder – det gælder især virksomheder, hvor der bruges særligt udstyr (fx fotoudstyr). Dette er naturligvis ikke kun en fordel for de virksomheder, der nu har mulighed for at tilbyde praktikpladser, men også for de borgere, der vurderer virksomheden som et interessant praktiksted.

5.3.3 Borgernes vurdering af forsøget

Med afsæt i ovenstående positive udmeldinger fra såvel forsøgsansvarlige som medarbejdere er det relevant at fokusere på, hvordan de involverede borgere vurderer forsøget. Baseret på interviews med i alt otte borgere er følgende vurderinger fremkommet.

Table 5: Borgernes vurdering af forsøget

Godt	Mindre godt
<p><i>Udsigten til, at det er 13 uger i stedet for 4 uger, gør, at man sætter sig mere ind i arbejdspladsen og arbejdsopgaverne, fordi man ved, at man skal være der i længere tid.</i></p> <p><i>Praktikken har været opkvalificerede – især i det her tilfælde, fordi jeg skulle bruge noget udstyr, som ellers ikke kunne blive taget i brug.</i></p> <p><i>Som nyuddannet giver det virkelig god mening at have de 13 uger, fordi det giver erfaring, som er efterspurgt på arbejdsmarkedet. Når man kun har en professionsbachelor med et halvt års praktik, er erfaring ikke det, man har mest af. Derfor er praktikken god.</i></p> <p><i>Hvis man bliver inden for samme branche men skifter fra fx offentlig til privat, giver det mening med 13 uger, fordi det også er opkvalificerende, hvad angår kendskab til arbejdsgange, it-systemer osv.</i></p>	<p><i>Det store problem med de 13 uger er, at man ved siden af skal søge jobs. Det får man ikke gjort, når man er træt efter en hel dags arbejde.</i></p> <p><i>Der er mange virksomheder, som udnytter, at vi gerne vil gøre en ekstra indsats. Man kontakter dem, og de siger, at der måske er job bagefter. Så laver man en masse opgaver, som man ikke engang er kvalificeret til, og så smider de en ud bagefter, fordi der alligevel ikke er penge til ansættelse.</i></p> <p><i>Fuldtidsjob samtidig med ansøgningerne er et meget stort stykke arbejde. Det betyder, at man bliver nødt til at lave ansøgninger i weekenderne, og de bliver ikke lige så gode.</i></p>

Kilde: To borgerinterviews med i alt otte borgere.

Som det fremgår af ovenstående, er der delte meninger om, hvorvidt forsøget med de 13 ugers virksomhedspraktik er hensigtsmæssigt. Fokuseres der først på de positive udmeldinger, vurderer syv af de i alt otte interviewede borgere, at virksomhedspraktikken har bidraget til reel opkvalificering samt opbygning af relevant erhvervs erfaring. På lige fod med medarbejderne fremhæver borgerne, at de 13 ugers virksomhedspraktik er særlig relevant for de nyuddannede, der med praktikken opbygger erhvervs erfaring, som er særlig værdifuld i forbindelse med senere jobsøgning. Borgerne lægger også vægt på, at praktikforløbet tages mere seriøst, idet borgeren befinder sig på arbejdspladsen i længere tid. Den længerevarende praktikperiode lægger i højere grad op til, at borgerne sætter sig ind i opgaverne og arbejdspladsen, hvilket både bidrager til

opkvalificering og afklaring. Endelig understreger en del borgere, at de generelt oplever mere mening med praktikforløbet, da det ikke er en "ind-og-ud"-oplevelse.

Af ovenstående fremgår det også, at enkelte borgere vurderer forsøget mindre positivt. To borgere fremhæver eksempelvis, at 13 ugers virksomhedspraktik er *for* lang tid. Ifølge borgerne skydes dette to forhold: For det første er der praktikker, hvor der efter eksempelvis otte uger ikke læres mere, og hvor borgeren *har* nået at vise sine kompetencer. Nedenstående boks beskriver et eksempel:

Kantinemedhjælper i 13 uger

Ulla er 42 år og ledig. Hun vil gerne arbejde i et køkken, da hun elsker at lave mad. Ulla bliver tilbudt en virksomhedspraktik som køkkenmedhjælper i en stor offentlig kantine. Ulla udtrykker stor begejstring og er rigtig glad for at arbejde i kantinen de første otte uger. Derefter begynder hun at få nogle meget stramme deadlines, som hun ikke vurderer at kunne overholde. Ulla gør opmærksom herpå og bliver efterfølgende – dvs. de sidste fem uger af sit praktikforløb – sat til at vaske op.

Kilde: Borgerinterview.

For det andet fremhæver tre borgere, at 13 ugers virksomhedspraktik er lang tid set i forhold til, at dagpengeperioden kun er to år. Denne problematik fremhæves ligeledes i forsøgsevalueringerne fra Vejle, hvor det påpeges, at hvis borgerne deltager i flere praktikforløb af op til 13 ugers varighed uden en efterfølgende ansættelse, vil store dele af dagpengeperioden være opbrugt, og borgerne vil rent økonomisk stå dårligere efterfølgende.

Derudover peger to borgere på uhensigtsmæssigheden i, at de skal søge job sideløbende med deres praktik. Borgere tilkendegiver i forbindelse hermed, at jobansøgningerne ikke bliver lavet, eller at de er af dårligere kvalitet.

I et forsøg på at komme nogle af uhensigtsmæssighederne ved forsøget til livs, foreslår borgerne følgende justeringer:

- Opfølgningsmøder under praktikforløbet
- Skarpere kriterier for hvilke virksomheder der udvælges
- Krav om at virksomheden har ledige stillinger.

Med opfølgningsmøder under praktikforløbet bliver det muligt at følge op på, om de fastlagte mål for praktikken opnås. Det kan fx være om borgerne tilegner sig de konkrete kompetencer og dermed bliver bragt tættere på et ordinært job.

Ved at opstille skarpere kriterier for, hvilke virksomheder der udvælges som praktiksted, kan det undgås, at samme praktiksted "lever" af gratis arbejdskraft. Det vil således kunne undgås, at samme virksomhed blot får en ny praktikant, når de 13 uger er gået.

I forhold til krav om, at virksomhederne skal have ledige stillinger, ønsker borgerne at understrege, at et praktikforløb burde have en eller anden form for forpligtelse. Så virksomhederne ikke bare kan inddrage praktikanter løbende til at besætte en bestemt funktion, men at de er tvunget til at ansætte en ny medarbejder på et tidspunkt.

5.3.4 Perspektivering til det overordnede frikommuneforsøg

I dette afsnit sammenholdes forsøget med de overordnede formål med frikommuneordningen. Som nævnt indledningsvist er de overordnede formål med frikommuneordningen følgende:

- Et opgør med unødigt bureaukrati overalt i den kommunale sektor
- Tillid til de offentlige medarbejdere

- Mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere.

Blandt de deltagende frikommuner er der blandede holdninger til, hvorvidt forsøget har medvirket til *et opgør med unødigt bureaukrati*. I Odense, hvor der efter fire uger skal udarbejdes et særligt skema vedrørende forlængelse af virksomhedspraktikken, er der nærmest tale om det modsatte. Skemaet skal både udfyldes af en jobkonsulent og en virksomhedskonsulent og endelig journaliseres på den lediges sag. Ifølge Odenses egen evaluering samt interviewet med den forsøgsansvarlige og medarbejderne i Odense har dette været en administrativ tung opgave, idet opgaven har været delt op, og selve dokumentationen har været tung administrativt.

"Praktikordningen har ikke lettet en ressourcebyrde for sagsbehandlerne. De nye ordninger kræver, at virksomhedsserviceafdelingen og jobcenteret samarbejder, hvilket til tider er trægt. Der går meget tid med koordineringen på tværs af afdelinger."

"Arbejdsgangene er ikke blevet lettere. Det kræver mere fra sagsbehandleren at tilpasse løsningerne til de enkelte ledige. Det har ikke lettet arbejdsbyrden, men det har været godt for arbejdsglæden."

Kilde: Interviews med forsøgsansvarlig og medarbejder.

På den anden side nævner medarbejderne i Vejle og Fredensborg, at deres arbejdsopgaver til en vis grad er blevet lettet, idet medarbejderne kan "nøjes" med at arrangere ét 13-ugers virksomhedspraktikforløb frem for tre forløb af fire ugers varighed:

"Der ligger også noget lettelse i administrationen, fordi med kun fire uger ville man af flere omgange skulle finde andre virksomheder til yderligere fire uger."

Kilde: Interview med medarbejder.

I forlængelse af ovenstående nævner seks af de i alt otte interviewede medarbejdere, at deres arbejde er lettet, i og med at det er blevet lettere at skaffe virksomhedspraktikkerne. Med forsøget er det blevet mere attraktivt for virksomhederne at have en virksomhedspraktikant, hvorfor medarbejderne bruger færre ressourcer på at finde det rette match. Det er i forlængelse heraf også medarbejdernes vurdering, at virksomhederne har været glade for de nye muligheder og har i højere grad efterspurgt praktikforløb.

Endelig er der en del medarbejdere, der vurderer, at deres arbejdsopgaver ikke er ændret væsentligt som følge af forsøget. I Fredensborgs evaluering fremhæves det, at hovedparten af de forsikrede ledige selv har fundet en praktikplads, der matchede deres kompetencer og jobønsker, hvorfor medarbejderne ikke bruger mange ressourcer på at etablere forløb for denne gruppe.

I forhold til frikommuneordningens andet formål *tillid til de offentlige medarbejdere* nævner både medarbejdere og forsøgsansvarlige, at medarbejderne i kraft af muligheden for at kunne tilrettelægge individuelle forløb for de ledige har følt en større faglig tillid. Medarbejderne har således følt, at de har kunnet sætte deres faglighed mere i spil, idet de for hvert praktikforløb skulle vurdere, om praktikforløbet burde have en varighed af eksempelvis fire, otte eller 13 uger.

Sidste formål vedrørende *mere råderum og indflydelse til kommunale politikere og ledere* har ikke fyldt noget for nærværende forsøg.

5.4 Potentialet for generel udbredelse

Som fremhævet tidligere i dette afsnit, udtrykker samtlige af de interviewede medarbejdere samt fire ud af de fem interviewede forsøgsansvarlige et ønske om at fortsætte forsøget med udvidet virksomhedspraktik. I forlængelse heraf påpeger både medarbejdere og forsøgsansvarlige, at forsøget med fordel kan udbredes til resten af landets kommuner. Dette skyldes en generel opfattelse af, at forsøget bidrager til opkvalificering af de ledige, større afklaring i forhold til fremti-

digt job og øget mulighed for at få foden inden for hos virksomhederne. Hvad borgerne angår, synes en overvægt af disse at være tilfredse med forsøget, og de er generelt positive over for en længerevarende praktikperiode. Enkelte borgere fremhæver, at de 13 uger kan være *for* lang tid og at (eksempelvis) 8 uger kan være tilstrækkeligt.

5.5 Udvidelse af virksomhedspraktikperiode fra 4 til 26 uger i vækstvirksomheder

Forsøget *udvidelse af virksomhedspraktikperiode fra 4 uger til 26 uger i vækstvirksomheder* har været gennemført i tre kommuner: Fredensborg, Vejle og Viborg. Forsøget handler grundlæggende om at udvide den nuværende praktikperiode fra 4 uger op til 26 uger for ledige, der kan bidrage til vækstskabelsen i en virksomhed. På tværs af de tre kommuner har kun fire borgere deltaget i den udvidede virksomhedspraktik. Forsøget har dermed ikke været anvendt i det omfang, det har været ønsket fra kommunernes side, og kun Fredensborg ønsker at fortsætte med forsøget. På baggrund af den lave deltagelsesgrad og det manglende ønske om forlængelse, behandles forsøget relativt kort.

Forsøget er iværksat med det formål at skabe flere jobs til ledige ved at give de ledige mulighed for at bidrage til virksomheders realisering af en god forretningsside og dermed skabe deres egen fremtidige arbejdsplads i virksomheden. Målet er, at de ledige skal matches med virksomheder, der vurderes at have et vækstpotentiale. Værkshusene i de forskellige kommuner har haft til opgave at opstille en række kriterier for virksomhedernes deltagelse i forsøget og på baggrund heraf vurdere, hvorvidt en specifik virksomhed var egnet til deltagelse.

Som nævnt ovenfor har forsøget ikke været anvendt i det ønskede omfang. Der synes grundlæggende at være tre årsager hertil. For det første fremhæver de forsøgsansvarlige og medarbejderne, at det har været svært at finde virksomheder, der lever op til kriterierne for deltagelse. Her understreges det, at kriterierne generelt har været for stramme, og at timingen af forsøget har været dårlig, idet mange virksomheder først nu er på vej ud af finanskrisen. Derudover nævner en forsøgsansvarlig, at der som følge af virksomheders afslag på deltagelse kan være opstået en negativ spiral:

”Når først et par virksomheder har haft en dårlig oplevelse [fået afslag om deltagelse], så er det svært at få andre virksomheder på banen.”

Kilde: Interview med forsøgsansvarlig.

For det andet – og delvist i forlængelse af ovenstående – fremhæver især den forsøgsansvarlige i Vejle, at de har været udfordret af den såkaldte De minimis-regel. De minimis-reglen går ud på, at mindre støttebeløb ikke skal anmeldes til EU, men at der til gengæld er sat en beløbsgrænse for, hvor meget støtte en enkelt virksomhed kan modtage. Den forsøgsansvarlige i Vejle fremhæver i forbindelse hermed, at især store virksomheder udelukkes fra forsøget, idet de i så fald ville overskride beløbsgrænsen. Samtidig udelukkes mange små virksomheder, da de grundlæggende ikke har de ressourcer, det kræver at have én i praktik i op til 26 uger.

For det tredje nævner de forsøgsansvarlige og medarbejdere på tværs af de tre kommuner, at det generelt har været vanskeligt at finde ledige, der både matchede virksomhedernes behov, havde de rette ressourcer og kompetencer og samtidig var interesseret i at deltage. I forlængelse heraf påpeger en række medarbejdere, at mange borgere har været tilbageholdende med at deltage i den udvidede virksomhedspraktik, idet der ingen garanti har været for efterfølgende ansættelse.

5.6 Potentialet for generel udbredelse

På baggrund af ovenstående synes det rimeligt at hævde, at potentialet for generel udbredelse af forsøget om udvidet praktikforløb i op til 26 uger er begrænset.

Af Viborgs egen evaluering fremgår det, at forsøget har haft en meget begrænset betydning, og at dette skal ses i sammenhæng med, at der blandt de relevante ledige kun er få med en videregående uddannelse eller med de tilstrækkelige kompetencer. Der er således kun ganske få ledige, der reelt kan bidrage til virksomhedernes vækst, og de ledige, der kan, bliver enten ordinært ansat efter en kort virksomhedspraktik på fire uger eller starter selv om iværksættere. Samtidig fremhæves det, at forsøget ikke har haft nogen betydning for reducere af ledighed eller for væksten generelt, hvorfor forsøget ikke anbefales udbredt til resten af landets kommuner.

Det er kun Fredensborg, der på trods af forsøgets begrænsede anvendelse, anbefaler at udbrede forsøget til andre kommuner. I Fredensborgs egen evaluering fremhæves det, at det fortsat er forventningen, at forsøget er et brugbart redskab til at forbedre lediges mulighed for at skabe deres eget job.

BILAG 1 EVALUERINGENS DATAGRUNDLAG

Evalueringen bygger på analyse af et samlet datamateriale, som består af følgende datakilder:

- Systematisk gennemgang af kommunernes forsøgsansøgninger
- Casebesøg i syv frikommuner
- Telefoninterviews med frikommunkoordinatorer
- Gennemlæsning og vurdering af kommunernes egne forsøgsevalueringer.

En systematisk gennemgang af kommunernes forsøgsansøgninger er foretaget i analysens første fase. Formålet hermed var at få et indledende kendskab til forsøgenes indhold og hensigt samt deres forventede mål og resultater.

RMC/BDO har derudover foretaget casebesøg i syv frikommuner: Gentofte, Gladsaxe, Fredensborg, Odense, Vejle, Viborg og Vesthimmerland. Casebesøgene bestod af semistrukturerede interviews med den forsøgsansvarlige, medarbejdere og borgere for hvert forsøg. Enkelte kommuner havde dog vanskeligt ved at stille med de ønskede interviewpersoner, hvorfor ikke alle aktører er repræsenteret inden for hvert forsøg.

Foruden casebesøgene har RMC/BDO foretaget telefoninterview med frikommunkoordinatorer med henblik på at få en status på forsøget samt blive gjort opmærksom på eventuelle udfordringer, justeringer af forsøget el.lign. Nedenstående tabel giver et overblik over, hvilke aktører der har bidraget til interviewrunden for de tre forsøgstemaer i de syv kommuner.

Oversigt over interviewpersoner

Kommune	Forsøgstema	Frikommunkoordinator	Forsøgsansvarlig	Medarbejdere	Borgere
Fredensborg	1	X	X	1	2
	2		X	3	1
	3		X	2	0 ^A
Gentofte	1	X	X	3	1
	2		X	3	1
	3		X	1	3
Gladsaxe	1	X	X	2	0 ^B
	2		X	3	0 ^C
Odense	2	X	- ^F	3	0 ^G
	3		X	2	0 ^G
Vejle	1	X	X	3	5
	2		X	4	1
	3		X	3	5
Viborg	1	X	X	4	3
	3		X	0 ^E	0 ^E
Vesthimmerland	2	0 ^E	X	0 ^D	0 ^D

A: Fredensborg Kommune havde ikke mulighed for at stille med borgere for dette forsøg

B: Kommunen havde inviteret 2 borgere, som desværre ikke dukkede op til interviewet

C: Gladsaxe Kommune havde ikke mulighed for at stille med borgere for dette forsøg

D: Vesthimmerland Kommune havde ikke mulighed for at stille med frikommunkoordinator, medarbejdere eller borgere

E: Viborg Kommune har ikke anvendt forsøg 3, hvorfor det ikke gav mening at afholde interview med medarbejdere og borgere

F: Frikommunkoordinatoren er ikke længere ansat i kommunen, og det var ikke muligt at finde en afløser

G: Odense Kommune havde ikke mulighed for at stille med borgere til de to forsøg.

Som tabellen viser, bygger interviewrundens samlede datagrundlag på 6 frikommunkoordinatorer, 15 forsøgsansvarlige, 37 medarbejdere og 21 borgere. Det skal i den forbindelse pointeres, at datagrundlaget er mindre, når forsøgstemaerne behandles separat. Fx er borgere i nogle tilfælde repræsenteret i et begrænset omfang – det skal derfor påpeges at borgernes input ikke er repræsentative for alle borgere, og at der kan være usikkerhed i datagrundlaget. Borgernes input indgår primært i rapporten som eksemplificeringer på borgernes syn på forsøgene.

Endelig har RMC/BDO foretaget en gennemlæsning og en systematisk opsamling af resultaterne i kommunernes egne forsøgsevalueringer. RMC/BDO har indhentet kommunernes forsøgsevalueringer og sammenholdt konklusionerne på tværs - herunder forsøgenes baggrund, resultater og fremtidige potentialer. Her er der tale om input fra kommunernes interne evalueringer, som bygger på forskellige datakilder, dermed kan der også være usikkerhed i data fra disse.