

Til  
**Styrelsen for International Rekruttering og Integration**

Dokumenttype  
**Årsrapport**

Dato  
**Februar, 2018**

# I MÅL MED INTEGRATION ÅRSRAPPORT



# I MÅL MED INTEGRATION ÅRSRAPPORT

Dato **Februar 2018**  
Udarbejdet af **Rambøll**  
Beskrivelse **Årsrapport**

## INDHOLD

<b>1.</b>	<b>INDLEDNING, BAGGRUND OG METODE</b>	<b>1</b>
1.1	Indledning og baggrund om projektet	1
1.2	Årsrapportens formål og indhold	1
1.3	Metode i udarbejdelsen af årsrapporten	2
1.4	Projektaktiviteter i 2017	2
<b>2.</b>	<b>OVERORDNEDE KONKLUSIONER</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>FOKUSPUNKTER I 2018</b>	<b>4</b>
3.1	Forslag til aktiviteter til procesunderstøttelse i 2018	4
<b>4.</b>	<b>UDVIKLING I MÅLSÆTNINGER</b>	<b>6</b>
4.1	Målsætning 1: Andel borgere i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse	6
4.2	Målsætning 2: Andel jobparate borgere	7
4.3	Målsætning 3: Andel borgere i virksomhedsrettet aktivering	9
<b>5.</b>	<b>KOMMUNERNES INDSATS</b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>TENDENSER I METODEUDVIKLING</b>	<b>12</b>
6.1	Tema 1: Organisering	15
6.2	Tema 2: Medarbejdere	16
6.3	Tema 3: Redskaber og tilbud	18
6.4	Tema 4: Samarbejdspartnere	20
6.5	Tema 5: Ledelse og projektledelse	21
<b>7.</b>	<b>RESULTATER I ARBEJDET MED KERNEELEMENTER</b>	<b>25</b>
7.1.1	Der arbejdes i høj grad med forventningsafstemning	26
7.1.2	Stor spredning i kommunernes forståelse af, hvorvidt de arbejder med job og uddannelse	26
7.1.3	Stort skifte i indsats omkring danskuddannelse	27

# 1. INDLEDNING, BAGGRUND OG METODE

## 1.1 Indledning og baggrund om projektet

*I mål med integration*<sup>1</sup> er et projekt, der finansieret af satspuljemidler er igangsat af Styrelsen for International Rekruttering og Integration (herefter SIRI). Dette er den første årsrapport i projektet fra Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll).

Ved projektets start stod Danmark overfor en stor udfordring med at integrere den stigende flygtningestrøm, og trods et faldende antal nyankomne flygtninge er udfordringen med integration stadig til stede. På kommunalt plan er der derfor behov for at styrke integrationen og modvirke, at nyankomne flygtninge og familiesammenførte ender i den store gruppe af ikke-vestlige borgere uden for arbejdsstyrken.

Projektet *I mål med integration* har derfor til opdrag at sætte fokus på og styrke en målrettet og koordineret kommunal beskæftigelsesrettet integrationsindsats. Dette sker gennem udvikling og metodemodning af indsatsen, som skal føre til, at a) der sker et løft i deltagerkommunernes indsats, som omfatter både det faglige indhold og organisering, og som kan anvendes målrettet til udbredelse i andre kommuner, og b) der derigennem sikres markante løft i beskæftigelsen, som på sigt kan påvirke målgruppens beskæftigelsesgrad på landsplan. Projektet forløber over tre år (2016-2019). Rambøll leverer implementeringsunderstøttelse sammen med Cabi og Peter Plougmann som underleverandører. VIVE er ansvarlig for evalueringen.

Den udmeldte pulje med økonomisk støtte er målrettet de kommuner, der på ansøgningstidspunktet havde de største udfordringer i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Der er meddelt støtte til i alt 15 projekter (17 kommuner). Den primære målgruppe for puljen er flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven samt ikke-vestlige indvandrere med andre problemer end ledighed (aktivitetsparate), der modtager kontanthjælp eller integrationsydelse. Hovedfokus for puljen er på nyankomne flygtninge og familiesammenførte, og de støttede kommuner i projektet har alle valgt at fokusere på indsatsen for netop de nyankomne flygtninge og familiesammenførte.

## 1.2 Årsrapportens formål og indhold

Det første år i projektet har været kendetegnet ved, at de 17 kommuner har haft et behov for at etablere deres projektorganiseringer. Dernæst har projektkommunerne haft et fokus på metodeudvikling. Kommunerne har udviklet nye metoder, arbejdsgange og indsatser for at styrke den beskæftigelsesrettede integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Ved udgangen af det første projektår har de 17 projektkommuner således etableret velforankrede projektorganisationer og implementeret indsatser for målgruppen. Det fremadrettede fokus vil således være på, at kommunerne realiserer de målsætninger, de har stillet op for sig selv.

Kommunerne i projektet har forskellige rammevilkår, forskellig organisering og politisk tilgang til at arbejde med den fælles målsætning om integration. Til trods herfor er der tydelige tendenser og mønstre i de nye metoder, arbejdsgange og indsatser, som kommunerne har udviklet i regi af dette projekt. Årsrapporten har til formål at gøre status for projektet. Rambøll sammenfatter de aktiviteter, der er blevet gennemført i 2017. Dernæst udpeges de overordnede udviklingstendenser og de tendenser, vi ser på tværs af kommunerne. På denne baggrund har årsrapporten tre konkrete formål:

- Rapporten skal give en status på kommunernes metodeudvikling – herunder gennemførte projektaktiviteter, de overordnede tendenser og opmærksomhedspunkter der er i metodeudvikling, konkrete eksempler på gode greb for den innovative udvikling af nye metoder.
- Vi vil give en status for kommunernes resultater på de udvalgte resultatmål.
- Endelig vil vi identificere fokuspunkter for projektet i 2018 på baggrund af de tendenser, vi ser i kommunernes metodeudvikling og kommunernes resultater. Desuden vil vi opstille relevante aktiviteter til procesunderstøttelse.

<sup>1</sup> Oprindeligt kaldet Målrettet kommunal beskæftigelsesindsats for flygtninge og indvandrere.

Med dette udgangspunkt er rapporten opbygget med følgende kapitler:

**Tabel 1: Indholdsfortegnelse**

1. Indledning, baggrund og metode
2. Overordnede konklusioner
3. Fokuspunkter i 2018
4. Udvikling i målsætningerne
5. Kommunernes indsats
6. Tendenser i metodeudvikling
7. Resultater i arbejdet med kerneelementer

Bilagene 1-4 til rapporten findes i en separat bilagsrapport.

### 1.3 Metode i udarbejdelsen af årsrapporten

Årsrapporten er baseret på kvantitativt og kvalitativt data om projekterne. Konkret er der i jobindsats.dk og DREAM<sup>2</sup> trukket data på kommunernes målsætninger. Desuden er der benyttet data fra kommunernes besvarelse af spørgeskema om kerneelementer. Viden om projekterne er derudover baseret på data, der er indhentet gennem projektaktiviteter, herunder: 1) de opdaterede metodebeskrivelser, der forklarer borgernes forløb og indsatser, 2) fælles netværksmøder med de kommunale projektledere og ledere og 3) de kommuneansvarlige konsulenter fra Rambøll og Cabis kommunebesøg med opfølgning på projekterne. Metoderne til dataindsamling og dataanalyse er beskrevet yderligere i bilag 2 i bilagsrapporten.

### 1.4 Projektaktiviteter i 2017

Der er i 2017 gennemført adskillige projektaktiviteter. Helt konkret har følgende aktiviteter været afholdt: Forandringsteori- og metodeworkshops; parathedworkshop; indikatorworkshop; undervisningsdage; halvårslige projektbesøg; kvartalsvis udsendelse af statusrapporter; kvartalsvis statusopfølgning på handleplanen; kvartalsvist spørgeskema om kerneelementerne; halvårligt projektledernetværksmøde; lederseminar; inddragelse af ressourcepersoner; og ad hoc understøttelse af særlige udfordringer og løbende styregruppemøder med SIRI.

For en detaljeret beskrivelse af projektaktiviteterne henvises til bilag 1 i bilagsrapporten.

## 2. OVERORDNEDE KONKLUSIONER

Det første år i projektet har været præget af den tidligere stigning i antallet af flygtninge og en række nye lovændringer og krav, der nødvendiggjorde væsentlige ændringer af kommunernes integrationsindsats. Kommunerne har arbejdet med at få de rette arbejdsgange på plads og leve op til lovkravene, hvilket i vidt omfang er lykkedes. De 17 kommunerne har derfor udviklet nye metoder, arbejdsgange og indsatser for at styrke integrationen af nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Ved udgangen af 2017 er den overordnede konklusion for projektet, at alle kommuner på forskellig vis har struktureret deres indsatsforløb for borgerne og styrket deres tilbudsvifte. Fremadrettet skal fokus være på, at kommunerne skal realisere gevinsterne af deres arbejde i regi af projektet.

I dag ser situationen på flere punkter anderledes ud. Antallet af nyttilkomne flygtninge er faldet drastisk, og to af projektkommunerne forventes til næste år ikke at modtage nye flygtninge. Til gengæld har kommunerne nu fokus på modtagelsen af familiesammenførte og på de mindre ressourcestærke borgere i integrationsprogrammet, hvilket ofte vil sige gruppen længere væk fra arbejdsmarkedet. De områder i kommunernes indsats, som stadig kræver et særligt fokus, er en velfungerende virksomhedsrettet indsats og jobrettet fokus, hvilket blandt andet relaterer sig til samarbejdet med anden aktør og leverandører af danskuddannelse – foruden i sidste ende en øget overgang til selvforsørgelse eller uddannelse blandt målgruppen.

<sup>2</sup> Data fra DREAM er leveret af VIVE, der er evaluator på projektet.

Det helt centrale fokus i 2018 vil derfor være, at kommunerne høster de resultater på målsætningerne, som de har sat for sig selv. Til at opnå dette anbefaler Rambøll et fokus på særligt tre punkter: Forankring af indsatsen internt i kommunen, den virksomhedsrettede indsats samt gruppen længere væk fra arbejdsmarkedet. Disse fokuspunkter er foreslået på baggrund af tendenserne i projektkommunerne. Fokuspunkterne har til formål at sikre, at kommunerne styrker deres resultater i 2018. Disse er præsenteret uddybende nedenfor.

Gør vi status på kommunernes resultater på de centrale målsætninger i projektet, ser billedet positivt ud. Langt de fleste kommuner har forbedret sig på målsætningerne om overgang til selvforsørgelse og ordinær uddannelse, visitering til jobparat og brug af virksomhedsrettet aktivering.

- *Målsætning 1. Andel borgere i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse*  
Kommunerne i projektet har forbedret overgangen til selvforsørgelse eller uddannelse. Vi kan således se, at andelen i selvforsørgelse eller uddannelse er steget med mellem 9-29 procentpoint i projektperioden blandt kommunerne. Der er fem kommuner i projektet, der ligger over landsgennemsnittet for overgang til uddannelse og selvforsørgelse. Ved projektets start var der kun tre kommuner, der lå over landsgennemsnittet.
- *Målsætning 2. Andel jobparate borgere*  
Kommunerne har arbejdet proaktivt med visitering af borgere som henholdsvis jobparate og aktivitetsparate. Ved projektets start lå 11 kommuner over landsgennemsnittet i andelen af jobparate borgere. Flere kommuner var ved projektopstart netop startet på revisiteringen på baggrund af de nye regler for visitering til job- og aktivitetsparate integrationsborgere. Kommunerne har nu været igennem revisitering af alle deres borgere i målgruppen. Ved den seneste måling ligger ni kommuner over landsgennemsnittet. Denne forskel dækker dog over, at der er kommuner i projektet, der, selvom de ligger under landsgennemsnittet, har skabt en markant stigning i andel visiterede. Det forventes, at der kan ske et fald i andel jobparate over tid, da den lavere tilstrømning af nye borgere i kombination med øget afgang til selvforsørgelse medfører en lavere andel jobparate. Udviklingen i andelen, der visiteres jobparat, spænder fra et fald på 4 procentpoint til en stigning på 68 procentpoint i projektkommunerne<sup>3</sup>.
- *Målsætning 3. Andel borgere i virksomhedsrettet aktivering*  
Kommunerne har øget deres brug af virksomhedsrettet indsats markant. Ved starten af projektet, var der kun fire projektkommuner, der igangsatte virksomhedsrettet indsats i højere grad end landsgennemsnittet. I 3. kvartal 2017 er dette tal oppe på ni kommuner. Udviklingen siden projektstart i andelen i virksomhedsrettet indsats spænder fra et fald på 5 procentpoint til en stigning på 26 procentpoint.

Ser vi på tværs af kommunerne og på, hvilke initiativer der har understøttet denne udvikling, er det endnu et væsentligt resultat, at kommunerne i det sidste år har arbejdet intensivt med deres organisering og forbedret sig markant her. Kommunerne har kortlagt og afklaret roller både internt i kommunerne og i deres samarbejde med eksterne aktører. Kommunerne har også haft fokus på at sætte fælles rammer for administrationen af reglerne på området og udviklet kompetencerne hos medarbejderne, så borgernes forløb bliver jobrettet. For at understøtte denne orientering imod job har kommunerne blandt andet implementeret brugen af progressionsværktøjet FIP<sup>4</sup> udviklet af VIVE med henblik på at måle borgernes progression. Afslutningsvis har kommunerne arbejdet med at dokumentere og følge resultaterne af deres indsats.

<sup>3</sup> Det bemærkes, at der vil være en grænse for, hvor høj en andel jobparate en kommune kan få, da der skal foretages en individuel vurdering ud fra reglerne – og der vil være borgere, som skal visiteres aktivitetsparate.

<sup>4</sup> Flygtninge og Indvandreres Progression (FIP) er ét af de borgerrettede redskaber, som kommunerne har arbejdet med at implementere i regi af projektet. FIP er et progressionsværktøj udviklet af VIVE til kommunerne i projektet.

### 3. FOKUSPUNKTER I 2018

Projektets overordnede rammer, og herunder dets målgruppe, vil i 2018 være de samme, som de har været i projektet indtil nu. Rambøll vil således fortsat understøtte projektkommunernes fokus i forhold til den målgruppe, som kommunerne har angivet i deres projektansøgninger, nemlig flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven. Rambølls overordnede rolle vil fortsat være at understøtte en innovativ og proaktiv metodeudvikling i kommunerne, der vil kunne give inspiration til andre kommuner.

Inden for disse rammer anbefaler Rambøll, at implementeringsunderstøttelse i 2018 rettes imod de fokuspunkter, der præsenteres nedenfor:

1. **Konsolidering og forankring:** Der er i 2017 blevet igangsat mange nye aktiviteter i integrationsindsatsen i projektkommunerne. 2018 kommer derfor til at have fokus på at finjustere og konsolidere de implementerede aktiviteter. Sideløbende vil fokus være på at sikre, at kommunerne får forankret de nye aktiviteter og arbejdsgange i driften fremfor udelukkende hos en tidsbegrænset projektleder.
2. **Den virksomhedsrettede indsats:** I 2017 har fokus i den virksomhedsrettede indsats været på at skabe de rette samarbejdsaftaler med eksterne parter samt ændring i arbejdsgange og kommunikationsveje internt i kommunerne. I 2018 vil fokus i projektet rettes skarpere mod, at disse aktiviteter skal føre til resultater, såsom stigning i den virksomhedsrettede aktivitet, for både mænd og kvinder, samt at der skabes øgede resultater ift. afgang til job, IGU og uddannelse. Dette vil fortsat være med øje for, at leverandørstyring og samarbejde mellem integrationssagsbehandlere og virksomhedsservice er essentielt for at skabe disse resultater.
3. **Gruppen længere væk fra arbejdsmarkedet:** Der har i 2017 været særlig fokus på gruppen af jobparate borgere i målgruppen og dermed også de stærkere borgere. I 2018 vil der fortsat være et fokus på denne gruppe. Der vil dog samtidig være et øget fokus på den svagere del af målgruppen, der har væsentlige barrierer for at vende tilbage til arbejdsmarkedet, herunder mange kvinder i målgruppen. Adskillige kommuner har med udgangen af 2017 igangsat udvikling af indsatser specifikt for bl.a. gruppen længere væk fra arbejdsmarkedet. Der sættes derfor fokus på indsamling og udbredelse af viden om disse aktiviteter, og hvilke resultater de ser ud til at føre til.

De tre fokuspunkter dækker tre forskellige "niveauer" i projektet: 1) overordnet projektopførelse gennem fokus på konsolidering og forankring, 2) indsatsniveauet gennem fokus på den virksomhedsrettede indsats og 3) målgruppen gennem fokus på gruppen længere væk fra arbejdsmarkedet i kommunerne.

#### 3.1 Forslag til aktiviteter til procesunderstøttelse i 2018

På baggrund af de identificerede tendenser og opmærksomhedspunkter i kommunernes metodeudvikling samt fokuspunkterne for 2018 anbefaler Rambøll at gennemføre nedenstående aktiviteter til procesunderstøttelse i løbet af 2018. Temaerne for hver mødeaktivitet fastlægges endeligt i samarbejde med SIRI i løbet af året.

Figur 1: Plan for aktiviteter til procesunderstøttelse i 2018

<b>HALVÅRLIGE PROJEKTBESEG</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disse besøg samler projektteamet og sætter fokus på status i projektet og de mest presserende udfordringer. Her vil særligt blive sat fokus på 1-2 af fokuspunkterne for 2018: den svagere målgruppe, virksomhedsrettet indsats og forankring.</li> </ul>
<b>KVARTALSVIS STATUS PÅ HANDLEPLAN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Telefonisk statussamtale mellem konsulent og projektleder med plads til at italesætte svære udfordringer og mulige løsningsforslag. Samtidig giver status samtalen indblik i fremdriften af kommunens implementering.</li> </ul>
<b>KVARTALSVIS STATUSRAPPORT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunerne kan sammenligne deres resultater med lands- og projektkommunegennemsnit og få overblik over kerneelementsbesvarelsenerne. I tillæg hertil kommer halvårligt bilag om arbejdsmarked/jobåbninger. Der tilføjes desuden kønsopdelt data på målsætningerne.</li> </ul>
<b>KVARTALVIS SPØRGESKEMA OM KERNEELEMENTER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialogværktøj der sætter fokus på kommunens aktive indsats ift. de fire kerneelementer. Inddragelse af data mere aktivt i møder med kommuner for at fremme erfaringsudveksling om kvalitet i arbejdet med elementerne.</li> </ul>
<b>HALVÅRLIGT PROJEKTLEDERNETVÆRKS MØDE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disse møder vil fokusere på konkrete vidensinput fra bl.a. ressourcepersoner og erfaringsudveksling mellem kommunerne om fokuspunkterne for 2018.</li> </ul>
<b>ÅRLIGT LEDERSEMINAR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afholdes i forbindelse med det ene projektledermøde og giver mulighed for, at lederne sparrer om gode greb til forankring af projektaktiviteterne i driften i kommunerne.</li> </ul>
<b>INDDRAGELSE AF RESSOURCEPERSONER</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panelet af ressourcepersoner tilbydes til sparring og opkvalificering af kommunernes medarbejdere, særligt med fokus på den virksomhedsrettede indsats og den svagere målgruppe.</li> </ul>
<b>AD HOC UNDERSTØTTELSE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ved kommuner, der oplever særlige udfordringer, igangsætter den kommuneansvarlige konsulent i dialog med kommunerne ekstra understøttelse og indhenter evt. sparring fra relevante ressourcepersoner med kompetencer på området.</li> </ul>



## 4. UDVIKLING I MÅLSÆTNINGER

Projektet har tre målsætninger, som projektkommunerne bliver målt op imod:

- 1) Målsætning 1: Andel borgere i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse
- 2) Målsætning 2: Andel jobparate borgere
- 3) Målsætning 3: Andel borgere i virksomhedsrettet aktivering.

De overordnede resultater i forhold til målsætningerne viser, at:

- **Kommunerne har forbedret overgangen til selvforsørgelse eller uddannelse.**  
Andelene i selvforsørgelse eller uddannelse (målsætning 1) er steget med mellem 9-29 procentpoint i projektperioden. Der er fem kommuner i projektet, der ligger over landsgennemsnittet for overgang til uddannelse og selvforsørgelse. Ved projektets start var der kun tre kommuner, der lå over landsgennemsnittet.
- **Kommunerne har arbejdet proaktivt med visitering af borgere til jobparat.**  
Ved projektets start lå der 11 kommuner over landsgennemsnittet. Flere kommuner var ved projektopstart netop startet på revisiteringen på baggrund af de nye regler for visitering til job- og aktivitetsparate integrationsborgere. Kommunerne har nu været igennem revisitering af alle deres borgere i målgruppen. Ved den seneste måling ligger ni kommuner over landsgennemsnittet. Denne forskel dækker dog over, at der er kommuner i projektet, der, selvom de ligger under landsgennemsnittet, har skabt en markant stigning i andel visiterede. Det forventes, at der kan ske et fald i andel jobparate over tid, da den lavere tilstrømning af nye borgere i kombination med øget afgang til selvforsørgelse medfører en lavere andel jobparate. Udviklingen i andelen, der visiteres jobparat, spænder fra et fald på 4 procentpoint til en stigning på 68 procentpoint i projektkommunerne<sup>5</sup>.
- **Kommunerne har forbedret deres brug af virksomhedsrettede indsats markant.**  
Ved starten af projektet var der kun fire projektkommuner, der igangsatte virksomhedsrettet indsats i højere grad end landsgennemsnittet. I 3. kvartal 2017 er det tal oppe på ni kommuner. Udviklingen siden projektstart i andelen i virksomhedsrettet indsats spænder fra et fald på 5 procentpoint til en stigning på 26 procentpoint.

I de følgende afsnit vil udviklingen i kommunernes tre målsætninger præsenteres. Metoden bag indsamling og behandling af data ses i bilag 2 i bilagsrapporten. Desuden kan yderligere data på målsætningerne findes i bilag 3, hvor data for de tre målsætninger bl.a. er opdelt på køn.

Inden udviklingen i målsætninger præsenteres, er det nødvendigt at tydeliggøre, at en sammenligning af kommunerne med landsgennemsnittet ikke er en sammenligning mellem kommuner med ens rammevilkår. Som nævnt er kommunerne udvalgt blandt de kommuner, der ved udvælgelsen var mest udfordret i forhold til at integrere nyankomne på arbejdsmarkedet, hvor der var taget højde for forskellige rammevilkår<sup>6</sup>. Ved sammenligning med landsgennemsnittet er det til gengæld ikke muligt at tage højde for forskelle i rammevilkår.

### 4.1 Målsætning 1: Andel borgere i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse

Projektets første målsætning omhandler andelen af ikke-vestlige indvandrere i integrationsprogrammet mellem 18 og 64 år for 3. kvartal, der er i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse. Et yderligere kriterie for de inkluderede borgere i målingen er, at der maksimalt er gået 36 måneder siden det tidspunkt, hvor borgeren modtog integrationsydelsen første gang. Denne tidsperiode måles ud fra den sidste uge i det pågældende kvartal.

Ser vi på opgørelsen i figur 2 nedenfor, så tegner der sig en meget positiv udvikling for samtlige kommuner for denne målsætning fra 4. kvartal 2016 (baseline) til 3. kvartal 2017. Kommunerne

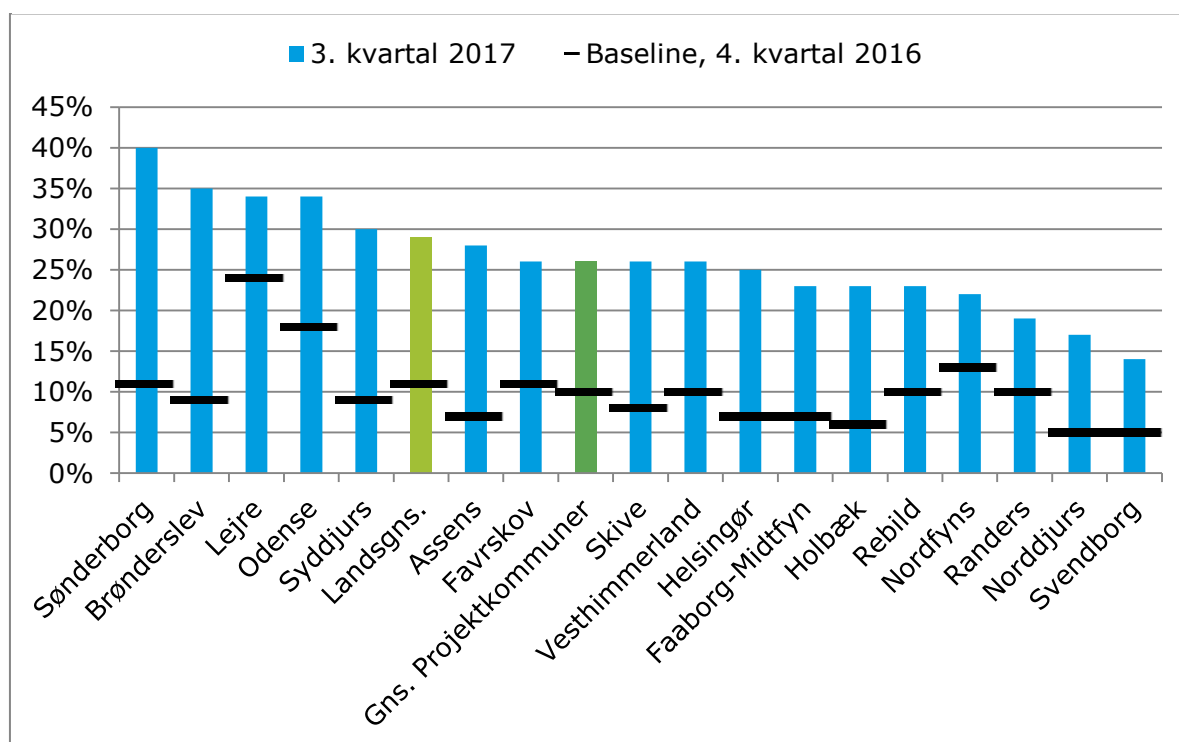
<sup>5</sup> Det bemærkes, at der vil være en grænse for, hvor høj en andel jobparate en kommune kan få, da der skal foretages en individuel vurdering ud fra reglerne – og der vil være borgere, som skal visiteres aktivitetsparate.

<sup>6</sup> Se KORAs rapport "Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet" fra 2016.

er steget mellem 9-29 procentpoint i deres andel af borgere i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse. Ved 3. kvartal 2017 ligger fem kommuner over landsgennemsnittet, mens 12 kommuner ligger under. Ved baseline i 2016 var det kun tre kommuner, der lå over landsgennemsnittet. Særligt i lyset af den korte tid projektet har været under implementering, er det et resultat, der er værd at hæfte sig ved.

Samtidig fremgår det af figur 2 nedenfor, at der er en meget markant variation mellem kommunerne. Variationer mellem kommunerne skyldes i nogen grad forskellene i andelen, der går i ordinær uddannelse. Blandt de fem kommuner, der ligger over landsgennemsnittet, er andelen af borgere, der er gået i ordinær uddannelse, ligeledes højere end det tilsvarende landsgennemsnit (på nær i Lejre Kommune). Dermed har de borgere i målgruppen, der går i uddannelse en vis påvirkning på det totale billede af kommunernes udvikling på målsætningen. Særligt Sønderborg Kommune og Brønderslev Kommune har høje andele, der går i ordinær uddannelse.

**Figur 2: Andel borgere i selvforsørgelse eller ordinær uddannelse på tværs af projektkommuner, landsgennemsnit og projektkommunegennemsnit fra 4. kvartal 2016 (baseline) til 3. kvartal 2017**



Kilde: DREAM (trukket af VIVE) 4. kvartal 2016 og 3. kvartal 2017.

Variationen kan dog ikke alene forklares ved overgang til uddannelse. Der er også andre forklaringer på variationen, herunder rammevilkår og erfaringer med at omsætte indsats til selvforsørgelse. Eksempelvis er der stor variation i forhold til i hvilken udstrækning kommunerne i projektet anvender virksomhedsrettet aktivering overfor målgruppen. Rambølls videnssyntese udarbejdet i opstarte af projektet pegede entydigt på, at virksomhedsrettet aktivering er den mest virkningsfulde indsats for målgruppen.

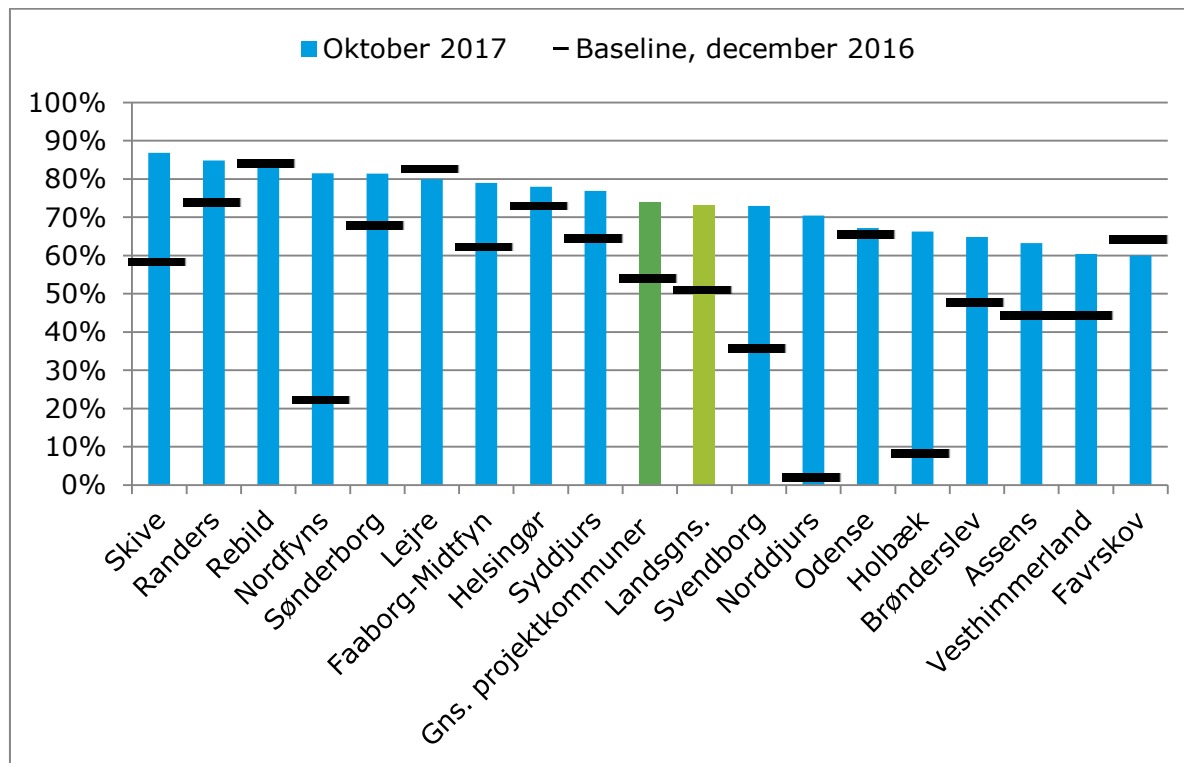
Der er i samarbejdet mellem Rambøll og kommunerne blevet arbejdet med at afdække, hvilken indsats der ud over det primære fokus på beskæftigelse kræves for at opnå ordinær uddannelse og fastholdelse af borgere i uddannelse. I 2018 vil der blive arbejdet videre med dette, og de gode erfaringer herfra vil blive videreformidlet.

#### 4.2 Målsætning 2: Andel jobparate borgere

Projektets anden målsætning omhandler andelen af borgere, der er visiteret jobparate og som er modtagere af integrationsydelse og omfattet af integrationsprogrammet. I Figur 3 ses andel jobparate i alle projektkommuner fra baseline i december 2016 til oktober 2017. Derudover fremgår udviklingen i landsgennemsnit samt projektkommunegennemsnit også (markeret med grøn). Det

skal her påpeges, at alle ikke kan forventes visiteret jobparate, da nogle borgere ifølge reglerne må vurderes aktivitetsparate og have en indsats som aktivitetsparate. Nye regler for visiteringen til henholdsvis aktivitets- og jobparate trådte i kraft den 1. oktober 2016<sup>7</sup>. Ved projektopstarten var projektkommunerne stadig i gang med revisiteringen af deres integrationsborgere, hvilket de ved udgangen af 2017 har afsluttet. Denne revisitering som følge af de nye regler afspejles i de markante stigninger i andel jobparate i nogle projektkommuner.

**Figur 3: Andel jobparate borgere på tværs af projektkommuner, landsgennemsnit og projektkommunegennemsnit fra december 2016 (baseline) til oktober 2017**



Kilde: Jobindsats.dk december 2016 og oktober 2017.

Generelt ligger kommunerne godt i forhold til landsgennemsnittet i oktober 2017, hvor ni kommuner ligger over landsgennemsnittet, mens otte kommuner ligger en smule under. Figuren viser desuden, at 14 ud af de 17 kommuner er gået frem i deres andel af jobparate borgere. Særlig markant udvikling er sket hos Nordfyn, Norddjurs og Holbæk Kommune, som startede fra et meget lavere udgangspunkt end de andre kommuner. Det viser således, at kommunerne er gået meget aktivt ind i arbejdet med dette succeskriterie.

Af de resterende tre kommuner er to kommuner - Lejre og Favrskov Kommuner - gået tilbage, og Rebild Kommune har ikke rykket sig i andelen af jobparate borgere. Det er forventningen blandt flere projektkommuner, at der kommer til at ske et fald i andelen af jobparate, da tilstrømningen af nye jobparate vil være lavere end antallet, som går i selvforsørgelse. Kommunerne vil derfor muligvis fremadrettet have en større andel af målgruppen med væsentlige barrierer for at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Sammenlagt er kommunerne kommet godt i gang med visitationen til jobparat samt aktivitetsparat, og de har en hurtigere stigning i andelen af jobparate end forventet. De største udfordringer med at øge andelen af jobparate har hovedsageligt drejet sig om at få afstemt tilgangen og visitationskriterierne med de enkelte sagsbehandlere i kommunerne. Flere projektlejere har gjort en særlig indsats her for at rykke hurtigere på målsætningen samt at få visiteret borgerne i henholdsvis jobparate og aktivitetsparate.

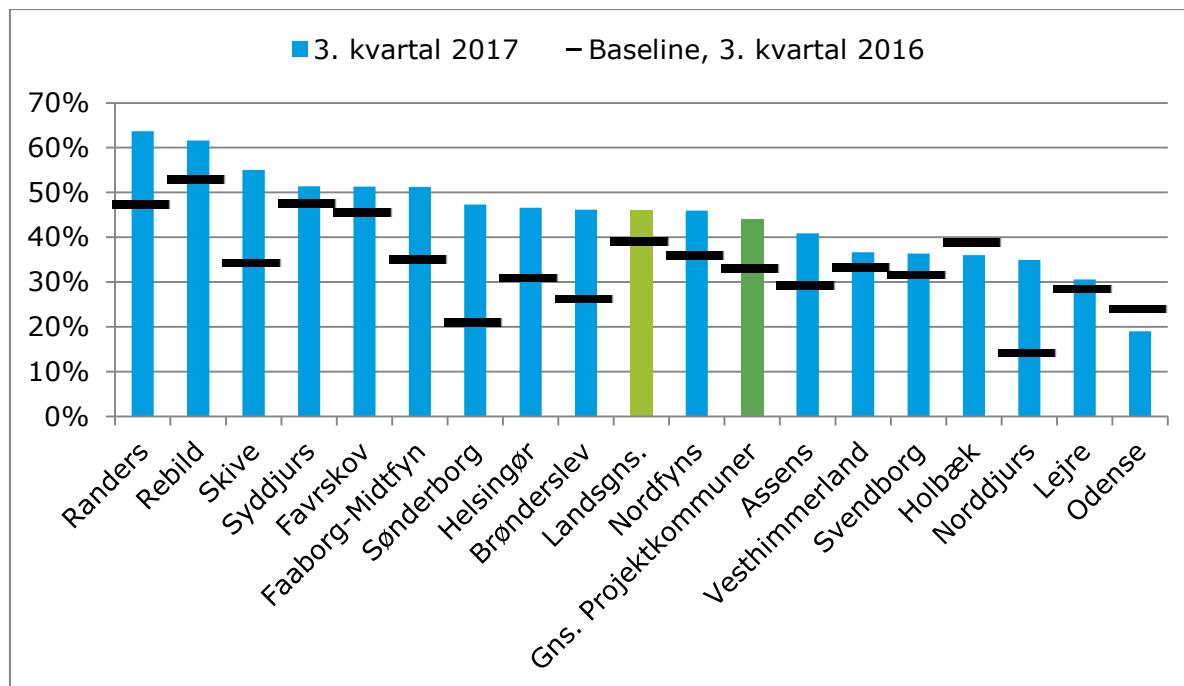
<sup>7</sup> Se mere på <http://uim.dk/filer/integration/orienteringsskrivelse-l-189.pdf>.

### 4.3 Målsætning 3: Andel borgere i virksomhedsrettet aktivering

Målsætning 3 i projektet omhandler andelen af borgere, som modtager virksomhedsrettet aktivering og som er modtagere af integrationsydelse og omfattet af integrationsprogrammet.

Figur 4 illustrerer udviklingen fra 3. kvartal 2016 (baseline) til 3. kvartal 2017 i projektkommunernes andel af borgere i virksomhedsrettet aktivering. Endvidere ses også udviklingen i projektkommunegennemsnittet og landsgennemsnittet for denne målsætning (markeret med grøn). Her kan det særligt fremhæves, at projektkommunerne samlet set lå under landsgennemsnittet ved baselinemålingen, mens projektkommunegennemsnittet har rykket sig flere procentpoint end landsgennemsnittet frem til seneste måling. Gennemsnittet blandt projektkommunerne er steget med 11 procentpoint. Landsgennemsnittet er steget med 7 procentpoint.

**Figur 4: Andel borgere i virksomhedsrettet aktivering på tværs af projektkommuner, landsgennemsnit og projektkommunegennemsnit fra 3. kvartal 2016 (baseline) til 3. kvartal 2017**



Kilde: Jobindsats.dk; 3. kvartal 2016 og 3. kvartal 2017.

Som det kan ses i Figur 4, er der sket en stigning i andelen af borgere i virksomhedsrettet aktivering i 15 ud af de 17 kommuner siden 3. kvartal 2016. Særligt har Sønderborg, Skive, Norddjurs og Brønderslev Kommune forbedret sig på denne målsætning med stigninger på mellem 20-26 procentpoint siden 3. kvartal 2016. To kommuner er gået tilbage i deres andel af borgere i virksomhedsrettet aktivering. Generelt har projektkommunerne arbejdet med at få organiseringen internt i kommunen til at understøtte den tidlige og kontinuerlige virksomhedsrettede indsats. Her er det særligt samarbejdet mellem sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter, der er fokus på.

Projektkommunernes arbejde med den virksomhedsrettede indsats er yderligere uddybet i tema 1, 2 og 4 nedenfor, ligesom der er beskrevet tiltag, der kan fremme det virksomhedsrettede fokus i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

## 5. KOMMUNERNES INDSATS

På baggrund af det metodeudviklingsdesign, som Rambøll har udviklet, har alle kommunerne udviklet en metodebeskrivelse over kommunens indsats på området. Af Figur 5 fremgår en syntese af de elementer, der findes på tværs af metodebeskrivelserne i projektkommunerne. Den enkelte kommunes metodebeskrivelse afspejler den lokale indsats, og metodebeskrivelserne kan derfor på tværs af kommunerne se forskellige ud. Metodebeskrivelsen giver et billede på, hvor-

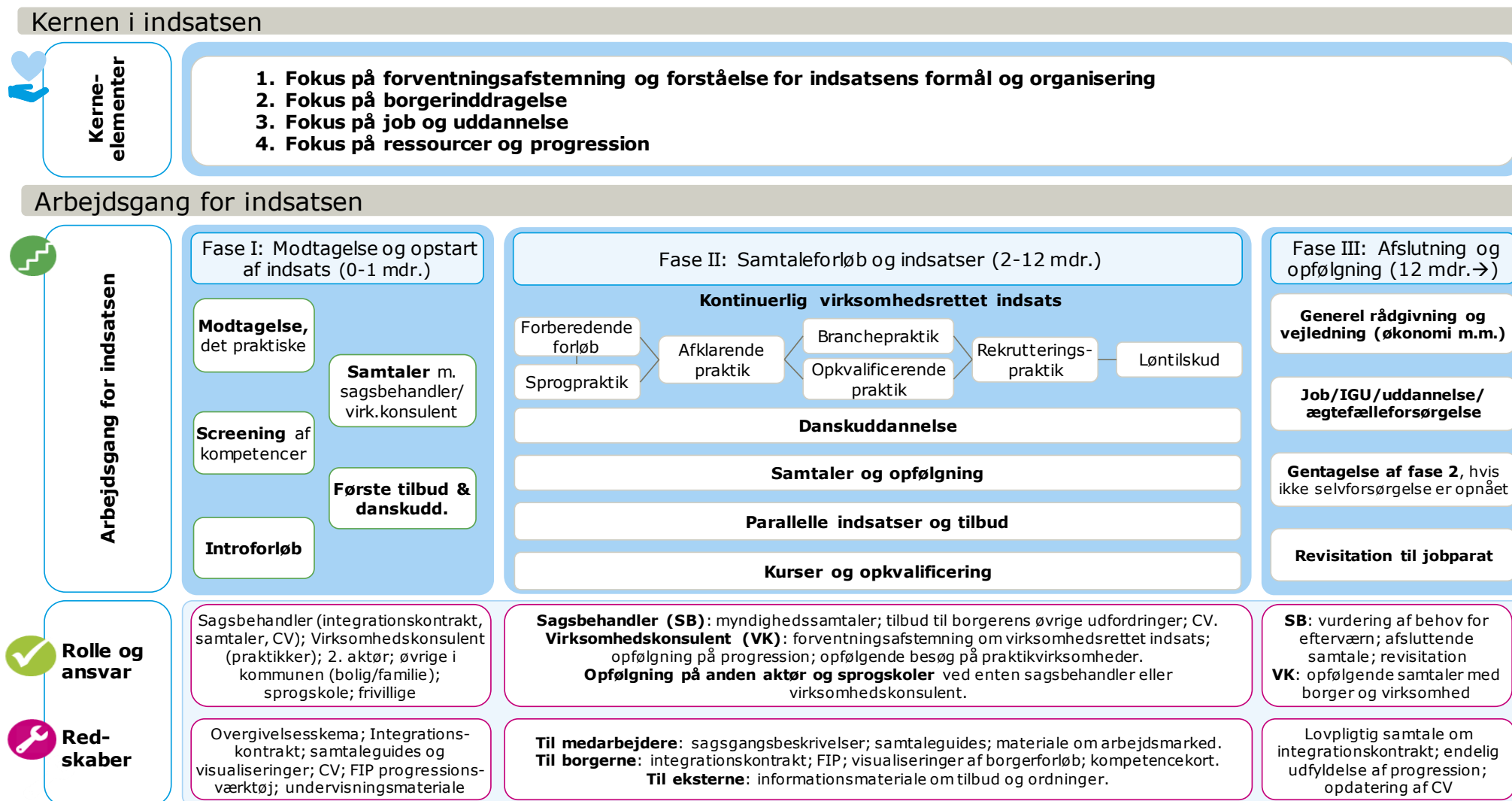
dan kommunerne arbejder. Den giver dog ikke et billede på, hvordan kommunerne implementerer de konkrete indsats. Derfor har kommunerne også lavet en handleplan, der viser hvordan initiativerne i metodebeskrivelserne implementeres i kommunerne, hvem der er ansvarlige og hvordan der følges op på resultaterne. Handleplanen er desuden inddelt i fem temaer, der dækker relevante aspekter af arbejdet med udviklingen af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats: Organisering; medarbejdere; redskaber og tilbud; samarbejdspartnere; samt ledelse og projektledelse. Disse fem temaer benyttes derfor også i denne rapport til at strukturere gennemgangen af hvad kommunerne har arbejdet med (se kapitel 6).

Kommunernes metodebeskrivelser og handleplaner er ved udgangen af 2017 blevet opdateret med eventuelle tilføjelser og ændringer, da projekterne har skullet afprøve og tilpasse indsatsen det seneste år.

Projektkommunernes metodebeskrivelser fungerer ikke kun som et overblik over deres indsats. Det er et dynamisk værktøj, der anvendes løbende gennem Rambølls implementeringsunderstøttelse. Projektkommunerne har hver især i den første og forberedende fase af projektet udfyldt og beskrevet arbejdsgangen for indsatsen, de respektive roller og ansvar tilknyttet hertil samt redskaber, der specifikt gør sig gældende for deres integrationsindsats. Disse beskrivelser er indsat i en metodebeskrivelse for hver enkelt kommune. Undervejs i projektet har metodebeskrivelsen været et centralt værktøj til at sikre en sammenhængende og fokuseret indsats. Den funktion vil metodebeskrivelsen fortsat have.

Kapitel 6 gennemgår tendenser og opmærksomhedspunkter for kommunernes arbejde med deres metodebeskrivelse – og dermed deres samlede beskæftigelsesrettede integrationsindsats –, mens kapitel 7 analyserer arbejdet med kerneelementerne fra metodebeskrivelsen. Øverst i metodebeskrivelsen i Figur 5 nedenfor ses de kerneelementer, som Rambøll har lavet på baggrund af kommunernes samlede input.

Figur 5: Metodebeskrivelse med syntese af projektkommunernes indsats



## 6. TENDENSER I METODEUDVIKLING

Situationen på tidspunktet omkring kommunernes ansøgning til at deltage i projekt *I mål med integration* i 2016 er på flere måder anderledes end i dag. På daværende tidspunkt havde kommunerne en stor udfordring i form af en stærk stigning i antallet af flygtninge, der skulle boligplaceres og integreres på arbejdsmarkedet. Flere kommuner havde ikke deciderede integrations-teams, og man var ikke vant til at modtage så store antal flygtninge. Desuden manglede nogle kommuner kendskab til målgruppen, deres kompetencer og største udfordringer, hvorfor der var et behov for at lære målgruppen at kende.

Samtidig stod kommunerne i den situation, at flere nye lovgivningsændringer og -krav nødvendiggjorde væsentlige ændringer af deres integrationsindsats. Herunder tænkes særligt på ændringer af integrationsprogrammet, kravet om første virksomhedsrettede aktivering inden for de første fire uger samt øget fokus på danskuddannelse parallelt med kontinuerlig virksomhedsrettet indsats.

I dag ser situationen på flere af disse punkter anderledes ud. Antallet af nytillkomne flygtninge er faldet drastisk, og to af projektkommunerne forventes i 2018 ikke at modtage nye flygtninge, jf. Tabel 2 nedenfor, der opsummerer kommunevoterne for flygtninge for 2018.

**Tabel 2: Kommunevoter for boligplacering af flygtninge i 2018<sup>8</sup>**

Kommuner	Assens	Brønderslev	Favrskov	Faaborg-Midtfyn	Helsingør	Holbæk	Lejre	Norddjurs	Nordfyn	Odense	Randers	Rebild	Skive	Svendborg	Syddjurs	Sønderborg	Vesthimmerland
<b>Antal personer</b>	6	25	34	37	7	60	4	28	1	5	93	31	48	36	0	0	35

Til gengæld har kommunerne nu fokus på modtagelsen af familiesammenførte og de mindre ressourcestærke borgere i integrationsprogrammet, hvilket vil sige gruppen længere væk fra arbejdsmarkedet. Der er derfor fortsat opmærksomhed på at få en bedre forståelse blandt medarbejderne for disse grupper og deres behov samt sikre, at kommunen råder over relevante tilbud til målgruppen.

Ser man på kommunernes organisering og implementering af den lovpligtige indsats, så har en stor del af projektarbejdet omhandlet at få de rette arbejdsgange på plads og leve op til lovkra-vene, hvilket i vidt omfang er lykkedes. De områder, som stadig kræver et særligt fokus, er en velfungerende virksomhedsrettet indsats og jobrettet fokus, hvilket blandt andet relaterer sig til det interne samarbejde mellem sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter, samarbejdet eksternt med andre aktører, virksomheder og leverandører af danskuddannelse – foruden i sidste ende en øget overgang til selvforsørgelse eller uddannelse blandt målgruppen.

Med det afsæt har kommunerne arbejdet systematisk med udvikling af deres indsats. Nedenfor præsenterer vi de helt overordnede tendenser, vi ser på tværs. De væsentlige tendenser er følgende:

- **Kommunerne har arbejdet intensivt og systematisk med organiseringen af indsatsen.** Særligt har fokus været på at styrke den interne organisering og samarbejdet mellem relevante afdelinger, herunder integrationsafdelingen og virksomhedsservice i kommunerne.

<sup>8</sup> [https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/291817FA-3628-44C8-833F-E6823390E976/0/Kommunevoterfor2018\\_28092017.pdf](https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/291817FA-3628-44C8-833F-E6823390E976/0/Kommunevoterfor2018_28092017.pdf)

- **Kommunerne har arbejdet med ensretning af administrativ praksis og kompetenceudvikling.** Medarbejdere og ledere har samarbejdet omkring klarere retningslinjer for administration af fx sanktionering og visitation. Desuden har kommunerne arbejdet med kompetenceudvikling af medarbejderne, bl.a. i forhold til samtaleteknikker og målgruppeforståelse.

**Kommunerne har udviklet og implementeret relevante redskaber og tilbud til indsatsen.** Redskaberne har forbedret kommunikationen og forventningsafstemningen med både borgere og samarbejdspartnere, herunder virksomhederne. Desuden har kommunerne tilpasset og udvidet tilbudsviften til målgruppens specifikke behov.

- **Kommunerne har afklaret ansvaret hos og kommunikationen med samarbejdspartnere.** Formål og mål med indsatser er blevet tydeliggjort for andre aktører, danskudbydere, læger, virksomheder mv. med fokus på afgang til job og uddannelse.
- **Kommunerne har arbejdet med at dokumentere og følge resultaterne af deres arbejde.** Gennem dokumentation af arbejdet med at systematisere og forbedre integrationsindsatsen er opbakningen og forankringen blevet øget. Den løbende opfølgning på resultater har medvirket til øget forståelse for målgruppen og indsatsernes virkning.

I nedenstående Tabel 3 opsummerer vi tendenserne på tværs af kommunerne. De efterfølgende afsnit er baseret på viden om projekterne indsamlet gennem 1) de opdaterede metodebeskrivelser, der forklarer borgernes forløb og indsatser, 2) fælles netværksmøder med de kommunale projektledere og ledere og 3) de kommuneansvarlige konsulenter fra Rambøll og Cabis kommunebesøg med opfølgning på projekterne. Metoderne til dataindsamling og dataanalyse er beskrevet yderligere i bilag 2 i bilagsrapporten.



Tabel 3: Oversigt over tendenser og opmærksomhedspunkter i metodeudviklingen

	Tema 1 - Organisering	Tema 2 - Medarbejdere	Tema 3 - Redskaber	Tema 4 - Samarbejdspartnere	Tema 5 - Ledelse og projektledelse
Tendenser i metodeudviklingen	<p>Kommunerne har arbejdet målrettet på at kortlægge og strukturere arbejdsgange og arbejdsdelingen for medarbejdere, der er involveret i borgernes forløb.</p> <p>Kommunerne har arbejdet med at sikre, at deres organisering styrker den virksomhedsrettede indsats gennem fokus på samarbejdet mellem virksomhedsservice og medarbejdergrupper, der har med målgruppen for projektet at gøre.</p>	<p>Kommunerne har arbejdet målrettet på at ensrette praksis på en række centrale områder i indsatsen overfor borgeren. Dette har særligt omhandlet klare retningslinjer for beslutninger, der kræver sagsbehandlerskøn, såsom sanktionering og visitation.</p> <p>Kommuner har arbejdet aktivt med at udvikle sagsbehandlernes kompetencer med fokus på bl.a. samtaleteknikker og målgruppens forudsætninger.</p>	<p>Kommunerne har arbejdet med at udvikle og implementere redskaber, der kan understøtte indsatsen for borgerne. Redskaberne er målrettet henholdsvis borgerne, sagsbehandlere og samarbejdspartnere, såsom virksomhederne.</p> <p>Kommunerne har revideret deres tilbudsvifte, hvilket blandt andet har inkluderet tilbud om sundhedsfremme og tilbud til grupper med manglende arbejdsidentitet, herunder gruppen længere væk fra arbejdsmarkedet.</p>	<p>Kommunerne har på forskellig vis arbejdet med at styrke samarbejdet med de relevante aktører og inddrage dem tættere for at sikre fælles forståelse. Det gælder konkret: virksomheder, anden aktør i den virksomhedsrettede indsats, uddannelsesleverandører, som fx danskudbydere, og privatpraktiserende læger.</p>	<p>Kommunerne har arbejdet med at sikre ledelsesopbakning og den ledelsesmæssige forankring af projektet.</p> <p>Hertil kommer at kommunerne har haft fokus på projektlederens handlerum i arbejdet med integrationsindsatsen.</p> <p>Kommunerne har desuden arbejdet med i højere grad at kvalificere deres indsats og viden om resultater ved brug af data og indsamling af viden om målgruppen.</p>
Opmærksomhedspunkter	<p>Der skal sikres en klar ansvarsfordeling mellem kommunens medarbejdere, herunder ansvar for samarbejdet med eksterne aktører.</p> <p>Der skal sikres ledelsesfokus på den klare ansvarsfordeling, hvis der skal opnås anderledes og bedre brug af medarbejdernes ressourcer.</p>	<p>Der skal sikres flerbenet understøttelse af kulturændringer hos medarbejderne, herunder gennem både fælles rammer for fortolkning og administration af reglerne samt kollegial og ledelsessparring omkring ændringerne i praksis.</p> <p>Der skal sikres, at medarbejderne har viden om virksomhedernes kompetencebehov og jobåbninger for at kunne målrette den virksomhedsrettede indsats virkningsfuldt til målgruppen.</p> <p>Der skal sikres opfølgning på kompetenceudvikling gennem understøttende aktiviteter med det formål at forankre den nye viden i praksis.</p>	<p>Der skal sikres fokus på konkrete aktiviteter, der kan understøtte den praktiske brug af nye redskaber.</p> <p>Der skal sikres, at nye tilbud til borgeren komplementerer de eksisterende tilbud og kan køre parallelt, da dette ofte er mest virkningsfuldt.</p>	<p>Der skal sikres, at kommunerne stadig tager ansvar for borgernes forløb, når borgerne er placeret hos andre aktører, hvis progression skal opnås.</p> <p>Der skal sikres klar og løbende italesættelse af roller og ansvar med de aktører, som er involveret i borgernes indsats, hvis borgerne skal mødes med én samlet retning for sit forløb.</p> <p>Der skal sikres opmærksomhed på løbende opfølgning med virksomheder, der har borgere i praktik, hvis borgerne skal opnå optimale forløb og udvikling.</p>	<p>Der skal sikres ledelsesstøtte til afsættelse af nødvendige ressourcer for at kunne implementere aktiviteterne blandt medarbejderne.</p> <p>Der skal sikres inddragelse af medarbejdere for at forankre indsatserne solidt i driften, fremfor blot hos projektleder.</p> <p>Der skal sikres de nødvendige kompetencer hos projektleder til datatræk og -analyse for at understøtte datadrevet og vidensbaseret praksis.</p>

## 6.1 Tema 1: Organisering

Dette tema omhandler organisering af kommunernes integrationsindsats. Inden for dette tema, kortlægger vi således, hvordan kommunerne i projektet har arbejdet med organisering såvel som arbejds gange med henblik på at indfri målsætningerne i projektet.

Samlet set har **tendenserne** i kommunernes arbejde med organisering været fokuseret på at styrke arbejds gange og arbejdsdelingen generelt for hele indsatsforløbet. Kommunerne har haft et behov for at strukturere arbejds gangen i forbindelse med modtagelse af målgruppen og i de første fire uger, efter borgeren er ankommet til kommunen. Det samme gælder i stigende grad i forhold til familiesammenføringer, som der kommer flere af, mens antallet af nytilkomne flygtninge falder. Der har været et behov for at klarlægge arbejdsdelingen i forbindelse med indsatsforløb for målgruppen, herunder særligt når borgeren modtager parallelle forløb. Dette refererer navnlig til tidspunktet for den første praktik og frem til ca. 12. måned.

Desuden har tendensen på tværs af projektkommunerne været, at de har arbejdet målrettet med at styrke den virksomhedsrettede indsats for målgruppen gennem tilpasning og forbedring af deres organisering. Ved indgangen til projektet kunne kommunerne inddeles i hhv. en gruppe med begrænset brug af virksomhedsrettet aktivering af målgruppen og en gruppe, som var anvendte virksomhedsrettet aktivering i høj grad, men som ikke høstede resultaterne heraf i form af overgang til selvforsørgelse. Internt i kommunerne er dette arbejde kommet til udtryk ved en styrkelse af samarbejdet mellem virksomhedsservice og enheder eller sagsbehandlere, der har haft med målgruppen for projektet at gøre.

I forhold til fokuset på arbejds gange og arbejdsdeling har de ønskede **resultater** været at gøre koordineringen mere effektiv særligt mellem enhederne, der er involveret i starten af et forløb - boligmedarbejdere, udbetaling, jobcenter, familierådgivere mv. Det nye integrationsprogram og kravet om aktivering inden for de første fire uger har særligt nødvendiggjort en hurtig afklaring og boligplacering af borgeren i kommunen.

Derudover er et ønsket resultat også at skabe bedre arbejds gange for integrationsmedarbejderne i forhold til at koordinere mellem interne processer og eksterne aktører. Dette er blevet mere afgørende idet integrationsprogrammet lægger op til, at indsatser såsom danskuddannelse og virksomhedsrettet indsats kører parallelt.

Kigger vi på, **hvad kommunerne gør** for at opnå disse resultater af et øget fokus på hhv. den virksomhedsrettede indsats, arbejds gange og arbejdsdelingen, kan der identificeres en række konkrete greb. Ser vi først på arbejdet med den virksomhedsrettede indsats, så har der i de fleste projektkommuner været et behov for at strukturere samarbejdet mellem integrationsmedarbejdere og virksomhedsservice eller virksomhedskonsulenter. Dette er blevet gjort ved en række greb, eksempelvis:

- Introduktion af Bestiller-Udfører Model, hvor sagsbehandlere bestiller indsatsen hos virksomhedsservice
- Fokus på brug af Jobnet CV for målgruppen for at gøre det nemmere at matche med virksomheder
- Tydeligere kommunikation mellem virksomhedsservice og integrationsmedarbejdere
- Direkte tilknytning af virksomhedskonsulenter til integrationsborgere.

### Boks 1: Case-eksempel

Assens Kommune har med "Hele familiens integration" organiseret integrationsindsatsen under ét tag. Jobcentermyndighedsrollen er fortsat placeret hos sagsbehandleren, som samtidig varetager rollen som familie-konsulent og har kompetence inden for enkelt-ydelsesområdet. I samme fysiske integrationsafdeling er også boligkonsulenter, virksomhedskonsulenter og mentorer placeret.

Den fysiske placering af medarbejderne samme sted giver en stor smidighed og beslutningskraft i indsatsen. Samtidig styrkes kommunikationen og den tværfaglige forståelse og vidensdeling markant.

Afdelingen er blevet et stort kontaktcenter for alle henvendelser på integrationsområdet, hvilket både gavner borgere og virksomheder, da de kun behøver at kommunikere gennem én enkelt kanal.

I projektet kan man ikke pege på ét konkret greb for den gode organisering af virksomhedskonsulenter og integrationsafdelingen. Dog har mange af de initiativer, kommunerne iværksætter, til formål at få viden om arbejdsmarkedet, kompetencebehovet i jobfunktioner og jobåbninger ind i samtalen med borgeren. Foruden har initiativerne til formål at formidle viden om borgerens kompetencer, ressourcer og motivation til virksomhedskonsulenter og virksomhederne. Viden og kommunikation er derfor centrale og vigtige elementer i en stærk virksomhedsrettet indsats.

Vender vi os imod, hvad kommunerne gør for at styrke interne arbejdsgange, så har kommunerne lagt mange ressourcer i at udvikle klare arbejdsgange for arbejdsprocesser og ansvarsfordeling afdelinger og enheder imellem. I erkendelse af at formelle, effektive arbejdsprocesser kræver understøttelse for at sikre reel implementering, anvender kommunerne en række greb. Det indebærer eksempelvis, at kommunerne anvender Rambølls halvårslige projektbesøg som anledning for at drøfte og strømline arbejdsgange.

Det er et **opmærksomhedspunkt** i kommunernes arbejde med virksomhedsrettet indsats og interne arbejdsgange, at der er klar ansvarsfordeling omkring samarbejdet med eksterne aktører, eksempelvis danskudbydere og private aktører i den virksomhedsrettede indsats. Klarere ansvarsfordeling indebærer gerne en anderledes brug af ressourcer, herunder medarbejdernes tid. Derfor er det nødvendigt, at ledelsen har fokus herpå, og et manglende fokus kan fungere som en barriere for den effektive organisering.

## 6.2 Tema 2: Medarbejdere

Dette tema omhandler medarbejderne i kommunerne. Hermed forstår vi både medarbejderkompetencer, og medarbejdernes egentlige praksis i deres relation til borgerne. Med dette udgangspunkt fokuserer vi i dette tema på, hvad kommunerne har gjort for at sikre, at medarbejdernes kompetencer flugter med opgaven. Hernæst omhandler temaet, hvordan kommunerne har arbejdet med medarbejdernes adfærd og tilgang til relationen med borgerne.

**Tendenserne** i kommunernes tiltag i forhold til medarbejderne viser bl.a., at kommunerne har arbejdet målrettet på at ensrette praksis på en række centrale områder i indsatsen overfor borgeren, der gerne involverer sagsbehandlerskøn. Det drejer sig blandt andet om etablering af klare retningslinjer for hhv.:

- Visitation til jobparate og aktivitetsparat
- Sanktionering
- Sygemeldinger
- Undtagelse for anvendelse af jobloggen
- Ensretningen indebærer både klarere retningslinjer for skøn, men også konkrete tiltag og initiativer der søger at underbygge en ny adfærd og holdning blandt sagsbehandlerne.

En yderligere tendens i kommunernes arbejde er, at kommunerne i projektet har arbejdet aktivt med kompetenceudvikling. Det har særligt drejet sig om at udvikle sagsbehandlerne kompetencer og forståelse af opgaven – herunder arbejdet med empowerment og målgruppeforståelse. Målsætningen for flere af initiativerne er, at der i relationen til borgeren i højere grad skal være fokus på ressourcer og muligheder fremfor udfordringer og diagnoser. Når man arbejder empowerment-orienteret i relationen til borgeren, vil det indebære, at borgeren skal tage medansvar for eget forløb. Det kan indebære, at borgeren medvirker til at sætte retning for eget forløb og definere de indsatser, der skal bringe vedkommende tættere på arbejdsmarkedet.

Samlet har kommunerne altså arbejdet med kompetenceudvikling for medarbejderne og på at ensrette praksis på en række centrale områder.

Det ønskede **resultat** af at ensrette sagsbehandlerne praksis har først og fremmest været at sikre en styrket jobretning i borgernes forløb. Man har fra kommunernes side været opmærksom på at føre den politiske intention om, at borgerne skal mødes som ressourcestærke helt ud i de skøn, der foretages.

I forhold til kommunernes arbejde med kompetenceudvikling, så har det ønskede resultat været så vidt muligt at gøre borgerne selvhjulpne – dels i deres hverdagsliv, dels i deres digitale dialog med eksempelvis jobcentret. Dette viser sig tydeligt i eksempelvis den ændrede tilgang til, hvordan kommunerne visiterer borgere henholdsvis jobparat og aktivitetsparat. Dette flugter også med, at det er et lovkrav, at flygtninge mødes som jobparate.

Kigger vi på, **hvad kommunerne gør** for at indfri disse resultater, ser vi en række konkrete greb, der adresserer både udfordringen med at sikre en kulturændring og den rette kompetenceudvikling. Fra starten af projektet har der været et behov i en stor del af kommunerne i projektet for at udarbejde en fælles forståelse for, hvordan man fortolker og administrerer lovgivningen. Når der skal udarbejdes skøn, skal det gøres ud fra individuelle vurderinger, men det kræver en overordnet fælles ramme. I Lejre Kommune har man fx arbejdet med de fagprofessionelles beliefs med henblik på at sikre, at borgerne ikke blot visiteres, men også mødes som jobparate.

#### Boks 2: Case-eksempel

Som i alle implementeringsprocesser kan anvisninger ikke stå alene. En række kommuner har derfor fulgt op med konkrete greb. Kommunerne arbejder eksempelvis med at:

- Udvikle og implementere koncepter for sagssparring og fagligt ledelsestilsyn på strategisk udvalgte områder såsom matchning af borgere og håndtering af sygdomsindringer.
- Udvikle koncepter for workshops og fælles sparring borgere imellem om brug af digitale indgange til det offentlige, herunder jobloggen, NemID, mv. Et eksempel herpå findes i Boks 3.
- Udvikle strategier for målrettet brug af sanktioner, herunder det at sætte klare kriterier op for i hvilke situationer sanktioner bruges og etablering af åbne tilbud, som kan understøtte den målrettede brug af sanktioner.

Kommunerne har iværksat kulturændringer og kompetenceudviklingstiltag, der på forskellig vis søger at understøtte arbejdet. Initiativerne er forskelligartede, men overordnet set arbejder kommunerne med medarbejdernes udvikling inden for empowerment, som i casen fra Brønderslev Kommune, fraværshåndtering, fx Randers/Norrdjurs/Syddjurs Kommune der arbejder med en fast tilgang til fravær, og virksomhedsrettet indsats, hvor Holbæk Kommune har arbejdet med at skabe et jobrettet mindset hos både borgerne, fagpersonerne og virksomhederne. Desuden har adskillige projektkommuner deltaget i kurser om kultur- og målgruppeforståelse gennemført af Cabi som led i projektet. Det er initiativer, der understøtter, at sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter i højere grad bliver sat i stand til at arbejde proaktivt for at forstå borgerne og afhjælpe deres problemer. I forlængelse heraf er det også nødvendigt at iværksætte initiativer, der giver sagsbehandleren en opdateret viden om arbejdsmarkedet, viden om kompetencebehovet i jobfunktioner og aktuelle jobåbninger ind i samtalen med borgeren. Dette er et fokus i nogle kommuner, og Rambøll sender desuden løbende information til kommunerne om jobåbninger på det lokale arbejdsmarked, som et led i at understøtte dette.

Brønderslev Kommune arbejder med opkvalificering af medarbejderne inden for empowerment-tilgangen. Medarbejderne har deltaget i fire heldagskursusmoduler for at lære metoden at kende.

Med den empowerment-baserede tilgang møder medarbejderne borgerne med et nyt mindset, der giver borgerne mere indflydelse, mere ansvar og som sigter mod mere myndiggørelse af den enkelte borger. Et konkret værktøj er fx empowerment-arbejdsgrupper i de forskellige afdelinger, som skaber forskellige fora, hvor det kan drøftes, hvordan det går med implementeringen af tilgangen.

En vigtig forudsætning for, at det kan lykkes er ledelsesopbakning. Det er vigtigt, at empowerment ikke er noget man bare siger, at man gør, men at ledelsen understøtter tilgangen i praksis.

Ser vi på **opmærksomhedspunkter** for kommunernes arbejde med kulturændring og kompetenceudvikling, er det vigtigt for en effektiv kulturændring i forhold til at se borgeren som ressourcestærk, at kulturændringen står på flere ben. Det er ikke tilstrækkeligt blot at sanktionere

### Boks 3: Case-eksempel

I Rebild Kommune har de iværksat en indsats for at gøre borgerne 'digitalt selvhjulpne'. Det indebærer konkret, at borgerne skal kunne benytte Jobnet, NemID, eBoks mv.

For at understøtte indsatsen har kommunen udarbejdet guides på relevante sprog og holder informationsmøder. Kommunen har også valgt ikke at friholde målgruppen for at anvende Jobnet. Dermed sanktionerer kommunen også borgere, der ikke bliver digitalt selvhjulpne.

Indsatsen skal understøtte, at borgerne bliver selvhjulpne og i stand til at kommunikere med det offentlige. På den måde vil kommunen ikke skulle bruge administrative ressourcer på at hjælpe borgerne hermed, og borgerne vil øge deres jobchancer ved at lære Jobnet og brugen af digitalt CV at kende.

borgerne, fordi de ikke møder som aftalt. De skal også gives kompetencerne til at aflæse en busplan og finde en busafgang, der får dem til at møde frem. Derfor er det vigtigt, at sagsbehandlernes tilgang er ressourcebaseret. De skal hjælpe borgerne til at hjælpe sig selv. På lignende vis er det ikke nok at sætte en fælles ramme for fortolkning og administration af reglerne. Det er også vigtigt, at denne fælles ramme giver mening for medarbejderne gennem sparring og tilsyn fra kolleger og ledere. Hvis en kulturændring ikke på denne måde står på flere ben, risikerer man eksempelvis, at borgerne blot frustreres, fordi de ikke forstår årsagen til en sanktion, eller at implementering mislykkes, og praksis ikke ændres.

Det er et opmærksomhedspunkt at sikre grundlæggende viden hos medarbejderne om arbejdsmarkedets kompetencebehov i specifikke jobfunktioner samt jobåbninger på det lokale arbejdsmarked. Det bidrager til at understøtte en virksomhedsrettet indsats, der er mere målrettet den enkelte borgers jobønsker og motivation. Omvendt, hvis disse punkter ikke er på plads, kan det være en udfordring for en succesfuld virksomhedsrettet indsats for målgruppen.

Et opmærksomhedspunkt i forhold til kompetenceudvikling er, at den skal adressere et problem eller en reel udfordring, som medarbejderen står overfor, eksempelvis med sygemeldinger eller manglende kvalitet i virksomhedsrettede indsatser. Der ses også gode eksempler i kommunerne på, at kompetenceudvikling følges op med forskellige former for kollega- og ledersparring med det formål at forankre en ny praksis, som fx er tilfældet i casen fra Brønderslev Kommune om empowerment.

## 6.3 Tema 3: Redskaber og tilbud

Dette tema omhandler de konkrete arbejdsredskaber, som kommunerne har udviklet og anvender for at understøtte indsatsen overfor borgerne. Desuden dækker temaet kommunernes arbejde med deres tilbudsvifte til borgerne, hvilket vil sige den værktøjskasse som kan benyttes i arbejdet med borgerne.

Ser vi på **tendenser** på tværs af kommunerne, bliver det klart, at størstedelen af kommunerne har arbejdet med at udvikle og implementere arbejdsredskaber, der kan understøtte indsatsen for borgerne. Overordnet har kommunerne arbejdet med at udvikle og implementere tre typer af redskaber:

- Guides og visualiseringer rettet imod borgeren: Materialer der kan benyttes til at visualisere borgerens progression og fælles forventningsafstemning med borgeren om deres forløb, hvad der skal ske, og hvad de kan forvente at opnå.
- Arbejdsgangsbeskrivelser rettet imod medarbejderne: Beskrivelser, der illustrerer og klarlægger, hvem der gør hvad og hvornår i borgerens forløb.
- Materialer rettet imod samarbejdspartnere, herunder virksomheder og anden aktør: Informationsmaterialer om ordninger, tilbud og forløb.

I tillæg til arbejdet med at udvikle og implementere redskaber er der også kommuner i projektet, som har revideret deres tilbudsvifte. Her kan det særligt fremhæves, at flere kommuner har udvidet med tilbud rettet imod sundhedsfremme og håndtering af sygefravær blandt målgruppen. Desuden har nogle kommuner haft fokus på tilbud til fx de svagere grupper med manglende arbejdsidentitet.

Kommunernes ønskede **resultat** af udviklingen af redskaber rettet imod borgerne, sagsbehandlere og virksomhederne, har været at understøtte dels det eksterne samarbejde med virksomheder og aktiveringsaktører, dels arbejdet med at kortlægge og strukturere arbejdsfordelingen og arbejdsgange på tværs af enheder og dels arbejdet med at sikre en korrekt forventningsafstemning med borgerne.

Det ønskede resultat af kommunernes revision af tilbudsviften har været at få en større andel af målgruppen tættere på arbejdsmarkedet ved at kunne tilbyde andre og nye tilbud, som bedre adresserer borgernes udfordringer og barrierer end de eksisterende tilbud.

Når det kommer til, **hvad kommunerne gør** for at skabe de rette redskaber og tilbudsvifte, har en del af arbejdet handlet om at nedskrive eller illustrere de konkrete arbejdsgange på papir, så det er tydeligt for medarbejderne, hvem der gør hvad, og fx hvornår man henviser til det ene

#### Boks 4: Case-eksempel

Sønderborg Kommune arbejder med at systematisere brugen af progressionsværktøjet FIP i samtalerne med borgerne. På baggrund af projektlederens overvågelse af udvalgte samtaler om FIP mellem sagsbehandler og borger skal det efterfølgende analyseres, hvilke greb der virker godt i arbejdet med FIP. Derefter skal de gode greb udbredes til alle integrations-sagsbehandlere i kommunen, så der kommer en fælles og systematisk tilgang til samtalen omkring FIP.

Desuden ønsker Sønderborg Kommune i 2018 at evaluere om brugen af FIP skal udbredes til yderligere målgrupper af integrationsborgere end deres nuværende målgruppe af aktivitetsparate integrationsborgere.

eller det andet tilbud. På samme vis har flere kommuner arbejdet med at beskrive de mulige tilbud og ordninger, som fx virksomheder kan benytte sig af ved ansættelse af flygtninge, og i tillæg hertil at formidle eksisterende materiale om fx integrationsgrunduddannelsen.

Ser vi på de borgerrettede redskaber, som kommunerne har udviklet eller implementeret, har de alle til formål at illustrere for borgeren, hvilke veje der er til job og uddannelse, hvordan borgeren kommer derhen, og hvor langt borgeren er. Flygtninge og Indvandreres Progression (FIP) er ét af de borgerrettede redskaber, som kommunerne har arbejdet med at implementere i regi af projektet. FIP er et progressionsværktøj udviklet af VIVE til kommunerne i projektet. Det er en obligatorisk del af projektet, at kommunerne benytter værktøjet sammen med borgerne. Formålet med værktøjet er at kunne følge borgernes udvikling på en række parametre, som har betydning for deres muligheder for at komme tættere på arbejdsmarkedet.

Kommunernes arbejde med deres tilbudsvifte har bl.a. handlet om den del af målgruppen, der har konkrete eller oplevede sundhedsudfordringer. Her har kommunerne gerne udvidet deres sundhedsvifte med tilbud hos anden aktør. Brønderslev Kommune har eksempelvis fulgt denne strategi og peger på, at det for nogle grupper er det rigtige at henvise til anden aktør. Sønderborg Kommune har

blandt andet arbejdet med sundhedstilbud til deres aktivitetsparate borgere med fokus på fysisk træning og helbredsmeistring samt tilbud rettet mod psykiske udfordringer.

Flere kommuner peger på, at der kan ligge et stort potentiale i, at sundhedsfremmende og -afklarende tilbud igangsættes sideløbende med virksomhedsrettede indsatser. Denne parallelle tilgang til indsatser flugter med intentionen i integrationsprogrammet og nye større projekter under Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, herunder JobFirst og Social støtte til overgang og fastholdelse i job. Odense Kommune har, som et andet eksempel på nye tilbud, arbejdet med at udvikle et tilbud specifikt til gruppen af kvinder uden arbejdsidentitet. Kommunen har brugt målgruppeafdækningen i projektet til at sammensætte et særligt forløb for målgruppen med udgangspunkt i det eksisterende samtaleforløb, der intensiveres og udvides med længere tid til samtalerne.

Samlet set viser kommunernes erfaringer med introduktionen af nye redskaber, hvad end det er validerede progressionsmål eller nye tilbud til borgerne, at det er vigtigt at anse det som en implementeringsproces, der løbende skal understøttes.

Ser vi på **opmærksomhedspunkter** for kommunernes arbejde med redskaber og tilbudsviften, står det først og fremmest tydeligt frem, at introduktionen af nye redskaber giver positive resultater, når der fokuseres på den praktiske brug af redskaberne. Særligt i forhold til brugen af FIP ved vi fra implementeringsforskningen, at det understøtter sagsbehandlers brug af sådanne måleredskaber, hvis man i organisationen fremmer en datadrevet refleksionskultur. Det kan eksempelvis være i form af månedlige møder, hvor data drøftes med henblik på refleksion om egen praksis og justering heraf. Herunder er det vigtigt for brugen af progressionsmål, at erfaringer deles og evalueres.

For så vidt angår opdatering af tilbudsviften, ved vi desuden fra forskningen på området, at parallelle indsatser ofte er mest virkningsfulde, hvilket også understøttes af tilbagemeldingerne fra kommunerne i projektet. Det kan eksempelvis være tilbud, hvor borgeren deltager i fysisk træning og coaching hos en anden aktør. Borgerne med sundhedsudfordringer vil opleve, at de får energi og indsigt i egne ressourcer i forbindelse med, at de deltager i sundhedsfremmende eller -afklarende tilbud. Denne energi skal udnyttes ved, at borgeren sideløbende er i virksomhedsrettede indsatser. Det samme gør sig gældende for andre tilbud fx til gruppen med manglende arbejdsidentitet.

#### 6.4 Tema 4: Samarbejdspartnere

Dette tema omhandler, hvordan kommunerne i projektet har arbejdet med at inddrage de aktører, der er nødvendige for at sikre en virkningsfuld indsats for målgruppen.

En klar **tendens** blandt kommunerne er, at de har arbejdet med at styrke samarbejdet med de relevante aktører og inddrage dem tættere for at sikre fælles forståelse af indsatsen. Overordnet har kommunerne arbejdet særlig aktivt med at styrke samarbejdet med:

- Virksomhederne
- Anden aktør i den virksomhedsrettede indsats
- Uddannelsesleverandører, herunder fx danskudbydere og udbydere af erhvervsrettede kurser
- Privatpraktiserende læger med ansvar for sygemeldinger.

Det styrkede samarbejde med disse aktører har haft ét overordnet **resultat** for øje: At sikre en fælles forståelse mellem aktørerne omkring målsætningen med integrationsforløbene, og hvilket indsatsforløb der kan/skal lede til, at målsætningerne indfries.

Sigtet med at skabe fælles forståelse har eksempelvis været, at anden aktør både sikrer, at lovgivning i integrationsprogrammet om virksomhedsrettet aktivering overholdes og på samme tid leverer en høj afgang til selvforsørgelse. Samarbejdet med virksomheder har bl.a. haft til formål at give virksomhederne bedre forståelse for målgruppen og deres kompetencer, og samtidig give de kommunale medarbejdere bedre viden om virksomhedernes behov ved ansættelse af flygtninge.

Dialogen med uddannelsesinstitutionerne, herunder danskudbydere, har skullet sikre en fælles forståelse om at styrke det erhvervsrettede indhold og formål med undervisningen. Hvad angår de privatpraktiserende læger, har kommunerne haft behov for at sikre en fælles forståelse med lægerne om, hvilke konsekvenser sygemeldinger konkret har i beskæftigelsessystemet, og hvordan det kan være en udfordring for en aktiveringsindsats for en målgruppe, der har behov for en solid og målrettet indsats.

Kigger vi mere på, **hvad kommunerne gør** for at indfri disse resultater, ser vi en række konkrete greb, der adresserer både udfordringen med at sikre en fælles forståelse for retning og indhold af forløb og en bedre forståelse af forskellige rammevilkår, både i kommunen og hos samarbejdspartnere.

Samarbejdet med virksomheder er blevet forbedret i en række kommuner, fx ved oplæg fra forskellige virksomhedsejere, der har deltaget i de halvårslige projektmøder i kommunerne.

Samarbejdet med anden aktør er styrket via tæt dialog og afklaring af ansvar og roller. Roller og ansvar har nogle steder været uklare. Der har eksempelvis ikke været klare retningslinjer for, hvilke typer tilbud anden aktør kunne give, eller om borgerens sagsbehandler måtte eller skulle deltage i opfølgningssamtaler på virksomheden i forbindelse med indsatser. Dette har kommunerne adresseret ved en tættere dialog med anden aktør og ved at formalisere og skriftliggøre arbejdsprocesser og roller. En anden måde, kommunerne har styrket samarbejdet med anden aktør på, har været ved at udvikle redskaber. Kommunerne har arbejdet med og implementeret redskaber, der kan rammesætte en fælles dialog med de aktører, der er involveret i borgernes indsatsforløb. For et eksempel se Boks 5.

Når det kommer til fælles forståelse af rammevilkår og

løsninger på udfordringer, har kommunerne eksperimenteret med forskellige modeller. En stor andel af kommunerne tilkøber danskuddannelse hos eksterne leverandører. Et gennemgående greb i dette samarbejde har været at sikre kvalitet i integrationen af et jobrettet fokus i den egentlige danskuddannelse. Hensigten er, at målgruppen vil opleve, at deres kompetencer i højere grad bliver anvendelige i den parallelle virksomhedsrettede indsats. Dette større erhvervsrettede fokus har dog måttet foregå under hensyntagen til, at kommunerne indgår i et kontraktforhold med deres leverandører. Det har i visse situationer hindret en hurtig tilpasning af indholdet. I stedet er tilpasningen sket i forbindelse med nye udbudsrunder.

Ser vi på **opmærksomhedspunkter** for kommunernes styrkelse af samarbejdet mellem aktørerne, har det hos flere kommuner været vigtigt, at de i første omgang er overgået til at se deres relation med andre aktører som et samarbejde. Erfaringerne fra projektet viser tydeligt, at man som kommune får de bedste resultater ved brugen af andre aktører i indsatsen, *hvis* kommunen stadig tager ansvar for borgernes forløb, selv når borgerne er placeret hos andre aktører. I forlængelse heraf ligger også, at der sker en klar og italesat forventningsafstemning om roller og ansvar mellem kommune og leverandør både på ledelses- og medarbejderniveau. Arbejdes der ikke med samarbejde og tydelige roller og ansvar, risikerer man, at borgerne ikke bliver mødt med én samlet retning i deres indsatsforløb. Det kan bidrage til forvirring og frustration både hos medarbejdere og borgere.

Det er desuden vigtigt med hyppig opfølgning overfor borgeren og løbende forventningsafstemning med borgeren og virksomhederne om den rette indsats, herunder mulighederne for at opnå ordinære timer. Hertil er det vigtigt, at kommunen har viden om og forståelse for virksomhedernes vilkår, mens virksomhederne også skal kende til målgruppens kompetencer og eventuelle udfordringer, hvis samarbejdet skal fungere mellem de to parter.

## 6.5 Tema 5: Ledelse og projektledelse

Dette tema omhandler den ledelsesmæssige opbakning og forankring samt projektledelsen af metodeudviklingen og implementering af indsatser og arbejdsgange. Som led i dette arbejde indgår også kommunernes arbejde med data og kommunikation om indsatsen. Dette tema har derfor fokus på de ledelsesaktiviteter, som er nødvendige til at understøtte medarbejdernes implementering af aktiviteterne.

De identificerede **tendenser** blandt projekterne omhandler:

- Ledelsesopbakning og den ledelsesmæssige forankring af projektet
- Projektledernes handlerum
- Brugen af data til projektstyring.

### Boks 5: Case-eksempel

Nordfyns Kommune fokuserer på at kombinere virksomhedspraktikker med ordinært lønnede timer.

Tilgangen har været at tage fat i eksisterende praktikker, som ofte er oprettet hos virksomheder, som jobcenteret har en god relation til. Når virksomhedskonsulenten følger op på borgerne eller skal snakke om forlængelse af praktik med virksomheden, opstår der en naturlig anledning til at opfordre til ordinære timer.

Borgere, der opnår ordinære timer oplever, at de styrker deres arbejdsidentitet. Det gør dem mere motiverede og selvsikre. Dette skyldes, at virksomhederne stiller højere krav til borgerne samt, at virksomhederne er mere engagerede i at løfte borgeren, når de betaler for arbejdskraften.



Den første tendens handler om kommunernes arbejde med at sikre et øget niveau af ledelsesopmærksomhed og løbende prioritering af ressourcer. Dertil kommer en tendens angående projektledernes handlerum (hvor meget indflydelse de har på implementeringen). Den tredje tendens omhandler, at projekterne i højere grad arbejder med at kvalificere deres indsats og viden om projektets påvirkning af kommunens resultater ved brug af data og indsamling af viden om målgruppen.

Sigtet med de identificerede tendenser er overordnet at opnå **resultater** i form af forankring og effekter. Forankring af projektet i den daglige drift i kommunen er vigtig for at sikre, at forbedringerne af integrationsindsatsen fortsætter selv efter projektets udløb. Generelt viser implementeringsforskningen, at forankring af en indsats afhænger af følgende temaer: Klar og tydelig organisering af indsatsen; motiverede medarbejdere med de rette kompetencer; rådhed over de relevante redskaber og tilbud; tæt samarbejde med partnere; og ledelsesopbakning samt tilstrækkelige ressourcer. Disse temaer benyttes desuden til struktureringen af kommunernes projekthandleplan, så der sikres opfølgning på alle temaerne.

Ledelsesopbakning er vigtig, fordi det er afgørende for medarbejdere, at deres leder støtter implementeringen og bl.a. afsætter de nødvendige ressourcer til at gennemføre og deltage i aktiviteterne. De steder hvor der især i projektets indledende fase var svingende opbakning, er der nu en tydeligere opbakning og prioritering af ressourcer.

Projektlederens handlerum kan have betydning for, hvor gode resultater kommunen ser i løftet af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats, da et for snævert handlerum begrænser forbedringsmulighederne. Noget lignende kan gøre sig gældende, hvis projektet eller målgruppen er defineret for smalt til, at projektet rigtig kan flytte kommunens resultater på målsætningerne.

Formålet med indsamlingen af data er at opnå bedre viden om målgruppen og indsatsernes implementering og virkning. Dette styrker den datadrevne kvalificering af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

Når det kommer til, **hvad kommunerne gør** for at opnå resultaterne, har det været en kontinuerlig forbedringsproces i løbet af den hidtidige projektperiode. Der er generelt en god opbakning til projektet, og i flere kommuner er forankringen understøttet gennem styregrupper for projektet. De steder, hvor der er svingende ledelsesopbakning, er det også kommet til udtryk igennem manglende ledelsesdeltagelse på projektmøder eller fraprioritering af kommunerepresentation på fællesmøder med alle kommunerne i projektet. Der opleves dog en øget ledelsesopbakning til projektet.

På trods af snævre projektdefinitioner eller målgruppeafgrænsning har flere kommuner dog løbende udvidet deres fokus. Det handler både om udvidelse af målgruppen, og at nogle kommuner med snævre projektdefinitioner benytter sparringen med de andre projektkommuner og facilitator til at indhente inspiration til integrationsindsatsen i et bredere perspektiv end deres projekt.

I forhold til projektlederens handlerum er det en vigtig pointe i dette projekt, at mange projektledere er ansat specifikt til projektet og ikke nødvendigvis har været en del af integrationsteamet eller driften i kommunen tidligere. Det er derfor ekstra vigtigt, at projektlederens arbejde i løbet af projektperioden bliver forankret i driften med henblik på, at aktiviteterne kan videreføres selv efter projektets ophør og evt. projektlederens ansættelses udløb.

Medarbejdere har ved projektmøderne i deres kommune tilkendegivet en oplevelse af, at projektlederens gennemgang af status på projekttaktiviteter har konkretiseret, hvilke aktiviteter projektet består af og givet medarbejderne et samlet billede af, hvordan der arbejdes med at forbedre den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Dette hjælper også på medarbejdernes motivation til at indgå i arbejdet. Desuden er samspillet med ledelsen ekstra relevant for handlerummet, da projektledere uden personaleledelse er afhængige af lederens allokering af ressourcer og priorite-

ring for at kunne udføre indsatsen. Desuden har der i det første halvandet år af projektet været løbende udskiftning af både projektledere og centrale medarbejdere i mange kommuner. Dette påvirker forankringen af indsatserne og projektlederens handlerum i kommunen, da det tager tid før nye medarbejdere er kommet ombord i projektet og dets aktiviteter.

I forhold til brug af data til projektstyring ses der siden projektstarten på tværs af kommunerne en stigning i ledelsesinformation gennem løbende brug af data til kvalificering af beslutninger samt i indsamling af viden. Kommunerne arbejder bl.a. i højere grad med at følge deres indsats og målgruppen gennem udvalgte datatræk. Fx arbejder nogle kommuner med at kortlægge ikke bare, hvilke borgere der går i praktik/job/IGU, men også hvilken uddannelses- og arbejdsbaggrund de kom ind i indsatsen med for at kunne undersøge eventuelle sammenhænge. Andre kommuner vil benytte sig af aktionslæring med kollegial sparring gennem projektlederens observation af samtaler mellem borgere og sagsbehandlere og efterfølgende sparring i teamet om gode ideer til at gribe samtalerne an. Favrskov, Holbæk og Faaborg-Midtfyn Kommuner er blandt dem, som arbejder med denne metode.

Der er adskillige **opmærksomhedspunkter**, der kan hhv. fremme eller hindre implementeringen af god ledelse og projektledelse. Mht. at sikre øget le-

#### Boks 6: Case-eksempel

I Helsingør Kommune har man en metode til at skabe et let tilgængeligt visuelt overblik over samtlige sagsstammer i integrationsindsatsen.

På virksomhedskonsulenternes kontor hænger der tavler med billeder af og oplysninger om borgerne. Formålet med tavlerne er hele tiden at have et visuelt overblik over de enkelte borgers progression. En anden mere lavpraktisk funktion er, at der aldrig er nogen borgere, der bliver glemt.

Der er én tavle for borgere, der er i praktik, én for dem der er i IGU, én for dem der er på barsel, én for borgere der er sygemeldt osv. Derudover har hver enkel virksomhedskonsulent en farve, som synliggør hvilke borgere, der er placeret hos vedkommende.

Virksomhedskonsulenterne kan desuden lynhurtigt få et overblik over hinandens borgere, hvis de modtager et tilbud fra en virksomhed, som ikke lige passer på nogen borgere i deres egen sagsstamme.

delsesopbakning er der fra facilitators og SIRI's side blevet understreget en forventning om deltagelse og prioritering. Samtidig er det blevet tydeligere for flere ledere, hvilke resultater der kommer ud af, at de eller deres medarbejdere deltager i projektmøder eller fællesmøder, og dermed hvorfor de skal prioritere ressourcer til deltagelse. I få tilfælde har netop nedprioritering af deltagelse grundet travlhed i driften af kommunen været en udfordring.

Projektets mulighed for at påvirke resultaterne i kommunen kan mødes af flere forskellige udfordringer. Man kan her fremhæve selve kommunens projektudformning, som varierer fra kommune til kommune. Hvor de fleste kommuner har defineret projektet til at dække den samlede integrationsindsats for alle i integrationsprogrammet, har enkelte fokuseret på en bestemt målgruppe eller indsats, bl.a. Sønderborg Kommunes fokus på aktivitetsparate og Randers/Norrdjurs/Syddjurs Kommunes på et samarbejdsprojekt bestående af 18 ugers opkvalificeringsforløb for integrationsborgere fra de tre kommuner. Ved en mere snæver målgruppe er det et opmærksomhedspunkt, hvordan man sikrer resultater af indsatsen for den samlede målgruppe af integrationsborgere i kommunen.

I forhold til projektets mulighed for at påvirke resultater, har det fra facilitators side også været et opmærksomhedspunkt at understrege værdien i den

tværkommunale sparring, som i mål med integration giver mulighed for. Projektkommunerne har desuden eksplicit efterspurgt konkret erfaringsudveksling mellem dem, og denne erfaringsudveksling har rustet kommunerne til at arbejde med de brede indsats. Selvom flere projekter er snævert definerede, får de dermed altså kvalificerede input til den brede indsats og udvidede målgruppe.

Et opmærksomhedspunkt mht. at sikre den gode forankring kan være at sørge for, at medarbejderne er inddraget nok eller har kendskab til projektlederens arbejdsopgaver og ansvar. Sikring af denne inddragelse har sammen med projektledernes mangel på personaleledelse været en udfordring. Dette er blevet påpeget som en udfordring i forhold til at engagere medarbejdere i projektaktiviteterne og sikre den rette implementering af aktiviteterne blandt medarbejderne. En

løsning, for at overkomme disse punkter, er, at projektlederne benytter en handleplan med de konkrete aktiviteter, der skal implementeres, og med angivelse af hvilken medarbejder der er hovedansvarlig for opgaven, og hvilke der skal inddrages understøttende i arbejdet. For nogle projektledere er der potentiale for at uddelegere flere af opgaverne i handleplanen til andre medarbejdere for at sikre yderligere forankring af indsatsen. Uddelegering er afgørende, fordi det kan være sårbart at have ansvaret fordelt på få skuldre, hvis medarbejdere eller projektleder fratræder sin stilling i kommunen eller bliver sygemeldt.

Derudover er det et opmærksomhedspunkt at sikre en datadrevet og vidensbaseret praksis i projektet og indsatsen til at forbedre den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Nogle af udfordringerne ved at arbejde med data er imidlertid manglende kvalifikationer hos projektlederen eller relevante medarbejdere, samt misvisende eller mangelfuldt data.

Som et led i projektet er projektlederne og dataansvarlige fra kommunerne blevet undervist i datatræk fra jobindsats.dk, formidling af data og mulige analyser af hver enkelt kommunes FIP-data. Det vil sige, at uddannelse og opkvalificering inden for kvantitativ databehandling og formidling afføder en mere datadrevet praksis. Rambøll og VIVE understøtter også projekterne med løbende datatræk for progressionsmålinger, målsætningerne på andel jobparate, i virksomhedsrettet indsats og i selvforsørgelse samt overblik over jobåbninger i kommunerne. Desuden har den øgede opmærksomhed på brugen af data fået flere kommuner til at følge op på registreringspraksis og eventuelle systemfejl.

## 7. RESULTATER I ARBEJDET MED KERNEELEMENTER

Som et led i kommunernes forbedring af den beskæftigelsesrettede integrationsindsats har projektet *I mål med integration* fokus på at udvikle kommunernes arbejde gennem fire kerneelementer i indsatsen rettet mod borgerne: **1)** Fokus på forventningsafstemning og forståelse for indsatsens formål og organisering, **2)** Fokus på borgerinddragelse, **3)** Fokus på job- og uddannelse og **4)** Fokus på ressourcer og progression.

Formodningen er, at man skal benytte de fire kerneelementer i arbejdet med borgeren for, at det kan lykkes at få borgeren tættere på arbejdsmarkedet og i job. Kommunerne har selv deltaget i udformningen af disse fire kerneelementer, hvorfor elementerne bygger på kommunernes egne formodninger om, hvad der virker i indsatsen overfor borgeren.

Formålet med arbejdet med kerneelementer er at indsamle data om arbejdet med kerneelementerne, der kan integreres i løbende statusrapporter, som giver projektledere i kommunerne et overblik over, i hvilken grad indsatsen implementeres efter principperne og hensigten bag indsatsen. Denne løbende opfølgning har særligt handlet om at skabe dialog mellem projektledere og integrationsmedarbejdere om integrationsindsatsen. Dialogen sker i forbindelse med, at kommunerne hvert kvartal besvarer et spørgeskema om arbejdet med kerneelementerne. Det fremgår af besvarelserne, at et sted mellem 3-7 medarbejdere, der arbejder med integrationsindsatsen, deltager i gruppebesvarelsen, hvori både projektleder og andre medarbejdere er indregnet.

Specifikt måles kerneelementerne på tværs af fire indsatsstemaer for integrationsindsatsen på følgende måde:

**Tabel 4: Krydsskema for måling af arbejdet med kerneelementer i fire indsatsstemaer**

Indsatsstemaer	Kerneelement 1	Kerneelement 2	Kerneelement 3	Kerneelement 4
<b>Samtaler</b>	X	X	X	X
<b>Den virksomhedsrettede indsats</b>	X	X	X	X
<b>Danskuddannelse</b>	X	(ikke vurderet relevant <sup>9</sup> )	X	X
<b>Vejledning og opkvalificering</b>	X	X	X	X

Det vigtigste resultat, der er skabt i arbejdet med kerneelementerne, er, at:

- **Kommunerne har skabt dialog om kerneelementerne i borgernes indsats.**  
Gennem gruppebesvarelser af spørgeskema om arbejdet med kerneelementer i borgernes indsats har medarbejdere og ledere i kommunerne reflekteret over, hvad der virker for borgerne. Desuden har kommunerne løbende taget dialogen om, hvordan der arbejdes med disse kerneelementer.

Det er muligt at uddrage nogle overordnede tendenser på tværs af kommunernes seneste besvarelser af spørgeskemaet. Disse tendenser stemmer godt overens med det arbejde, som kommunerne kommer til at have fokus på i 2018.

De mest interessante tendenser i kommunernes besvarelser er uddybet nedenfor. Tendenserne går særlig på, at:

- Der i høj grad arbejdes med forventningsafstemning med borgeren
- Der er stor spredning i, i hvor høj grad kommunerne mener, de arbejder med kerneelement 3 om job og uddannelse
- Der er sket et skifte i, hvordan der arbejdes med kerneelementerne i indsatsen omkring danskuddannelse.

<sup>9</sup> På baggrund af projektkommunernes tilbagemeldinger i udviklingsfasen blev koblingen af danskuddannelse og kerneelement 2 (fokus på borgerinddragelse) ikke fundet relevant.

Nedenfor udfolder vi disse hovedpointer nærmere. For et indblik i de øvrige resultater, se bilag 3 i bilagsrapporten.

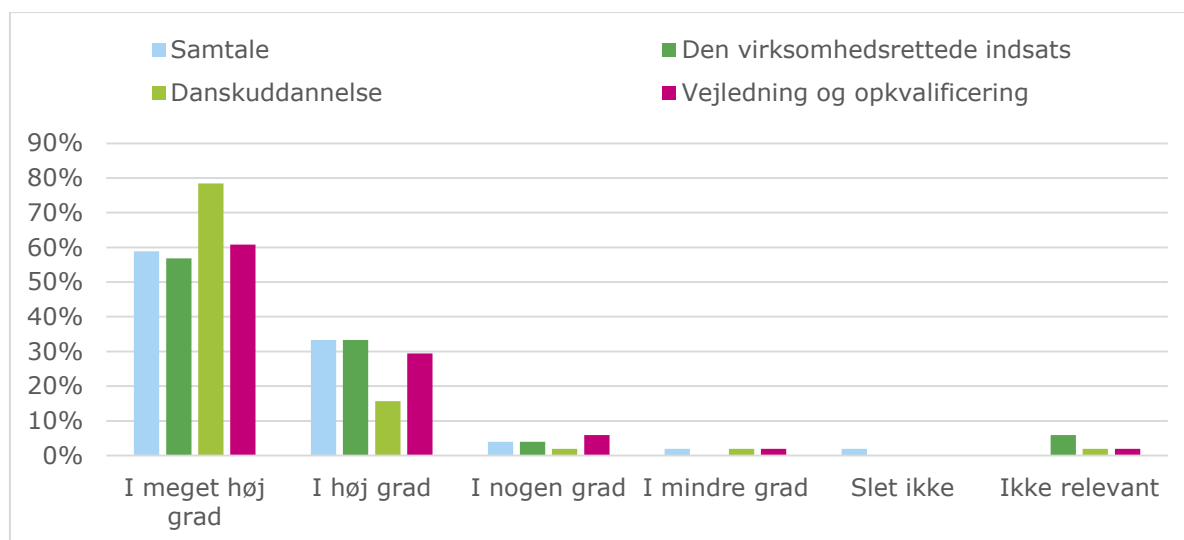
Det skal fremhæves, at data skal tolkes varsomt, fordi arbejdet med kerneelementerne er målt ud fra kommunernes egen vurdering af deres indsats. Det er ligeledes ikke nødvendigvis det samme arbejde, der er udført, når to forskellige kommuner eksempelvis har svaret, at de 'i høj grad' arbejder med et kerneelement. Derimod viser besvarelsene, i hvor høj grad hver enkelt kommune mener, at de har været tro overfor implementeringen af kerneelementet. Som nævnt, har spørgeskemaet desuden særligt fungeret som et procesunderstøttende dialogredskab i projektet. For en samlet oversigt over kommunernes samlede besvarelse af spørgeskemaet henvises til bilag 3 i bilagsrapporten.

#### 7.1.1 Der arbejdes i høj grad med forventningsafstemning

På tværs af alle temaer er arbejdet med kerneelementet 'Forventningsafstemning og forståelse for indsatsens formål og organisering' vurderet til at finde sted i udbredt grad. Dette fremgår ved, at mellem 60-78 pct. af kommunerne svarer, at de i meget høj grad arbejder med forventningsafstemning på tværs af samtaler, virksomhedsrettet indsats, danskuddannelse samt vejledning og opkvalificering. Kommunernes vurdering af, i hvilken grad de arbejder med forventningsafstemning og forståelse, ses i Figur 6.

Kerneelementet fordrer blandt andet formidling om klar rollefordeling blandt medarbejderne, klarhed omkring formål med indsatsen samt tydelig kommunikation omkring rammer og vilkår - alt sammen overfor borgeren. Den høje selvsvurdering med hensyn til dette kerneelement antyder, at kommunerne føler sig godt klædt på til at sikre forventningsafstemning for den samlede integrationsindsats med borgerne, samt at kommunerne oplever, at borgerne forstår formål og rammer for indsatsene. Dette stemmer godt overens med, at medarbejderne grundlæggende føler sig kompetente til at formidle ret og pligt til borgerne. Desuden er dette understøttet af arbejdet med visualiseringer af borgerforløb og figurer til illustration af, hvilke indsatser borgerne kan og skal modtage samt formålet på længere sigt med fx at deltage i virksomhedspraktik.

**Figur 6: Kerneelementet "Forventningsafstemning og forståelse" på tværs af de fire temaer**



Note: Opgørelsen viser for hver svarkategori den overordnede gennemsnitlige andel af kommuner, der har svaret dette. For uddybende beskrivelse se bilag 2.1.

Kilde: Spørgeskema om kerneelementer december 2017.

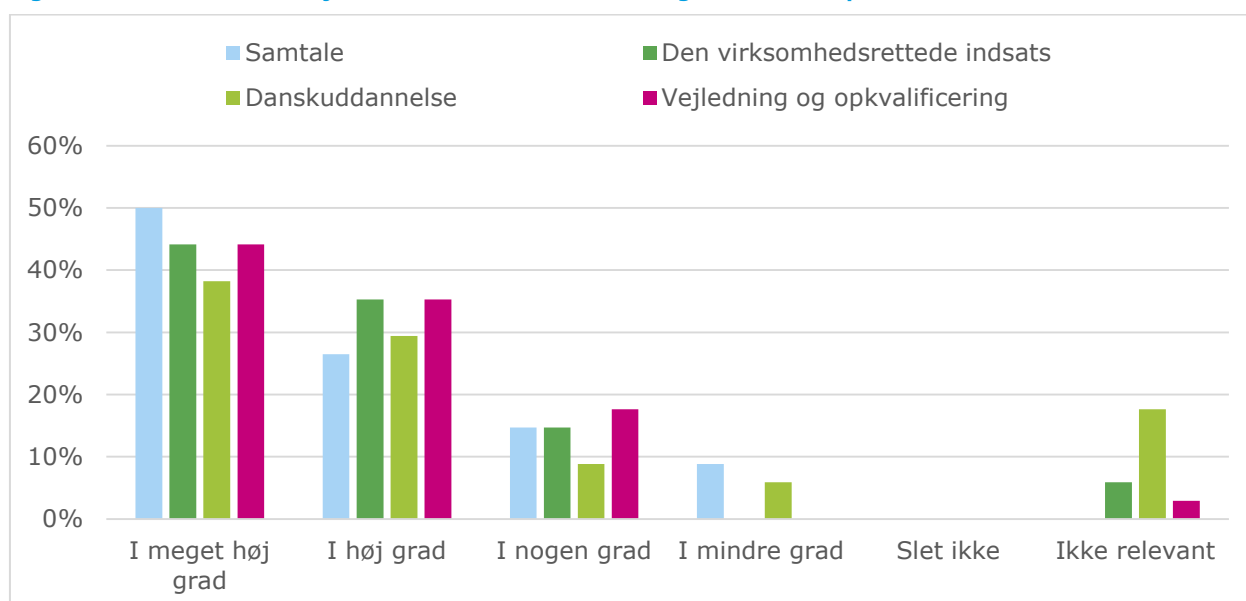
#### 7.1.2 Stor spredning i kommunernes forståelse af, hvorvidt de arbejder med job og uddannelse

Kerneelementet om job og uddannelse indebærer kommunens arbejde med at definere og opstille klare job- og uddannelsesrettede mål for den enkelte borger samt at præsentere borgeren for viden om job- og uddannelsesmuligheder (fx viden om konkrete jobåbninger eller optagelseskrav på uddannelser). For kerneelementet omkring job og uddannelse ses der en tendens i forhold til, at kommunernes besvarelser ligger mere spredt end ved de andre kerneelementer. Ved de andre kerneelementer ligger kommunernes besvarelser generelt i den høje ende.

Ca. en 1/5 af kommunerne vurderer, at de kun i nogen eller mindre grad har arbejdet med kerneelementet. Der er samtidig ca. 1/3 af kommunerne, der vurderer, at de i høj grad arbejder med kerneelementet, og ca. 1/3 der vurderer, at de gør det i meget høj grad. Dette er relativt varierede besvarelser, når der sammenlignes med de andre kerneelementer. Én hypotese er, at det skyldes kommunerne vurderer, at der er manglende viden om job- og uddannelsesmuligheder hos sagsbehandlerne samt kompetencer til i endnu højere grad at arbejde med kerneelementet. Dette relaterer sig til arbejdet med opkvalificering af medarbejdere, der behandles i afsnit 6.2. En anden hypotese er, at man vurderer sin kommune lavere, da man finder, at der generelt er behov for at arbejde mere med job og uddannelse. Se desuden data fra spørgeskemabesvarelserne i bilag 3.

De ovenstående pointer omkring kommunernes arbejde med kerneelementer relaterer til foregående kapitel 6, der gennemgår tendenser og opmærksomhedspunkter i arbejdet med at implementere en forbedret beskæftigelsesrettet integrationsindsats.

**Figur 7: Kommunernes arbejde med kerneelementet "Job og uddannelse" på tværs af temaer**



Note: Opgørelsen viser for hver svarkategori den overordnede gennemsnitlige andel af kommuner, der har svaret dette. For uddybende beskrivelse se bilag 2.1

Kilde: Spørgeskema om kerneelementer december 2017.

### 7.1.3 Stort skifte i indsats omkring danskuddannelse

Med hensyn til indsatsen omkring danskuddannelse tegner der sig et billede af, at der er relativt flere kommuner, som ikke finder det relevant at vurdere kerneelementerne netop i forhold til danskuddannelse, hvorfor de har valgt svarmuligheden "ikke relevant". Disse kommuner forklarer denne besvarelse med, at det er en leverandør, der har ansvaret for danskuddannelsen, og at de derfor ikke kan vurdere, om borgeren er blevet mødt med tilgangen i kerneelementerne.

Hvis man ser på kommunernes besvarelser inden for dette tema over tid, forekommer der dog en udvikling. I starten fandt en del kommuner det irrelevant at vurdere deres arbejde med kerneelementerne, når det kom til danskuddannelse, mens dette har ændret sig over tid. Fra 2. kvartal 2017 til 3. kvartal 2017 er der særligt sket en ændring: Andelen, der ikke finder kerneelementerne relevante, er faldet samtidig med, at andelen, der i høj eller meget høj grad har arbejdet med kerneelementerne, er steget. Se desuden bilagsrapporten for uddybet data.

Denne udvikling ligger godt i tråd med, at flere kommuner har haft deres danskuddannelse i udbud og i den forbindelse har inkluderet krav i kontrakten om tættere opfølgning på borgerne samt et arbejdsmarkedsrettet fokus i danskundervisningen. Desuden har det i procesunderstøttelsen af kommunerne været fremhævet, at selvom en indsats er lagt ud til en leverandør, er det vigtigt at have hånd i hanke med, hvilken indsats borgerne modtager, og om de oplever progres-

sion på baggrund af indsatsen. Dette kan have medvirket til, at flere kommuner i det seneste spørgeskema har angivet, at de i en eller anden grad arbejder med kerneelementerne i indsatsen omkring danskuddannelsen.

Arbejdet med leverandørstyring er et gennemgående element i kommunernes metodeudvikling, og det behandles ovenfor i afsnit 6.4 omkring samarbejdspartnere. Desuden fremgår yderligere data fra spørgeskemabesvarelserne i bilag 3 i bilagsrapporten.