



# På vej med nye beskæftigelsesindsatser overfor udsatte borgere II

Foto: Mark Knudsen/Monsun

## De næste resultater fra LISES- projektet

Flemming Larsen, Dorte Caswell, Niklas A. Andersen, Helle Bendix, Karen Breidahl, Tanja Dall,  
Sophie Danneris, Merete Monrad, Karen Dahl-Nielsen og Søren Peter Olesen

Maj 2018



**AALBORG UNIVERSITET**

## Indholdsfortegnelse for notatet

1. En scene fra Lises-projektet .....	3
2. Om LISES-projektet.....	5
3. Kommunal variation og forskellige udgangspunkter for udvikling og innovation.....	9
4. Resultater fra arbejdet med potentiale et: Udviklingen af politisk/organisatoriske strategier .....	11
4.1. Legitimitet på baggrund af effektive indsatser.....	11
4.2. Legitimitet på baggrund af fairness og ligeværdig behandling.....	13
4.3. Legitimitet på baggrund af responsivitet (med indsatser tilpasset den enkelte) .....	13
4.4. Legitimitet på baggrund af at udvise respekt for borgeren .....	14
5. Resultater fra arbejdet med potentiale to: Udviklingen af helhedsorienterede indsatser på tværs af organisatoriske enheder og fagområder .....	16
6. Resultater fra arbejdet med potentiale tre: Udvikling af tilgange til at kvalificere mødet mellem frontlinjemedarbejdere og borgere .....	18
6.1. Rammerne for afholdelse af samtaler varierer .....	18
6.2. De kommunikative kompetencer er fagligt hjerteblod .....	19
6.3. Borgerinddragelse sker gennem samtaler .....	20
7. Resultater fra arbejdet med potentiale fire: Udvikling af muligheden for reel inddragelse af (og samskabelse med) borgerne.....	22
8. Resultater fra arbejdet med potentiale fem: Udvikling af virksomhedssamarbejdet, således at arbejdsgivers forventninger og engagement medtænkes i beskæftigelsesindsatsen .....	25
8.1. At sikre overgangen fra praktik til job.....	25
8.2. At organisere indsatserne efter stærkere virksomhedsinddragelse, når det gælder udsatte grupper .....	26
8.3. Beskæftigelsesindsatsen for udsatte grupper og kommunernes samlede virksomhedssamarbejde.	27
9. Afslutning.....	28
Litteratur .....	29

Notatet indeholder resultater fra LISES-projektet, som er et samarbejde mellem Aalborg Universitet, KL, Holstebro, Herning, Gladsaxe, Århus, Silkeborg og Vesthimmerland kommune. Resultaterne bygger på omfattende studier og samarbejder i seks kommuner, og forsøger på baggrund af disse at oplyste potentialer, barrierer og forslag til nye beskæftigelsespolitiske indsatser for udsatte grupper. Der kan læses mere om LISES-projektet her: <https://lisessite.wordpress.com/>

## 1. En scene fra Lises-projektet

Den unge kvinde er lige kommet ud fra samtalen. Hun er forvirret og ikke helt sikker på, hvordan det gik. Hendes største ønske er at komme ud af den virksomhedspraktik, som er ved at tage livet af hende. Men hun ved ikke, om det så også sker. Det føles som et mareridt. Chefen enten ignorerer hende eller kommer med antydninger om, at hun burde kunne holde til mere. ”Er du allerede på vej ud af døren?” er stort set det eneste han siger til hende, når hun er der. Og han ved da for pokker godt, at der er en klar aftale om tre timers arbejde om dagen. Hun kan ikke holde til mere. Men det værste er hun er helt usynlig for chefen, og at det smitter af på alle de andre. Og hvorfor er det, at alle personalemøder eller fejring af fødselsdage eller lignende altid skal holdes, når hun ikke er der?

Hun synes hun gør, hvad hun kan for at blive accepteret. Men hun har godt hørt, at de andre kalder hende gazellen, som en ironisk kommentar til hendes arbejdstempo. Hun vil bare væk, kan ikke klare det mere. Hun tænker igen på samtalen. Det var lidt mærkeligt, at der var en forsker til stede, da hun kom. Men underligt så hurtigt hun glemte, at hun overhovedet var der. Faktisk begyndte samtalen rigtigt godt. Hun fik forklaret, hvordan hun havde det, også uden at bryde i gråd. Og det så ud som om, at sagsbehandleren forstod, hvad hun sagde. Hun spurgte i hvert fald interesseret ind til hendes oplevelse. Men hun skulle absolut også spørge om, hvad hun selv havde gjort for, at det kunne gå bedre. Men hun har sgu da forsøgt at gøre alt, hvad hun overhovedet er blevet bedt om. Det er da ikke min skyld, tænker hun. Sagsbehandleren ville vist efterfølgende tale både med chefen og med virksomhedskonsulenten, og måske skal der laves et møde for at udrede tingene. Det virker lidt omfattende og uoverskueligt. Hun håber bare at mødet ikke bliver til noget, og de bare stopper den virksomhedspraktik. Det hele bliver helt sikkert bare værre, hvis de i virksomheden får klager på grund af hende. Så vil de være endnu mere sure på hende, og det vil hun slet ikke kunne klare. Bare hun slipper for at skulle derud igen.

På vej ud af døren til rådhuset, er hun næsten ved at blive løbet ned af en mand, der nærmest springer forbi hende. Hun dagdrømmer for sig selv, at det måske er hendes redningsmand der er på vej op til sagsbehandleren for at slå i bordet, og sige: ”Kan du så lade hende i fred og få stoppet den virksomhedspraktik!”. Men hun ved inderst inde godt, at sådan noget kun sker på film.

Lederen kommer nærmest springende ind i det allerede overfyldte lokale, brummende noget utydeligt om de umulige parkeringsforhold ved rådhuset, og et noget højere ”undskyld forsinkelsen”. Flere andre er dog selv lige kommet ind i lokalet kort tid forinden, og de tager næsten ikke notits af den sidst ankomne. De er selv lidt hektiske ved at pakke ud og finde sig til rette med papirer og en kop kaffe indenfor rækkevidde. Det er tydeligt at flere af de fortravlede mødedeltagere har hastet fra andre ting, og nu lige skal indstille sig på at være et andet sted med en ny dagsorden. Det er sidst på eftermiddagen og træthed, frustration over ikke at vide hvad der skal ske og en vis nysgerrighed over netop denne uforudsigelighed, kæmper om pladsen og opmærksomheden hos de lokale ledere og mødedeltagere.

Forskerne fra Aalborg Universitet sidder nærmest på række ved siden af hinanden, et tydeligt tegn på, at de kom i god tid inden det fastlagte mødetidspunkt. Mens tre af forskerne forsøger sig med snak om det timelange regnvejr, og rådhusets arkitektur, hen over bordet, ser den sidste forsker lettere nervøst ned i sine papirer for at være helt sikker på, hvad han om lidt skal sige. Snakken om bordet dør langsomt ud, og forskeren med papirerne ser op, bevidst om at der er en forventning om, at han nu tager ordet. Flere års undervisning og utallige oplæg skinner tydeligt igennem, da han byder velkommen og fortæller om dagens møde eller FLIP, en fælles lærings- og innovationsplatform, som forskerne kalder det. Det er en forsker som er trænet i med fast blik og stemme at kunne levere et budskab på en seriøs og ikke mindst meget faglig facon.

”Velkommen til denne FLIP hvor vi forhåbentlig fælles skal blive klogere. Vi vil gerne først fremlægge tankerne fra en ny bog om moralske dilemmaer i implementeringen af velfærdsservice”. Han ser rundt, for at se om der er reaktioner. Men lederne ser kun ud til at vente på fortsættelsen. ”Vi håber at Jeres reaktioner på dette oplæg kan danne grundlag for en diskussion af organisering og styringsprincipper generelt og i Jeres organisation”. Der er stadig ingen reaktion fra lederne, der stadig ikke er helt sikre på, hvad der skal ske, og hvad deres eget bidrag skal være. Men bolden er åbenbart først hos forskerne, så man læner sig lidt tilbage, og gør sig klar til at lytte. Der bliver hældt nyt kaffe op, og enkelte tager deres kuglepen, og gør sig klar til at notere.

Forskeren begynder at fortælle om en ny bog, der kort fortalt handler om, hvordan medarbejdere i organisationer, som eksempelvis beskæftigelsesforvaltninger, altid står overfor nogle bestemte typer af moralske dilemmaer i mødet med borgerne. Medarbejderne er, når de møder borgerne, altid nødt til at skulle prioritere mellem krav om effektivitet (præstationskrav, dokumentation, tid, mv.), et princip om lige adgang for alle (eller i hvert fald at borgere med samme problemer gerne får lige meget opmærksomhed), problemløsning i forhold til den enkelte borgers særlige problemer og endelig at borgerne mødes med respekt. Krav der ikke altid er lige forenelige.

Forskere er dog sjældent meget for ”kort fortalt”, så han forsøger på bedste vis at fortælle om mellemregningerne og den teoretiske ramme, men kropssproget fortæller også om en vis usikkerhed omkring, om mon lederne synes det her stof er relevant for dem. Usikkerheden får forskeren til at stoppe op ”Er det her helt skudt ved siden af i forhold til Jer?” Lederne har fulgt opmærksomt med og den sidst ankomne leder svarer: ”Du har endnu ikke sagt noget, der ikke har været interessant for os, så bliv bare ved lidt endnu”. Der grines rundt om bordet og forskeren fortsætter, noget mere selvsikkert, med sit oplæg. Forskeren får også delt papirer rundt med de fire dimensioner på til mødedeltagerne, og der nikkes genkendende fra flere, mens de ser på papiret. Forskeren lægger sine noter fra sig, og ser op, og markerer med et ”nå, hvad siger I, hvordan håndterer I det her hos Jer”, at oplægget er nået til sin afslutning.

Talelysten er stor og flere rækker fingeren op for at få ordet, mens en anden kækt springer denne høflighedsetikette over. Hun forklarer, hvordan netop de her i kommunen har forsøgt, at tage det med

respekt for borgeren alvorligt, især når det gælder reel borgerinddragelse. En af de tålmodige med hånden op får et nik fra forskeren, der automatisk er kommet til at fungere som mødeleder. Hun rejser problemet med, at ikke alle borgere er lige gode til at blive inddraget, hvilket man skal huske at være opmærksom på i forhold til det med at behandle borgerene lige, sådan at man ikke taber nogen undervejs. Flere forholder sig på denne vis til dilemmaerne, og flere bryder ind undervejs for at supplere eller forklare om andre vigtige elementer heri. Forskerne lytter interesseret og forsøger at spørge ind til detaljerne i den måde, det foregår på i praksis. På mødet er den trykkede stemning tydeligvis lettet, og der diskuteres og udveksles viden de næste par timer inden både ledere og forskere vender hjem til deres egne verdener igen.

Udover måske en kærkommen lejlighed til at reflektere over den måde deres organisation og de selv fungerer på, er det svært for forfatterne her at sige så meget om, hvad lederne får ud af denne læringsplatform. Måske er det bare endnu et møde i en lang række af slagsen i løbet af dagen. For forskerne er det imidlertid en helt unik mulighed for at se ind i en ledelsespraksis, de normalt ikke har adgang til, når de interviewer eller observerer. De bliver oplagt klogere på praksisverdenen.

## 2. Om LISES-projektet

Scenerne her kunne være fra vores fireårige forskningsprojekt LISES, som mindre mundret står for ”Local Innovation in Social and Employment Services”. Projektet, som er finansieret af Innovationsfonden, er udviklet i et tæt samarbejde mellem Aalborg Universitet, KL samt Holstebro og Herning Kommune, og startede op i 2016. Fra 2017 har også Gladsaxe, Aarhus, Vesthimmerland og Silkeborg Kommune deltaget. Målet er at udvikle mere innovative beskæftigelsesindsatser for udsatte grupper. For mindre trofaste læsere, der uforvarende er hoppet direkte ind i dette andet resultatnotat, følger (ned til den første linje med fed) en kort beskrivelse af projektet.

Projektet tager fat på en af de store samfundsudfordringer i Danmark, nemlig at få flere af de borgere, som har svært ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet, i beskæftigelse. Dette problem er ikke alene dansk, men en kendt problemstilling i de fleste moderne velfærdsstater. Der er flere samfundsmæssige grunde til at fokusere på dette: Økonomisk bæredygtighed, demografiske udfordringer med en aldrende befolkning og international konkurrence, som gør det stadig vanskeligere at omfordele ressourcer mellem borgere i beskæftigelse og borgere uden for arbejdsmarkedet. Endvidere er det vigtigt at sikre, at udsatte borgere og deres familier ikke ekskluderes fra samfundet med de negative konsekvenser, det kan have for både samfund og den enkelte borgers livssituation.

Trods utallige reformer, der indeholder både understøttende og disciplinerende elementer, har succesen med at få denne gruppe af mere udsatte borgere ind på arbejdsmarkedet hidtil været begrænset. Det er i det lys, at dette projekt søger at udvikle nye metoder og tilgange i implementeringen af

beskæftigelsesindsatser over for udsatte grupper. Indsatser som i højere grad både kan involvere ledere og medarbejdere i at udvikle nye indsatser, samt inkludere borgernes eget perspektiv.

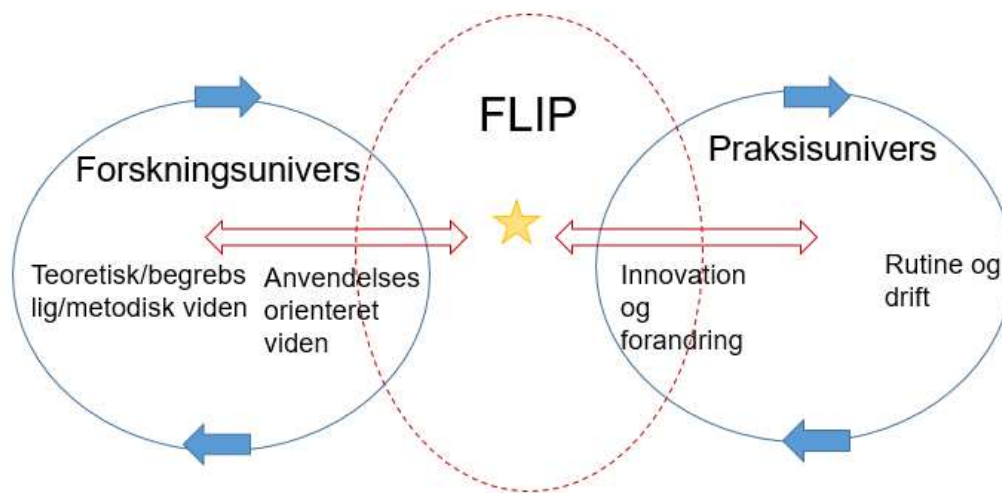
Udgangspunktet for projektet er, at udviklingen af nye innovative velfærdsløsninger må medtænke både politiske og organisatoriske perspektiver, herunder frontmedarbejdernes rolle, samtidigt med at der er fokus på, hvordan borgerens adfærd og holdninger påvirkes af disse. Sagt med andre ord: det er antageligt ikke blot et spørgsmål om *hvilke* ydelser og indsatser du får som borger, men også et spørgsmål om *hvordan* disse besluttet, organiseres og udføres. Et centralt mål med projektet er derfor at udvikle nye modeller for, hvordan borgerens perspektiv kan inkluderes på måder, der både forbedrer kvaliteten af samarbejdet mellem borger og professionel i jobcentrene og fører til mere effektive indsatser, hvad angår omkostninger og resultater. Det er projektets antagelse, at borgerens rolle og mulighed for deltagelse i at udvikle indsatserne er af meget stor betydning for at opnå målet om en øget arbejdsmarkedsdeltagelse. Dette fokus indebærer som sagt også en forståelse for betydningen af politiske prioriteringer og strategier, samt den organisatoriske rammesætning. Formålet med projektet er - i tæt samarbejde mellem forskning og praksis - at udvikle nye velfærdsløsninger i beskæftigelsesindsatsen, som kan styrke arbejdsmarkedsdeltagelsen for udsatte grupper. På baggrund af litteraturstudier og dialog med de deltagende kommuner har vi på forhånd opstillet fem mulige potentialer for at udvikle mere innovative og bedre beskæftigelsesindsatser for udsatte grupper. Der forventes at være klare potentialer ved:

- 1) At udvikle politisk/organisatoriske strategier til at håndtere hyppige politiske, organisatoriske og økonomiske forandringer
- 2) At udvikle helhedsorienterede indsatser på tværs af organisatoriske enheder og fagområder
- 3) At udvikle tilgange til at kvalificere mødet mellem frontlinjemedarbejdere og borgere
- 4) At udvikle muligheden for reel inddragelse af (og samskabelse med) borgerne
- 5) At udvikle virksomhedssamarbejdet, således at arbejdsgivers forventninger og engagement medtænkes i beskæftigelsesindsatsen

I det første resultatnotat gennemgik vi de fem potentialer, samt præsenterede de første resultater i forhold til analysen af disse i Holstebro og Herning Kommune. Dette notat bygger videre på dette, samt inddrager erfaringerne fra Silkeborg, Gladsaxe, Aarhus og Vesthimmerland Kommune. Resultaterne bygger på intensive feltstudier bestående af interviews med ledere, mellemledere, medarbejdere og borgere, observation af ledelsesmøder, team møder, virksomhedsbesøg og samtaler/møder mellem sagsbehandlere og borgere, samt studier af forskellige typer af dokumenter. Herudover består dataindsamling og analyse af, hvad vi betegner som fælles lærings- og innovationsplatforme (FLIP). FLIP-formatet indebærer en ny måde at udvikle viden på, hvor forskere og praktikere arbejder tæt sammen undervejs i processen. FLIP står som sagt for fælles lærings- og innovationsplatform. Fremfor at overlevere viden fra forskning til praksis, så arbejder vi på FLIP med at udveksle og genere viden



mellem forskning og praksis. Teoretisk læner tilgangen sig op ad begreberne “cooperative knowledge production (CKP)” (Hüttermann and Sommerfeld, 2008) og ”collaborative innovation (CI)” (Sørensen and Torfing, 2011). For yderligere uddybning se Andersen et al. 2017. Tankegangen kan illustreres i følgende figur:



FLIP= Fælles Lærings- og Innovations Platform

Inspireret af Sommerfelt & Gredig 2008, se også Andersen, Caswell & Larsen 2017

Forskningen indeholder den dobbelthed, at de generelle antagelser eller teorier, som erhverves i grundforskningen, forsøges anvendt i praksis, ligesom den anvendelsesorienterede viden, der oparbejdes, kvalificerer selvsamme grundforskning. Praksisverdenen har et lignende cirkulært forløb, hvor der af forskellige grunde kontinuerligt stilles krav om udvikling og forandring af driften, som efterfølgende forsøges omsat til rutiner og produktion, som igen kan nødvendiggøre ny udvikling og forandring. I FLIP-formatet mødes forskere og praksis om innovation i krydsfeltet mellem anvendt forskning og udvikling og forandring i praksisverdenen. Den forskningsviden, som allerede eksisterer, søges omsat til anvendelse i praksis, men måske endnu vigtigere får forskerne vigtig ny viden om praksis til at kvalificere ny forskning. Udover erhvervelsen af forskningsviden til at kvalificere vidensgrundlaget for forandring, så giver den fælles proces også praktikerne en anden måde at skabe udvikling og forandring på. Udover muligheden for at skabe innovation, så er en væsentlig positiv bi-effekt i denne proces, at der sker kompetenceudvikling af såvel forskere som praktikere.

I praksis fungerer FLIP på den måde, at der arbejdes med udviklingen af et af de fem potentialer beskrevet ovenfor. Der deltager mellem 4-8 medarbejdere og et antal relevante forskere, som er indstillet på at være med til at udvikle nye indsatser (lave innovation) i fællesrummet mellem forskning

og praksis. Udgangspunktet for de fleste FLIP er, at forskerne præsenterer, hvad der forskningsmæssigt vides om problematikken, hvorefter praktikerne har mulighed for at supplere i forhold til, hvordan det ser ud fra en praksis synsvinkel.

Umiddelbart kan forskningsverdenen med dens teoretiske begreber og metodologiske viden synes langt fra praksisverdenens driftsperspektiv. Men når anvendt forskning møder udviklings- og forandringsparat praksis, skabes rum for fælles vidensudveksling og innovation. I første omgang ligner det på mange måder et fokusgruppeinterview, hvor problematikken afdækkes. I den proces kan praktikerne også bede forskerne om yderligere viden omkring specifikke emner. Efterhånden som gruppen mødes flere gange, udvikles der mere løsningsorienterede forslag, som kan afprøves. Formatet giver dermed muligheder for, dels at forskerne kommer meget tæt på de praktiske udfordringer, som kan være forbundet med forskellige typer af tiltag, dels at praktikerne får mulighed for at reflektere over egen praksis med en forskningsvinkel, herunder at inddrage og omsætte forskningsviden i forhold til egen praksis. Det er forskerne som undervejs og efterfølgende holder snor i processen, hvorfor alle FLIP optages på bånd til videre analyse.

Det empiriske grundlag for LISES projektet er omfattende. Vi har således gennemført 75 observationer af møder mellem frontlinjemedarbejdere og borgere, 51 FLIP (af 2-4 timers varighed) med medarbejdere og ledere med udgangspunkt i potentialerne, gennemgang af 14 særligt succesfulde forløb med interview af borger og de tilknyttede sagsbehandlere, 52 observationer af møder (ledermøder, teammøder mv.) og 17 interview med borgere (efter samtaler). Vi har desuden gennemført et todages medarbejderseminar med 25 medarbejdere (med fokus på samtaler) samt årlige lederseminarer (2017, 2018) hvor analyser og fund er blevet sat i spil i mødet mellem forskning og praksis. Der gennemføres desuden tre ph.d. projekter i LISES, hvor der bl.a. trækkes på kvantitative registerdata for at gennemføre sekvensanalyser (forløbsstudier) af borgeres forløb forud for, under og efter kontanthjælpsreformen 2013.

**Og her er vi så tilbage ved de indledningsvise scener,** som beskriver henholdsvis hvad en samtale, noget forenklet, kunne handle om, samt hvordan en FLIP med lederne i en kommune kan forløbe. De som har læst det første resultatnotat, kan sikkert huske, at dette begyndte med en scene fra en forskerobservation af et møde mellem en sagsbehandler og en borger, som er noget af det, som fylder rigtig meget i vores projekt. I virkelighedens verden er en ledelses FLIP meget mindre typisk for projektet, da de fleste af vores FLIP har været sammen med medarbejdere. Vi fandt således relativt sent ud af at overføre erfaringerne fra at lave FLIP med medarbejdere til også at omfatte lederne, hvorfor møderne med lederne i udgangspunktet var mere traditionelle i forhold til almindelig informationsudveksling. Når vi alligevel her har valgt at medtage en beskrivelse af et sådant møde med ledelsen, så er det i en nylig erkendelse af den betydning ledelse har for de aktuelle omstillinger, som finder sted på beskæftigelsesområdet, samt de muligheder ledelse giver for at realisere de fem potentialer, som vi beskrev ovenfor.



Ser vi på fortællingen om borgeren på vej ud af rådhuset, så er vi således blevet mere og mere overbeviste om, at processen og udfaldet af, hvordan det kommer til at gå med den unge kvinde her, også vil være kraftigt påvirket af den måde beskæftigelsesforvaltningen organiseres og ledes på. Tænk bare på alle de afvejninger og dilemmaer, som er indeholdt i den forholdsvis enkle sag om, at denne borger ikke længere vil være i sin virksomhedspraktik: Det enorme arbejde med at iværksætte et praktikforløb og sikre et godt match (er det skønne spildte kræfter og skal man nu begynde forfra?), kravet om at sikre relevante aktiviteter for alle (hvad er alternativet på den korte bane, hvis ikke passivitet?), hendes særlige forudsætninger og behov (er hun fejlplaceret eller er det virksomheden som er umulig?), Kan man stole på hvad hun siger? (respekt for borgerens udsagn eller sikre at der ikke snydes?), osv. osv. Sagsbehandleren skal således i situationen afveje flere forskellige politiske, organisatoriske og praktiske hensyn.

I det følgende sættes der derfor særlig spot på organisationsforandring og ledelse især i forhold til potentiale 1 om politisk og organisatorisk strategilægning. Men før vi vender os mod resultaterne fra arbejdet med de fem potentialer, vil vi komme med en mere generel betragtning om innovation i kommunerne.

### **3. Kommunal variation og forskellige udgangspunkter for udvikling og innovation**

Beskæftigelsesområdet er et felt hvor der konstant kommer nye projekter, redskaber og metoder, som de kommunale organisationer skal forholde sig til. Sådanne krav om nye initiativer kan komme fra forskellige fronter, som spænder lige fra et decideret lovkrav, en økonomisk nødvendighed i form af eksempelvis centrale målkrav eller deltagelse i bestemte projekter eller en italesat ”bedste praksis”, som kan komme fra en anden ”model- kommune” eller en evaluering.

Når man kommer ”udefra”, er det forbløffende at se, hvor hurtige de kommunale organisationer er til at omsætte sådanne initiativer til implementering og drift. De er professionelt driftsorienterede, hvilket sandsynligvis bl.a. hænger sammen med beskæftigelsesforvaltningernes traditioner for at refusionsoptimere og indrette indsatserne efter den statslige målstyring. De større kommunale frihedsgrader og de igangsatte organisatoriske forandringer, som er fulgt i kølvandet herpå, medfører imidlertid også, at ”påtvungne” tiltag eller projekter, dels kan få deres eget liv de-koblet fra, hvad der ellers sker i organisationen, dels komme til at se meget forskellige ud fra kommune til kommune. Den observation betyder også en erkendelse af, at skal der laves afgørende nye måder at udvikle og gennemføre indsatser for udsatte grupper på, så skal der mere end drift af enkeltinitiativer til, da disse har det med at blive isoleret i enkelte dele af organisationen og ”få deres eget liv”.

Det understreger vores pointe om, at skal der laves innovation, så kræver det en bredere organisatorisk forankring, som er grundfæstet hos både lokale politikere, ledelse, medarbejdere, brugere og centrale samarbejdspartnere. Det er oplagt mere ressource- og tidskrævende at gennemføre sådanne typer af forandringer end de enkeltinitiativer og projekter, som kommunerne er så gode til at sætte i drift.

Det fører videre til en anden væsentlig observation, nemlig at nok er der fællestræk, som i eksemplet med driftsorienteringen, på tværs af kommunerne, men de forskellige kommunale beskæftigelsesorganisationer er samtidigt meget forskellige. At der er forskelle mellem kommunerne er ikke overraskende, men graden af hvor store forskelle der er, og som man kan få øje på, når man kommer tæt på, har alligevel overrasket forskergruppen. Der er forskellige problemer og opgaver som kommunerne skal løse på beskæftigelsesområdet, som kan relateres til befolkningssammensætning, erhvervsstruktur, uddannelse, mv., men også størrelse og den politiske og forvaltningsmæssige kultur spiller en stor rolle.

Når det eksempelvis gælder store versus små kommuner, så har de små kommuner ofte nemmere ved at koordinere på tværs af enheder og professioner (man kender hinanden), men de har til gengæld generelt færre ressourcer, specialiseringer og tilbud end de store kommuner. De store kommuner er af driftshensyn omvendt nødt til at have en mere opsplittet organisation, med de koordinationsudfordringer det giver, men har en meget bredere portefølje af tilbud og kompetencer. Det giver helt forskellige udfordringer.

Et andet eksempel på historisk betingede forskelle kan være i hvor høj grad den enkelte kommune tidligere har vægtet mål- og produktionsstyring (hvor eksempelvis frikommunestatus kan have betydning), og hvilke behov det giver for den nuværende styring. Vi skal nok komme tilbage til de konkrete forskelle senere, men her skal det blot konstateres, at når vi taler politiske og organisatoriske forandringer og innovation af indsatserne, så findes der næppe en formel, der passer alle kommunerne på en gang. Der er et forskelligt udgangspunkt i hver kommune, som der må tages hensyn til.

Når det er sagt, så mener vi godt, at der kan peges på innovation og forandring på tværs af kommunerne. Men frem for at give meget konkrete anvisninger på hvordan det kan gøres, så handler det måske mere om at udpege en retning herfor, som kan forfølges. Eller en ledestjerne om man vil, hvor det så handler om at pege på de typer af afvejninger, som skal laves for at forfølge dette mål, uanset de forskellige kommunale udgangspunkter. Den ledestjerne eller retning vi peger på i LISES-projektet, er oplagt snævert forbundet de fem potentialer omkring lokal politisk strategilægning, helhedsorientering, borgerinddragelse, udvikling af mødet mellem sagsbehandler og borger, samt stærkere involvering af virksomhederne.

I det følgende vil vi med fokus på ledelsesperspektivet se på, hvordan der i relation hertil kan laves lokalt tilpassede organisatorisk integrerede løsninger, som bevæger indsatserne i denne retning. Et bud på at iværksætte en sådan proces er selvfølgelig FLIP formatet, hvor der kan laves løsninger, som er tilpasset den enkelte organisation. Det skaber forankring og accept i organisationen, men en

forudsætning for dette vil også være bundet op på ledelsesmæssige beslutninger og accept. I det næste vil vi derfor fokusere på betydningen af forskellige ledelsesmæssige afvejsninger, når vi ser på resultaterne fra de fem potentialer.

## **4. Resultater fra arbejdet med potentialer et: Udviklingen af politisk/organisatoriske strategier**

Den stærkere statslige styring, som tog fart op til og efter kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen, primært baseret på målstyring, monitorering, benchmarking og økonomiske incitamenter, er de sidste år blevet reduceret, især med refusionsreformen fra 2016, men også i forhold til en slækkelse på kravene til kommunerne i forhold til udfyldelse af beskæftigelsesplaner, resultatrevisioner, organisatorisk opbygning mv. Godt nok fungerer målstyring, monitorering og benchmarking stadigvæk, men med ændringerne af især refusionssystemet, og den gradvise kommunale overtagelse af det økonomiske ansvar, er der kommet betydelig større kommunale frihedsgrader til at designe og implementere beskæftigelsespolitiske indsatser overfor denne målgruppe. Kommunerne står derfor overfor en relativ ny opgave. Fra næsten at have været et driftsområde, der har fungeret som et vedhæng til den øvrige kommunale forvaltning, er beskæftigelsespolitikken mere og mere blevet et område på linje med og i tilknytning til øvrige kommunale velfærdsområder. Det indebærer et nyt behov for selvstændige kommunale politiske strategier og ikke mindst ledelsesmæssigt at få defineret i kommunerne, hvad det er som sikrer, at indsatserne har legitimitet.

Her er det relevant at gå tilbage til den indledningsvise scene med ledelsen, hvor fire moralske dimensioner i indsatserne blev præsenteret: effektivitet, fairness (lige adgang), responsivitet (individuel problemløsning) og respekt. Hvordan skal disse hensyn balanceres, hvis potentialerne skal udvikles, og der skal sikre legitimitet hertil?

### **4.1. Legitimitet på baggrund af effektive indsatser**

Når det gælder effektivitetshensynet er det bredt og indeholder flere dimensioner. En dimension er hvornår indsatserne opfattes som effektive opad og internt i kommunerne. Set i forhold til statens monitorering bygger den primært på målinger af præstationer og aktiviteter (som de eksempelvis fremgår af kvartalsvise nøgletalsrapporter og jobindsats.dk) med benchmarking i relation til andre kommuner. Dette har også langt hen ad vejen, sammen med en målstyringslogik, udgjort en væsentlig del af legitimiteten for indsatserne internt i kommunerne. For det politiske niveau kan det nemmeste umiddelbart være at fortsætte ”legitimitetsvurderingen” ud fra den statslige vej med målstyring,

aktivitetsstyring og evidensbaseret, hvilket i øvrigt også må antages at reducere variationerne kommunerne imellem. Udfordringen er imidlertid at denne målstyringslogik har det med at standardisere indsatsene, hvorfor det har potentielt negative konsekvenser for især de individuelt tilpassede løsninger, og det at møde borgeren med respekt (eller vores potentialer om udvikling af mødet mellem sagsbehandler og borger, helhedsorientering og borgerinddragelse).

Skal ambitionsniveauet hæves i denne retning med nye lokalt tilpassede måder at forstå og vurdere indsatsene på, indebærer det et behov for udvikling af nye mål og styringsredskaber end dem, som findes i det eksisterende system. Dette er uden tvivl et vigtigt udviklingspunkt – hvad skal der sættes i stedet eller måske rettere, hvad skal der suppleres med? For kommunerne kan næppe ignorere det statslige målsystem helt. Et godt afsæt for denne diskussion er økonomien, som er helt afgørende for kommunerne.

Her står kommunerne overfor valget mellem en investerings- eller besparelsesstrategi. Grundlæggende står valget mellem om beskæftigelsesindsatserne overfor de svageste grupper forstås som udgifter eller omvendt som nogle, der kan give langsigtede besparelser og en bedre livssituation for borgerne. Der kan i forhold til sidste også være et kommunalt blik på sammenhængen til andre kommunale udgifter, som er relateret til denne målgruppe, hvor beskæftigelse eller aktiviteter kan have stor betydning. Det er oplagt at vores potentialer (eller ledestjerne), bygger på en investeringstankegang, men også at den har sine udfordringer i forhold til, at sikre legitimitet i relation til effektivitetsdimensionen, og at der dermed er et behov for at udvikle nye parametre for succes. Der er formodentlig ikke entydige svar på denne udfordring, men i hvert fald tre typer af udviklinger synes nødvendige for at ændre forståelsen for, hvornår indsatsene er succesfulde.

*For det første* må økonomien stå i centrum, hvorfor besparelser opnået gennem indsatsene må kunne dokumenteres eller i hvert fald sandsynliggøres. Det må kunne påvises, at en krone sparet på indsatsene, ikke nødvendigvis er en krone ekstra i kommunekassen. For at indfange relaterede udgifter vil de samlede kommunale forsørgelsesudgifter til grupper eller enkeltpersoner være et godt udgangspunkt for at opbygge et nyt eller supplerende målsystem.

*For det andet* er der et behov for at flytte fokus væk fra aktivitetsstyring til en styring mere baseret på resultater/effekter. Hvor viden om enkelte redskaber eller metoders effekter hidtil har ført til en forståelse af succes, hvis bare der er en høj volumen af disse (det gælder eksempelvis samtaler og virksomhedspraktikker), så kan der med fordel ses mere på, hvorvidt de faktisk gør en forskel for enkelte grupper eller individer, eller hvilke redskaber eller metoder, der ellers kunne gøre det. Det kræver med andre ord, at de gennemsnitsbetragtninger, som ligger bag de hidtidige målinger, i højere grad brydes ned på projekter, specialiserede målgrupper eller enkeltindivider. Og vel og mærke i den enkelte kommune.

*For det tredje* skal nævnes, at hele denne effektivitetsdiskussion også bør relateres til, om det giver mening for borgeren. Det ligger selvfølgelig i de øvrige nævnte dimensioner om at sikre

behovstilpassede løsninger og respekt (som vi vender tilbage til nedenfor), men der er også et effektivitetselement indeholdt heri. Forskningsmæssigt er der således meget, som peger på, at hvis borgerne accepterer og selv deltager i indsatserne (og sagsbehandlerne tror på borgerne), så er sandsynligheden for succes betydeligt større. Mening for borgerne er derfor også en måde at skabe mere effektive indsatser på.

#### **4.2. Legitimitet på baggrund af fairness og ligeværdig behandling**

Med hensyn til fairness og ligeværdig behandling i relation til borgerne, så er denne dimension også interessant i forhold til, hvornår indsatserne opfattes som legitime i kommunalt regi. Forstår vi lige behandling af borgerne som, at alle får det samme (eksempelvis et bestemt antal samtaler eller lignende) eller at indsatserne (og volumen heraf) er forskellige alt efter, hvilke problemer borgerne har. De potentialer vi oplister, lægger sig meget opad den sidste forståelse. Dette er dog ikke uproblematisk, idet en sådan forståelse også står i spænd med en effektivitetsbetragtning i relation til målgruppeprioritering, hvor et resultat af dette også kan være manglende aktiviteter for borgerne, fordi kommunen skønner, at sandsynligheden for at bringe dem i beskæftigelse er for lav.

Det vil i øvrigt næppe være en udvikling som politikere og embedsmænd i staten vil acceptere, og det er uden tvivl et af de forhold, som der vil være opmærksomhed på fra centralt politisk-administrativt hold i forhold til at evaluere de større kommunale frihedsgrader. Men for at realisere helhedsorientering og mere skræddersyede indsatser med reel borgerinddragelse, så vil det være nødvendigt at forstå ligeværdig behandling som skræddersyede løsninger til den enkelte borgers problemer, med blik for at dette ikke fører til, at nogle borgere permanent parkeres.

#### **4.3. Legitimitet på baggrund af responsivitet (med indsatser tilpasset den enkelte)**

Responsivitet eller løsninger tilpasset den enkelte borgers behov var den tredje dimension, som kan udgøre en del af legitimiteten for indsatserne. Den fylder meget i vores opstillede potentialer. Skal dette realiseres er valget af de rigtige løsninger til de forskellige borgere afgørende, hvorfor mødet mellem frontmedarbejderne og borgerne er helt centralt. Hvordan sikrer man sig, at frontmedarbejderne på en og samme tid kan balancere mere overordnede (samfunds)hensyn til eksempelvis lovgivning, effektivitet mv. og hensynet til borgernes egne formulerede behov og ønsker (reel borgerinddragelse). Hvad sikrer legitimiteten i forhold til at medarbejderne laver et sådant match på en god måde?

Der er oplagt nogle kvalifikationsmæssige forudsætninger hos frontmedarbejderne, som er vigtige her, men her er det i første omgang den ledelsesmæssige dimension, som er i fokus. En vigtig forudsætning er nemlig, hvilke ledelsesmæssige logikker, som præger organisationen. Skal løsningerne reelt søges skræddersyet til den enkelte borger, kræver det stor ledelsesmæssig opbakning og tillid til medarbejderne. En ting, som kan udfordre dette, er i øvrigt for stærk målstyring. Udover at man overeksponerer det, der måles på fremfor at arbejde behovsorienteret, så medfører en for stærk målstyring også, at medarbejderne kommer til at konkurrere med hinanden i et organisatorisk konkurrence- eller rivaliseringsklima, hvor man bliver meget optaget af slutproduktet fremfor

processen. Alternativet hertil er en ledelsesmæssig opbakning til at fokusere på egen ”mestring”, hvor den enkelte medarbejder sammenligner sine præstationer med egne tidligere præstationer, fremfor at holde dem op mod andres præstationer. Succesfaktorerne i et sådant mestringsklima er, at medarbejderne udvikler sig, søger nye udfordringer, investerer i egen indsats og samarbejder (Cerne et al. 2014).

I vores FLIP med medarbejderne har vi tydeligt oplevet de kommunale forskelle på dette område. Hvor kulturen understøtter et sådant mestringsklima, er der meget stor åbenhed overfor at åbne sit faglige rum overfor kollegaer, samt selv agere sparringspartner overfor andre. De refleksionsværktøjer vi er i gang med at udvikle på samtalerne (se nedenfor under potentiale tre), synes også at have bedst grobund her. Hvor der er et mere konkurrenceorienteret klima, er der større frygtsomhed overfor at lukke andre ind i sit faglige rum, og det er derfor også sværere at udvikle fælles refleksionsværktøjer i relation til samtalerne.

Skal man således bevæge området i denne retning, så er det vigtigt at være opmærksom på, at medarbejderne inddrages i beslutningsprocesserne og gives muligheder for at udvikle færdigheder, som gør at de kan lede sig selv. Det er ligeledes vigtigt, at samarbejde opfattes som vejen til både at nå personlige og fælles mål. Og sidst men ikke mindst er det en præmis, at vurderingen af den enkelte medarbejders præstationer tager udgangspunkt i den enkeltes indsats og egen udvikling, og ikke kun i sammenligninger med andre.

#### **4.4. Legitimitet på baggrund af at udvise respekt for borgeren**

Den fjerde dimension om respekt i forhold til borgeren, er snævert forbundet med borgerinddragelse.. Om end dette har stået højt på den kommunale dagsorden i forhold til samskabelse og borgerne som medproducenter, med BIP og empowerment projekter som gode eksempler herpå, så er dette ikke uden dilemmaer at udføre i praksis.

*For det første* er der ofte en sammenblanding af myndigheds- og serviceopgaver (især i borgernes bevidsthed), som gør at der også er disciplinerende (eller adfærdsregulerende) elementer i indsatserne. Som det utallige gange er blevet formuleret for os af forskellige medarbejdere, så kan det at stille krav til borgeren, netop også være at møde borgeren med respekt. Men dilemmaet er, at det også kan vanskeliggøre opbygningen af den tillid, som er nødvendig, hvis borgeren reelt skal inddrages og være medproducent.

Det fører, *for det andet*, over i det næste dilemma, som handler om den modstand, omgåelse eller ”mestring”, som borgeren ofte kan møde systemet og frontmedarbejderen med. Det kan være et resultat af manglende tillid til, at systemet vil en det bedste, men kan også være et led i at undgå aktiviteter, som opleves som ubehagelige, eller der kan være tale om forsøg på decideret snyd. Eller, som det ofte også ses, bunde i en manglende tillid til sig selv i forhold til at leve op til de krav, der stilles. I vores arbejde med forskellige medarbejdergrupper i de seks kommuner er det tankevækkende, hvor forskellige kulturer vi har oplevet omkring synet på det med respekt for borgeren og reel



borgerinddragelse. Der har været medarbejdergrupper, hvor udgangspunktet er, at borgerne som hovedregel forsøger at snyde systemet, krydret med eksempler på, hvordan borgerne lyver i forhold til egne arbejdsevner og sygdomsbilleder. Det omvendte har også været tilfældet, hvor udgangspunktet er, at borgernes udsagn, næsten uanset hvad, skal tages dybt alvorligt, og hvor mantraet er at man ikke skal indrette systemet efter den mindre del, som kunne finde på at snyde, men i stedet indrette systemet efter den store majoritet, der har reelle problemer. Og selvfølgelig mange medarbejdergrupper, hvor det er et sted midt imellem.

Pointen her er imidlertid, at en vægtning af respekt og reel borgerinddragelse kan blive ren retorik, hvis det ikke kraftigt følges af en ledelsesmæssig initieret kulturforandring blandt medarbejderne (at man faktisk sikrer, at det er her legitimiteten for indsatserne skabes, samt fremmer en forståelse for, at dette skaber resultater). Hvis det at møde borgeren med respekt reelt skal implementeres, så må det således forankres hele vejen igennem systemet i forhold til det lokalpolitiske niveau, ledelsen, teamledelsen og de enkelte medarbejdere.

Med denne indkredsning af, hvad der skal give legitimitet i organisationerne for at indfri LISES potentialerne, og de dilemmaer som er indeholdt heri, er det gode spørgsmål i forhold til dette første potentiale: Hvad kan ledelsesmæssigt gøres for at bevæge organisation og indsatser i denne retning?

Der er formodentlig mange mulige tiltag der kunne oplyses, men her vil vi foreløbig pege på tre (se også Andersen og Larsen 2018):

*For det første*, vil der være behov for en **ny type relation og kommunikation til og mellem ledelse og kommunalpolitikere**. De nye betingelser stiller således nye krav til ledelsen i forhold til, hvordan de informerer og inddrager politikerne. Beskæftigelsesområdet vil, som et mere selvstændigt politisk område på linje med andre velfærdsområder, være mere udsat for prioriteringer, hvorfor det også for beskæftigelsesforvaltningerne bliver vigtigt at sikre lokal politisk legitimitet til indsatserne. Det kræver et større detailkendskab fra politikerne til området og dermed også informationer udover, hvad der kan trækkes fra det statslige målesystem. Hele organisationen kan bidrage til informering af politisk udvalg, hvorfor det kan tænkes ind i den organisatoriske praksis, at det for alle led handler om at give politikerne de rette informationer om indsatserne. Eksempelvis i form af regelmæssige samtaler herom mellem medarbejdere og nærmeste leder(e).

*For det andet* er der behov for **ledelsesmæssigt at dimensionere henholdsvis en orientering mod ”kerneopgaver” på tværs af enheder og en specialistmodel baseret på stærke selvstændige enheder**. Kommunerne synes stadig at være meget forankret i en specialiserings- og målstyringslogik, der ikke nødvendigvis matcher et indholdsskifte mod helhedsorientering og borgerinddragelse, jf. den megen opmærksomhed på resultater og præstationer i jobindsats.dk. Der forestår derfor nogle strategiske valg i relation til balancerne omkring, hvordan man skal organisere sig i forhold til at lave et sådant indholdsskifte.

For det tredje synes der behov for **ledelse som kan supplere målstyring med ledelse baseret på understøtning af fagprofessionel praksis (balancere organisatorisk konkurrence- og mestringskultur, jf. ovenfor)**. Man kan sætte dette op som en balance mellem styring (vha. mål, aktivitetsstyring, retningslinjer) eller ”selvstyring” (fælles faglig supervision). Eller med andre ord, hvis der skal sikres en reel udmøntning af helhedsorientering, udvikling af samtaler, borgerinddragelse og et fornyet virksomhedsfokus, så må de konkrete aktiviteter i organisationen, som kan underbygge dette, også gives selvstændig legitimitet. Det er ikke nok, at de står som ord i overordnede strategier eller målsætninger.

## **5. Resultater fra arbejdet med potentiale to: Udviklingen af helhedsorienterede indsætter på tværs af organisatoriske enheder og fagområder**

Det er allerede berørt ovenfor, at vi argumenterer for at tænke beskæftigelsesindsatsen mere helhedsorienteret på tværs af organisationer og faggrænser. Vigtigheden heraf skal ikke mindst ses i lyset af, at LISES projektet har særlig fokus på gruppen af udsatte ledige, som ofte står over for en række sammensatte og komplekse problemer. At håndtere disse problemer fordrer som oftest en involvering af flere afdelinger og aktører, hvor behovet for en koordineret og helhedsorienteret indsats bliver central. Eksempler på kritiske interne organisatoriske snitflader er opdeling af indsatsen for borgere, der er under og over 30 år eller borgere, der er visiteret som job- eller aktivitetsparate. Der er også oplagte grænseflader mellem funktionsopdelte arbejdsopgaver, omkring sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter. Hertil kommer de mere eksterne relationer til eksempelvis virksomheder, sundhedsområdet, familieafdeling, mv.

Det var vores udgangspunkt, at arven fra New Public Management på beskæftigelsesområdet langtfra havde været hensigtsmæssig i forhold til at understøtte helhedsorientering men nærmere havde resulteret i en udpræget siloopdeling, blandt andet som følge af målstyring, men ligeledes på grund af et øget behov for specialisering. Dog er der aktuelt kommet en betydelig større opmærksomhed på betydningen af at kunne lave helhedsorienterede løsninger på tværs. Men hvordan ser dette ud i kommunerne?

Som det også blev beskrevet i det første resultatnotat, er det tydeligt, hvor meget *målstyringen* generelt har sat sig igennem - både ledelsesmæssigt og i de enkelte afdelinger. Det kan af flere grunde være nødvendigt med målstyring, både symbolsk og styringsmæssigt, men har også set flere konkrete eksempler på, hvordan målstyringen fører til uforudsete negative effekter, så som organisatorisk opsplnitning med manglende vidensdeling mellem afdelinger. Det kan eksempelvis dreje sig om udviklingen af aktiveringstilbud, information om samarbejdet med virksomheder, informationer om

borgere som skifter afdeling eller en fælles forståelse af, hvem der har ansvaret for opfølgningen, når borgeren er placeret i en indsats.

Som påpeget tidligere er der derfor en balance mellem at bruge målingerne som viden, der reelt kan forbedre indsatserne eller som noget, der mere har en symbolsk betydning for organisationen at opfylde. I forhold til sidstnævnte kan der ofte være en ikke formuleret organisatorisk målsætning om at ramme plet i forhold til målopfyldelse, således at der kan skabes ro og frihedsgrader til også at kunne indrette indsatserne efter de mål, som ikke er indeholdt i målingerne. Det kan med andre ord være en stor udfordring, at få det, som opfattes som kerneopgaven i organisationen, til at harmonere med det man måler på.

Når vi interviewer borgere og ser på dette ude- eller nedefra, så er der også flere eksempler på, at forløbene opleves som usammenhængende og præget af at "starte forfra", når man skifter mellem afdelinger og sagsbehandlere. Og udover den forskningsmæssige dokumentation for, at sagsbehandlerskift har negative konsekvenser for borgernes arbejdsmarkedstilknytning (som det er påvist i BIP-projektet), så bekræfter vores interviews også på, at der kan være meget negative konsekvenser forbundet med sådanne sagsbehandlerskift. Både sagsbehandlere og borgere peger således på, at relationen mellem sagsbehandler og borger er af stor betydning. Men det er meget vigtigt at slå fast, at et sagsbehandlerskifte kan være meget forskelligt, og der er både eksempler på meningsfulde og "afsporende" skift. Der er borgere, som er klar til "at komme videre" med behov for nye typer af indsatser og de nødvendige personlige ressourcer hertil. Omvendt er der også eksempler på det modsatte, hvor et skifte med stor sandsynlighed vil ødelægge den progression, som møjsommeligt er opbygget over en længere periode. Det synes vigtigt, at det i relation hertil ikke er de organisatoriske rammer, som blokerer for en indsats, hvor borgerens forudsætninger og behov tilpasses den rigtige specialiserede indsats. Det er her at der er et potentiale for at lave en mere helhedsorienteret indsats.

Der foregår flere forsøg i kommunerne i forhold til at sikre helhedsorientering og bedre koordination mellem arbejdsfunktionerne. Eksempelvis i forhold til at sprede kompetencerne på virksomhedsdelen ud i de øvrige afdelinger, eller forsøg med at samle flere funktioner hos de samme medarbejdere (f.eks. rådgiver, mentor og virksomhedskonsulent), som vi har set eksempler på i kommunerne. Disse forskellige modeller skal undersøges nærmere i den næste periode i LISES. Der skal ligeledes arbejdes med mulighederne for at forbedre rammebetingelserne for helhedsorientering, eksempelvis ved en mere helhedsorienteret fastlæggelse af organisationens samlede kerneopgave(r) i relation til udarbejdelsen af fælles mål på tværs af afdelinger fremfor afdelingsspecifikke eller målgruppeopdelte mål.

Afslutningsvist er det dog vigtigt at understrege, at der i relation til indfrielsen af dette potentiale om større helhedsorientering altid vil være en afvejning i forhold til specialiseringsbehov og organisatoriske behov for sikker styring af driften.

## **6. Resultater fra arbejdet med potentiale tre: Udvikling af tilgange til at kvalificere mødet mellem frontlinjemedarbejdere og borgere**

I det første resultatnotat argumenterede vi for, at samtalerne, og de kommunikative kompetencer, udgør et centralt element i LISES-projektet. Det er i samtalerne mellem borger og professionel, at politiske målsætninger oversættes til konkret virkelighed, hvilket kan være en kompliceret opgave (jf indledningsscenen). Med lovgivningens terminologi er det gennem dialoger, jobplanernes afbalancering af arbejdsmarkedets behov og borgernes ønsker og forudsætninger finder sted. Mellem samfundsmæssige behov og individuelle ønsker og forudsætninger kan der være større eller mindre afstand. Det kan eksempelvis handle om, at der skal kommunikeres et krav om en beskæftigelsesrettet indsats, samtidigt med at der skal gribes et måske marginalt og begrænset arbejdsmarkedsperspektiv fra borgerens side i kommunikationen. I et sådant typisk eksempel vil det være en stor udfordring at håndtere eventuel modstand fra borgerens side, samtidigt med at sikre at borgerens mening kommer til udtryk. Derfor er det vigtigt for realiseringen af dette potentiale at rette opmærksomheden mod, hvordan følgende hensyn balanceres i samtalerne: 1) de institutionelle krav og rammer, 2) udredning af borgerens behov og forudsætninger og 3) den rette informering, inddragelse, understøttelse og motivering af borgeren.

Forskerne i LISES-projektet har brugt meget tid og energi på at observere og analysere de mange samtaler, der er overværet i de seks LISES kommuner. Samlet set har vi været med til over 75 samtaler mellem borgere og frontlinjemedarbejdere. Vi desuden afholdt 18 FLIP med fokus på samtalen og potentialet i at kvalificere disse møder. Det giver et unikt indblik i en afgørende del af beskæftigelsesindsatsen og muliggør i kombination med de øvrige data (FLIP, interview, observationer af ledermøder, observationer i virksomheder, skriftligt materiale mv.), at vi som forskningsprojekt kan opnå en nuanceret og righoldig forståelse af konkret praksis i jobcentrene. På dette tidspunkt i projektet er systematiske analyser af disse samtaler stadig under udarbejdelse. Vi har dog en række fund, som vi i det følgende ønsker at fremhæve:

### **6.1. Rammerne for afholdelse af samtaler varierer**

Rammerne for samtaler mellem frontlinjemedarbejdere og borger er forskellige fra kommune til kommune – og nogle gange fra afdeling til afdeling. Et hyppigt argument på det beskæftigelsespolitiske felt er, at der opretholdes en stabil kontakt til den enkelte borger gennem afholdelse af hyppige samtaler (jf. bl.a. det første resultatnotat i LISES samt resultaterne fra BIP projektet). Det betyder også, at der nogle steder sættes meget fokus på volumen og på antallet af afholdte samtaler. Det kan medføre en konflikt mellem ledelse og medarbejdere. På den ene side står en ledelse, der søger at sikre kontinuitet i kontakten med borgeren gennem organisering af mange samtaler og en styring af dette i organisationen gennem eksempelvis måltal. Udgangspunktet er her også knyttet an til et evidensbaseret argument om at 'samtaler virker'. På den anden side står medarbejderne, der kan opleve, at denne

volumentænkning fører til det, der nogle steder italesættes som en 'samtalefabrik'. Argumentet er her, at fokus bliver på, om samtaler afholdes, og i mindre grad på, hvad der opnås gennem samtalerne. Når afholdelse af samtaler tager mange ressourcer, så kan muligheden for at følge op på det, der aftales i samtalerne, blive begrænset. Dette kan forstærkes af, at sagstallet i nogle jobcentre er højt, og der er begrænset tid til at arbejde mere indgående med den enkelte borgers sag mellem samtalerne. Når mange samtaler skal afholdes, kan tiden til den enkelte samtale være rammesat af, at en ny borger venter på den anden side af døren. For medarbejderne kan dette tidspres betyde, at der i utilstrækkelig grad spørges ind til det, der i den konkrete samtale giver mening for borgeren, eller at det der giver mening i beskæftigelsessystemet, (det institutionelt meningsfulde) fylder i samtalerne.

Set i forhold til LISES-projektets potentialer, er der oplagt fokus på såvel betydningen af det at møde borgerne gennem hyppige samtaler, som nødvendigheden af, at disse samtaler opleves som meningsfulde af både borgerne og de professionelle. Her er der oplagt en balance som skal rammes, hvor der skal sikres jævnlig kontakt, men hvor opfyldelse af måltal ikke må blive et mål i sig selv. Sidste kan nemlig føre til, at de professionelle ikke har det handlerum, som gør det muligt at iværksætte indsatser, der er relevante for de perspektiver, der nu engang kommer til udtryk gennem samtalen.

I de kommuner vi har observeret i LISES, er der stor forskel på praktikernes autonomi i forhold til iværksættelse af indsatser, samt den mere praktiske adgang til relevante tilbud (ventelister, bredde af tilbudsvifte). Det kan der være mange gode grunde til, jf. afsnittet om "kommunal variation og forskellige udgangspunkter for udvikling og innovation" ovenfor. Det er imidlertid også vores vurdering, at det er vigtigt for kommunerne at være opmærksom på ovennævnte balance, hvor det må handle om at udvikle rammerne for samtalerne, så der sikres mulighed for meningsfuldhed og reel borgerinddragelse i alle samtaler. Sidstnævnte dykker vi nærmere ned i omkring potentiale 4, hvor betingelserne for borgerinddragelse undersøges nærmere.

## **6.2. De kommunikative kompetencer er fagligt hjerteblod**

Helt fra starten af LISES-projektet har der været stor interesse for at arbejde med potentialet i at kvalificere mødet mellem frontlinjemedarbejdere og borgere. Kommunikative kompetencer opfattes således af både ledere og medarbejdere som helt centrale for at udfylde rollen som frontlinjemedarbejder på beskæftigelsesområdet. Der har dog vist sig at være meget stor forskel på, i hvilken grad samtalerne bliver betragtet som noget, der kan og skal gøres til genstand for fælles faglig refleksion.

For nogle medarbejdere er der en bekymring for at åbne samtalerummet op for andre. Nogle medarbejdere peger på, at fysiske rammer, tid, ressourcer og borgernes ofte meget omfattende (især psykiske) problemer, gør det urealistisk at 'åbne samtalerne op' som genstand for faglig refleksion blandt kolleger. Hos andre medarbejdere (og ledere) ses som en helt nødvendig og uomgængelig del af det faglige arbejde, at samtalerne gøres til genstand for supervision og kollegial sparring (eller co-vision).

Et alternativt til at ”åbne samtalerne for hinanden”, er mere generel træning i ”den gode samtale”. Med det store fokus på samtalerne effekt er der pt. meget efterspørgsel efter sådanne skabeloner. Det meget store empiriske materiale i LISES-projektet, med de mange observerede samtaler, viser imidlertid at dette ikke er nogen nem øvelse, eller direkte urealistisk. Det er meget vanskeligt at forsimple de her samtaler i en sådan grad, som sådanne skabeloner nødvendiggør. Det peger i stedet på nødvendigheden for at medarbejderne kan agere i meget forskellige situationer, hvorfor der er brug for reflekterede medarbejdere, der har mod og ressourcer til kontinuerligt at udfordre sig selv og hinanden i bestræbelsen på at kvalificere mødet med borgeren.

Gennem arbejdet med FLIP med medarbejderne er vi således ved at udvikle en refleksionsmodel, som vi kalder ’Lån et øre’. Dette arbejde handler om at kombinere forskernes blik for vigtige mønstre i samtalerne (herunder ’gribning’, ’institutionelle taleture’ og ’konkret arbejdsmarkedsperspektiv’) og praktikernes blik for muligheder og begrænsninger for at give sparring på hinandens samtaler. ’Lån et øre’ bygger videre på de erfaringer, vi har med samtaleanalytisk funderede FLIP, hvor forskere og praktikere sammen analyserer samtaler, men nu i et format, der gør det muligt for praktikerne selv at reflektere over deres praksis i en travl hverdag.

I slutningen af april 2018 blev der endvidere afholdt et to dages FLIP seminar med udgangspunkt i at udvikle formatet. Her mødtes 25 medarbejdere, og udvalgte ledere, på tværs af de 6 kommuner sammen med 5 forskere. Formålet var at tegne de første skitser til, hvordan et sådant arbejdsredskab kan udvikles. Det skal der arbejdes videre med i den næste periode.

Refleksiv praksis er dog ikke gjort med ’Lån et øre’ eller andre konkrete modeller, og i LISES er vi derfor også orienteret mod understøttelse af refleksion og faglig udvikling på andre niveauer. Det handler bl.a. om opkvalificering af medarbejdere i jobcentre og studerende på landets socialrådgiveruddannelser. Som det er berørt tidligere er vi også optagede af at afdække og udvikle ledelsesmæssige tilgange til fagligt handlerum og prioriterede kompetencer. Endelig er der i hele LISES-projektets tilgang mulighed for at komme med et alternativt bud på, hvordan en forskningsbaseret praksis udvikles, samt hvordan der kan uddannes vidensmæglere, der kan facilitere forskningsbaseret udvikling i en travl hverdag. Der er ingen simple løsninger for hvordan samtaler i jobcenter-praksis kan kvalificeres yderligere, men det står på nuværende tidspunkt klart, at samtalerne er fagligt hjerteblod som både medarbejdere og ledere er engagerede i at udvikle. Dette skyldes ikke mindst, at samtalerne er en central arena for og afgørende redskab til inddragelse af ledige borgere i meningsfulde forløb.

### **6.3. Borgerinddragelse sker gennem samtaler**

I vores arbejde med FLIP formatet var det tydeligt, at der er et overlap mellem potentialet i at kvalificere mødet (potentiale 3) og potentialet i at inddrage borgeren (potentiale 4). Samtalerne udgør med andre ord den helt centrale arena for mulig borgerinddragelse set fra medarbejdernes perspektiv. Vi ved fra anden forskning, at borgernes aktive medvirken og motivation er en vigtig forudsætning for,



at indsatserne lykkes. Det vil sige, at relationen mellem frontlinjemedarbejderen og borgeren, samt hvordan borgeren inddrages og forstår de iværksatte tiltag, bliver vigtige parametre for en god indsats. I arbejdet med samtalerne, både i de forskningsmæssige analyser og i de FLIP vi har afholdt om samtaler, har vi derfor givet særlig opmærksomhed til dette tema. Hvordan gøres borgerinddragelse kommunikativt?

Et begreb der både giver mening fra både et praksis- og et forskningsperspektiv, er 'gribning' (jf. Danneris m.fl. 2017). Der har i de mange samtaler vist sig et kommunikativt mønster, hvor en borger i sin taleformulerer sig om noget, der giver mening for hende eller ham. I tråd med den sociologiske samtaleanalyse stilles spørgsmålet, 'hvad sker der så?'. Det har vist sig at disse borger-meningsytringer nogle gange gribes, mens de nogle gange overhøres eller overhales af ytringer fra den professionelle om noget, som man i stedet kan betegne som institutionelt meningsfuldt.

I LISES-projektet arbejder vi med, hvordan man kan blive bedre til at gribe sådanne borger ytringer. Denne "gribning" er imidlertid besværliggjort af, *for det første*, at borgerens konkrete arbejdsmarkedsperspektiv som regel formuleres forsigtigt, implicit og tøvende af borgeren. Det kræver med andre ord meget opmærksomhed at gribe disse i samtalerne og der er brug for en tydelig fornemmelse for timing fra den professionelle side. *For det andet*, fylder det institutionelt meningsfulde meget i samtalerne. Krav om aktivitet, fokus på dokumentation (eksempelvis hen imod et rehabiliteringsteam møde som kan muliggøre et fleksjob) mv. er uomgængeligt og legitimt i samtalerne i jobcenterregi. Taleture, der kan betegnes som institutionelt meningsfulde, udgør vigtige kommunikative projekter i samtalerne med borgerne. Men nogle gange skygger det institutionelt meningsfulde for det, borgeren kommunikerer som meningsfuldt for ham eller hende. En skærpet opmærksomhed på, hvordan disse sproglige mønstre udspiller sig i faktiske samtaler mellem frontlinjemedarbejder og borger, kan derfor bidrage til at styrke blikket for borgeren, og dermed øge chancen for at gribe det arbejdsmarkedsperspektiv, borgeren formulerer som meningsfuldt.

Dermed rummer det nærsynede blik for sproget i samtalerne et potentiale for at styrke det beskæftigelsesrettede arbejdet også i kontakten med de borgere, som befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet. Det vil også være i fokus i den næste periode i LISES-projektet.

## 7. Resultater fra arbejdet med potentiale fire: Udvikling af muligheden for reel inddragelse af (og samskabelse med) borgerne

Vi har i LISES-projektet sat fokus på borgerinddragelse, fordi tidligere forskning har vist, at borgerinddragelse er afgørende for beskæftigelsesindsatsens succes. Borgerinddragelse defineres ofte ved, at borgeren har indflydelse på problemdefinition og indsats. Det vil sige, borgerinddragelse handler om, at borger er med til at definere, hvilke problemer han eller hun har, og hvad der skal gøres ved dem. Ud fra denne tilgang er kernen i borgerinddragelse at muliggøre borgerens ejendomsret til egne problemer, og at give borgeren beslutningsmagt (Rønning og Solheim 1998: 41). Det indebærer, at indsatsen baseres på eller tager højde for borgers problemforståelse, behov, præferencer og ønsker til indsatsen, og at borger har indflydelse på, hvilke indsatser der igangsættes, opretholdes eller afsluttes.

Borgerinddragelse kan styrke beskæftigelsesindsatsen på flere måder. *For det første* er borgerens viden om egne forudsætninger for at indgå på arbejdsmarkedet og egne behov så som skånehensyn afgørende for det faglige arbejde med at udvælge og tilrettelægge indsatser og i sidste ende for at matche borgeren med konkrete muligheder på arbejdsmarkedet. *For det andet* er borgernes aktive medvirken i beskæftigelsesindsatsen afgørende for, at borgeren tror på de mål der opstilles, ønsker at engagere sig i indsatserne og bliver i stand til at mestre deres egen situation. *For det tredje* kan borgerinddragelse bidrage til at skabe en god samarbejdsrelation mellem borger og sagsbehandler. Relationen mellem borger og sagsbehandler påvirker muligheden for at foretage en grundig faglig vurdering af borgerens situation, og muligheden for at borgeren bliver en aktiv medspiller i beskæftigelsesindsatsen.

Igennem vores observationer og samtaler i de seks kommuner er det da også tydeligt, at der er en udbredt forståelse af, at borgerinddragelse er en vigtig del af beskæftigelsesindsatsen. Det er dog også tydeligt, at der i kommunerne ikke er en klar forståelse af, hvad borgerinddragelse rent faktisk er. Det gør det svært for medarbejderne at tale om borgerinddragelse, og når vi på FLIP har diskuteret borgerinddragelse med medarbejderne, er det hurtigt kommet til at handle om forudsætninger for borgerinddragelse, og ikke hvordan man kan styrke borgerinddragelsen.

Her sætter vi derfor fokus på de barrierer som medarbejderne oplever for borgerinddragelsen, som særligt hænger sammen med de lovgivningsmæssige rammer for beskæftigelsesindsatsen og organiseringen af indsatserne.

Helt overordnet er borgerinddragelse i beskæftigelsesindsatsen rammesat af tre grundlæggende betingelser. *For det første* er borgernes deltagelse i beskæftigelsesindsatsen ikke frivillig, idet borgeren skal deltage for at kunne modtage offentlig forsørgelse. Borgerne har dermed ikke mulighed for at forlade indsatsen uden sanktioner, hvilket ellers betragtes som en vigtig dimension af borgerinddragelse. *For det andet* er det problem, der skal arbejdes med (arbejdsløshed), og målet med indsatsen (beskæftigelse, styrket arbejdsmarkedspartnerskab eller afklaring af arbejdsevne), defineret på

forhånd. Det betyder, at borgerne har begrænset mulighed for at sætte dagsordenen for indsatsen. Det er ikke alle mål og alle løsninger, der er legitime at arbejde med. Når indsatsen vedrører udsatte ledige er det dog også tydeligt, at beskæftigelsesindsatsen ikke er afgrænset til at handle om beskæftigelse i snæver forstand. Vejen imod beskæftigelse kan gå igennem forbedret livsmestring, og det åbner op for, at borgeren kan medvirke til at definere en lang række del-mål og tiltag, som ikke snævert omhandler beskæftigelse. For borgere der ikke har nogle mål, ikke har noget de ønsker at udvikle, har mål der opfattes som urealistiske af sagsbehandlerne eller har mål der strider imod beskæftigelse (fx at være hjemmegående) kan borgerinddragelsen derfor blive en udfordring. Krav om afklaring og dokumentation betyder også, at borgere forventes at deltage i indsatser, der hverken styrker arbejdsmarkeds-parathed eller livsmestringen, men alene afklarer arbejdsevnen. Særligt gentagne afklaringsforløb opleves af borgere ofte som afsporende og meningsløse, fordi de ikke styrker borgeren i at komme nærmere arbejdsmarkedet. Som en borger udtrykker det: ”altså jeg føler hver gang, jeg hører ordet praktik: åh nej nu igen, der kommer ikke noget ud af det.” *For det tredje* har borgerne ikke nogen formel beslutningsmagt eller kontrol med ressourcer, selv om de har ret til at blive inddraget. Borgernes inddragelse er derfor afhængig af forhandlinger af mål og indsatser med sagsbehandlerne igennem samtalerne. Det ser vi nærmere på i vores fremadrettede analyser i LISES-projektet.

Mere konkret, så oplever medarbejderne, at borgerinddragelsen bliver vanskeliggjort, hvis en række forhold ikke er opfyldt:

- **Beslutningsmyndighed:** Medarbejderne i nogle kommuner oplever, at de har begrænset beslutningsmyndighed og derfor har svært ved at inddrage borgeren. Når medarbejderen ikke kan levere de indsatser som borger og medarbejder er nået til enighed om er meningsfulde, så bliver inddragelsen i praksis tom. Beslutningsmyndigheden hænger her sammen med den tid medarbejderne har til at sikre fremdrift i borgers forløb ved at følge op på samtaler og holde de aftaler der er indgået med borger.
- **Forudsigelighed:** Hvis der ikke er kontinuitet og forudsigelighed i tilbud/indsatser, så kan et relevant tilbud som sagsbehandleren har stillet borgeren i udsigt være lukket ned igen, før borger når at starte i tilbuddet. Hvis sagsbehandleren ikke kan leve op til de aftaler der er indgået skabes mistillid hos borgeren, og det gør den fremadrettede inddragelse af borgeren vanskelig. Forudsigelighed relaterer sig også til afgørelser på rehabiliteringsteam-møder, hvor medarbejderne nogle steder oplever, at de ikke kan støtte borgerne i forberedelsen til at deres sag kommer op på rehabiliteringsteam-møder, fordi kriterierne for vurdering hele tiden ændres og er blevet uforudsigelige.
- **Relationel kontinuitet:** Det kræver relationsarbejde at inddrage en udsat borger, fordi det kan kræve kendskab og gensidig tillid, at få borgere med omfattende fysiske, psykiske og sociale vanskeligheder til at kunne se sig selv på arbejdsmarkedet og tro på at en sådan fremtid er mulig. Her kan skiftende projekter udfordre inddragelsen, hvis borgere der skal indgå i projekterne

tilknyttes en ny sagsbehandler så længe projektet står på. Et udfordret arbejdsmiljø med stor medarbejderudskiftning kan på samme måde vanskeliggøre borgerinddragelsen, fordi borger og sagsbehandler ikke når at opbygge en tillidsfuld samarbejdsrelation. Fordi inddragelse er afhængig af relationsarbejde bliver det også vigtigt, hvordan man i praksis håndterer overgange mellem forskellige teams (fx når borger fylder 30 år eller forbedrer sin arbejdsmarkedssituation). Fleksible overgange kan styrke relationsarbejdet og give mulighed for at opretholde vigtige samarbejdsrelationer.

- **Tilgængelighed:** Tilgængelighed er vigtig for borgerinddragelsen. Nogle steder vanskeliggøres tilgængeligheden af manglende ressourcer, så borgerne oplever, at de ikke kan få fat på sagsbehandleren. Andre steder har borgerne ikke direkte kontaktoplysninger på sagsbehandleren og må ringe til et centralt nummer og vente i kø, når de ønsker kontakt med sagsbehandleren. For udsatte ledige, der ikke har et lineært forløb imod beskæftigelse, men er afhængige af kontekstuelle forhold (fx ændringer i familieforhold eller helbred) kan det være afgørende, at sagsbehandler er tilgængelig for borger, og kan handle, når mulighederne opstår. Netop for denne borgergruppe er manglende tilgængelighed en barriere for både borgerinddragelse og fremdrift mod beskæftigelse.
- **Ledelsesopbakning:** Medarbejderne oplever, at ledelsens tilgang til borgerinddragelse har stor betydning for om inddragelsen lykkes. Det handler særligt om, hvorvidt ledelsen prioriterer udvikling af borgers livsmestring og livskvalitet som vej til beskæftigelse (hvilket åbner et større rum for inddragelsen af borgeren) og om omfanget af dokumentation og argumentation der kræves, for at få bevilliget en indsats, som borgeren ønsker og er motiveret for. Medarbejderne oplever nogle steder, at det kræver omfattende kommunikative kompetencer at kunne få en socialfagligt meningsfuld indsats igennem.
- **Tilgængelige tilbud:** Hvis man ikke har tilgængelige tilbud der passer til den konkrete borgers problemstilling, så kan man ikke meningsfuldt inddrage borgeren i valget af indsatser.
- **Borgererfaringer med inddragelse:** Endelig er medarbejderne inde på, at inddragelsen kan vanskeliggøres, hvis borgerne har meget dårlige erfaringer med inddragelse fra tidligere forløb. Det kan være svært at inddrage borgere der har massiv mistillid til systemet, og derfor ikke ønsker at blive inddraget og ikke ønsker at give udtryk for deres reelle udfordringer, kompetencer og ønsker. Medarbejderne peger endvidere på, at forskellige borgere kræver forskellige inddragelsesformer, fordi det kræver ressourcer af borgerne at deltage. Det stiller både krav til praktikernes kommunikative kompetencer, de fysiske rammer og organiseringen af indsatserne at inddrage borgere, der har massive udfordringer fysisk, psykisk og socialt.

De udfordringer medarbejderne peger på er i høj grad forhold, der kan håndteres lokalt i kommunerne. Det er forhold, der hænger sammen med organiseringen af indsatserne, fordelingen af beslutningsmyndighed og ansvar, håndtering af omstillinger og prioritering af ressourcer. Som det er påpeget gentagne gange i notatet, så peger det på, at ledelsen kan spille en central rolle i forhold til at

skabe et inddragende miljø. Vi arbejder i LISES-projektet videre med at se på, hvordan inddragelse faktisk sker kommunikativt i samtalerne, og hvordan borgerne oplever at blive inddraget. Dette med henblik på at kunne identificere potentialer og udfordringer ikke blot på organisatorisk niveau, men i det faktiske møde mellem borger og medarbejder.

## **8. Resultater fra arbejdet med potentiale fem: Udvikling af virksomhedssamarbejdet, således at arbejdsgivers forventninger og engagement medtænkes i beskæftigelsesindsatsen**

Som det blev forklaret i det første resultatnotat, er der en stigende erkendelse af nødvendigheden af at inddrage virksomhederne stærkere i relation til at få denne målgruppe i beskæftigelse. Kommunerne opprioriterer derfor også generelt virksomhedssamarbejdet, og det er arbejdet med dette som er i fokus i dette sidste potentiale.

Vi har siden den første periode arbejdet systematisk med dette i en af de fire nye kommuner, hvor der også er blevet organiseret et antal FLIP herom. Men det har her udover selvfølgelig også fyldt en del i arbejdet med de øvrige kommuner, hvor det har været et tilbagevendende tema i de observerede samtaler mellem frontlinjemedarbejdere og borgere, samt i interviews med borgere, ligesom vi har interviewet ledere og observeret ledelsesmøder med dette tema på dagsordenen. Derudover er vi for nylig blevet en del af et internationalt forskernetværk herom, hvor der deltager forskere fra Holland, Sverige, Finland, Norge og Storbritannien.

I dette notat vil vi på baggrund af disse erfaringer pege på tre overordnede problematikker, som vi anser som helt centrale i relation til at indfri potentialet i en ny type virksomhedsinddragelse.

### **8.1. At sikre overgangen fra praktik til job**

Der er næppe mange indenfor det beskæftigelsespolitiske felt, som er i tvivl om lyksalighederne ved at anvende virksomhedsrettet aktivering. Om end man kunne pege på nogle metodiske problemer heri, så er der påvist evidens for, at det giver gode effekter, også internationalt. Således går tankegangen om en overgang fra ”train then place” til ”place then train” og ”supported employment” igen i mange landes reformer af beskæftigelsesindsatsen. Der er også i Danmark blevet skruet kraftigt op for anvendelsen af virksomhedspraktik overfor de udsatte grupper i beskæftigelsespolitikken, i udgangspunktet kraftigt fremmet af måltal og økonomiske refusioner overfor kommunerne. Det har medført, at der er sikret en forholdsvis stor volumen af virksomhedsrettet aktivering og virksomhedspraktik. Det næste svære skridt er imidlertid, hvordan man fra dette udgangspunkt håndterer den oplagte udfordring det er, at få alle disse virksomhedspraktikker omsat til rigtig beskæftigelse. Her er der flere forhold, som har stor indflydelse på at sikre denne overgang:

- Virksomhedspraktik tænkes ofte som et led i at opbygge en *generel arbejdsmarkedsparethed og –evne*, men den *bliver i praktikforløbet ofte stedligt bundet til den konkrete arbejdsplads borgerne er på*. Den kan med andre ord ofte ikke bare konverteres til at søge eller komme i arbejde et andet sted. Det må medtænkes i indsatsene.
- Dette fører til videre til problematikken med virksomhedernes engagement og deltagelse. Som led i at øge volumen af virksomhedspraktik, har kommunerne i en vis udstrækning vænnet mange virksomheder (bl.a. gennem oprettelsen af virksomhedscentre) til at levere praktikforløb, på måder hvor der sjældent efterfølgende gives hel- eller deltids ansættelse til de borgere, som deltager heri. Udover at sådanne udsigtsløse praktikker har været et gentaget tema i vores interviews med borgerne, så er det vigtigt at evaluere på de konkrete forløbs værdi som ”træningsbane” (jf. punktet ovenfor omkring den stedligt bundne arbejdsevne). Det er ligeledes en opgave at *få virksomhederne engageret til, og stærkere forpligtet på, at levere rigtige løntimer efter endt praktik*.
- *Det rigtige match mellem virksomheder og borger er helt afgørende* for, at denne målgruppe kan få succes med at gå fra praktik til løntimer. Det er et stort opmærksomhedspunkt i kommunerne, og noget der kontinuerligt arbejdes med. Det berører endvidere også nogle af de problematikker, som er behandlet under de andre potentialer, herunder at balancere behovet for volumen af tilbud overfor sikring af at disse tilbud også matcher borgernes behov.

Som det også blev påpeget i det første notat, så arbejder vi, i relation til problematikken omkring at sikre en overgang fra praktik til jobs, videre med forslaget om et ”pakkeforløb”. Her er der fra starten af et forløb indbygget mulighed for beskæftigelse, hvis praktikforløbet ellers fungerer tilfredsstillende undervejs. Det betyder at virksomhederne søges forpligtet på en mulig efterfølgende ansættelse, men også at borgeren kan få en helt anden type af motivation for at deltage aktivt i forløbet. Væksthusets forskningscenter har i øvrigt for nylig iværksat et forsøg med denne tankegang, hvilket kan genere mere viden om mulighederne herfor.

## **8.2. At organisere indsatserne efter stærkere virksomhedsinddragelse, når det gælder udsatte grupper**

Målet om stærkere virksomhedsengagement og –inddragelse i indsatserne overfor udsatte grupper i beskæftigelsesindsatsen kræver overvejelser om, hvordan man organiserer sine indsatser. På den ene side skal virksomhedssamarbejdet prioriteres, men sikringen af det rette match kræver også kompetencer om og indgående kendskab til borgernes forudsætninger og behov. Her er der oplagt et spændingsfelt mellem om man skal lave organisatoriske løsninger baseret på kompetencer om virksomhedssamarbejdet/arbejdsmarkedet eller kompetencer knyttet til arbejdet med denne målgruppe af udsatte borgere. Implementeringen af ”Flere skal med” projektet, hvor der fra centralt hold



iværksættes indsats overfor langvarige ydelsesmodtagere, som har været i systemet mere end 5 år, viser dette tydeligt. I ”Flere skal med” projektet skal de ”mest arbejdsmarkedsparete” af disse borgere tilbydes virksomhedspraktik. Men det gode spørgsmål har i flere kommuner været, hvem der skal stå for denne indsats overfor denne borgergruppe. Skal det være medarbejdere med virksomhedskompetencer eller medarbejdere med kompetencer i relation til at arbejde med udsatte borgere? Det illustrerer meget godt denne problematik om hvad der vigtigst: viden om målgruppen eller redskabet?

Set på baggrund af vores observationer af den konkrete praksis, og i vores FLIP med medarbejderne, så er der ingen enkle svar her. Der er brug for de rette virksomhedsrettede tilbud, hvor specialistkompetencer er nødvendige, og hvor nogle medarbejdere er fantastisk dygtige til at etablere netværk- og forbindelser ind i virksomhederne. Der er også oplagt brug for spidskompetencer i relation til borgerkontakten, som fordrer bestemte typer af medarbejdere, som kan håndtere dette (j. potentiale 3 og 4). Udfordringen er imidlertid, hvordan der laves det rigtige match, hvor der er brug for begge typer af kompetencer. Det kræver, udover koordination og samarbejde mellem de forskellige typer af medarbejdere, også et vist kendskab og viden om hinandens arbejdsfunktioner. Selv om det, som sagt, ikke er nemt at se nogen simpel organisatorisk løsning på denne udfordring, så vil vi godt vove pelsen, og pege på det uhensigtsmæssige i opdelt specialist afdelinger, og modsat det hensigtsmæssige i tværfaglige afdelinger eller teams. Det fremmer kendskabet til hinanden, og det arbejde man varetager, samt fremmer muligheden for det gode match.

### **8. 3. Beskæftigelsesindsatsen for udsatte grupper og kommunernes samlede virksomhedssamarbejde**

Når man bevæger sig ind på området med kommunernes virksomhedssamarbejde opdager man hurtigt, at det er et område med helt utrolig mange aktører, som på forskellig vis forsøger at drive denne dagsorden. Det kan gøre det meget svært at danne sig et overblik over, hvordan kommunerne samlet set samarbejder med virksomhederne. Det er en udfordring i sig selv, som kommunerne også forsøger sig med at komme med løsninger på (eksempelvis via krav om registreringer ved kontakt med virksomheder). Det er dog ofte en uoverskuelig opgave, og i praksis er det ofte en blanding af forskellige kontakter og relationer på flere områder og niveauer, gående fra generelle samarbejdsaftaler til nærmest personlige netværk- og relationer. Det vanskeliggør også opgaven med at få placeret den specifikke opgave med at engagere og inddrage virksomhederne i forhold til at få den udsatte gruppe af borgere i beskæftigelse i forhold til kommunernes samlede virksomhedssamarbejde.

Dette er imidlertid et vigtigt opmærksomhedspunkt, hvis virksomheder skal engageres og forpligtes stærkere på integrationen af udsatte borgere på arbejdsmarkedet. At gå fra praktik til job kræver således ikke kun koordination mellem medarbejdere på jobcenter og virksomhed, men også gensidige aftaler mellem virksomheder og kommuner på politisk og højere administrative niveauer, hvor denne opgave vil være en blandt andre samarbejdsflader. Det vil i den næste fase være noget LISES-projektet analyserer nærmere, jf. også potentiale 2.

## 9. Afslutning

Som det forhåbentlig er fremgået af dette resultatnotat, så får vi mere og mere viden om mulighederne for at lave innovative løsninger i relation til de opstillede potentialer. Vi får ligeledes også en stadig dybere forståelse af den kompleksitet, der er forbundet med at lave beskæftigelsespolitiske indsatser overfor denne målgruppe. Så vi er stadig, som titlen på notatet angiver, på vej med projektet. Vi ser derfor meget frem til at fortsætte det unikke samarbejde med de seks deltagende kommuner: Herning, Holstebro, Gladsaxe, Århus, Silkeborg og Vesthimmerland. Som vi også skrev i det første notat om de to første deltagende kommuner, så ”udviser alle en helt utrolig tillid til os og har åbnet organisationen på alle fronter. Vi har haft adgang til alt på alle niveauer og også sat processer i gang, som ingen umiddelbart kan sige hvor ender. Det er modigt og nyskabende”. Vi kan konstatere at det også gælder de fire nye deltagende kommuner. Derfor skal der lyde en stor tak til alle seks kommuner, samt KL’s repræsentanter i projektet, som giver os helt unikke forskningsbetingelser.

Vi vil ikke opsummere notatet, der er man nødt til at bide i det sure æble, og læse de foregående sider. Men vi vil gerne afslutningsvist slå to ting fast:

For det første er dette projekt IKKE et evalueringsprojekt. Vi har ingen intentioner om at bedømme om de involverede kommuners indsatser er gode eller dårlige. Og skulle nogen læse noget af dette notats indhold som en kritik af de deltagende kommuner, så er det helt og aldeles ikke intenderet. Vi anderkender på alle måder det professionelle og komplicerede arbejde, som kommunerne laver på dette felt, og at de samtidigt har modet til at se fremad og udvikle nye løsninger i samarbejde med os.

For det andet vil vi gerne slå fast, at hvis man har læst det her notat som et forsøg på at opstille én bestemt måde at organisere og lede de kommunale beskæftigelsesindsatser overfor udsatte grupper på (og at man eksempelvis bare skal skrotte mål- og aktivitetsstyring, målgruppeprioriteringer og standardiserede redskaber), så har vi enten ikke skrevet det præcist nok eller det er læst forkert. For det første har vores studier meget klart vist, at kommunerne har forskellige udgangspunkter og forudsætninger for deres indsatser, hvilket i sig selv medfører, at forskellige løsninger kan være hensigtsmæssige. For det andet er der oplagt nogle dilemmaer og nødvendige afvejsninger indeholdt i de forslag og anbefalinger, som er oplistet her. Man kan derfor med rette sige, at der her mere peges på nødvendige udviklingsspor, hvis potentialerne om strategilægning, helhedsorientering, borgerinddragelse, udvikling af mødet mellem sagsbehandler og borger og øget virksomhedsengagement skal indfries. Eller med andre ord, der peges på en retning, som så kan tages i forskellige former og tempo. At sætte rammerne for et sådant organisatorisk integreret og langsigtet mål er, målt i forhold til de sidste mange års udvikling af feltet, i øvrigt en ret epokegørende innovation.

## Litteratur

Andersen, N, Caswell, D & Larsen, F (2017): "A New Approach to Helping the Hard to Place Unemployed: The Promise of Developing New Knowledge in an Interactive and Collaborative Process", *European Journal of Social Security*, bind 19, nr. 4, s. 335-352

Andersen, N. & Larsen, F. (2018): "Beskæftigelse for alle? Den kommunale beskæftigelsespolitik på kontanthjælpsområdet siden 2000", Frydenlund Academic (udkommer juli 2018)

Cerne, M., Nerstad, C. G. L., Dysvik, A. & Kerlavaj, M. (2014). "What Goes Around Comes Around: Knowledge Hiding, Perceived Motivational Climate, and Creativity". *Academy of Management Journal*, 57(1), 172-192.

Danneris, S., Dall, T., Caswell, D., & Olesen, S. P. (2017). "Spot på samtalen - analyser af samtaler mellem aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere og beskæftigelsesmedarbejdere". København: Væksthuset

Hüttermann, M. and Sommerfeld, P. (2008): *Relating Science and Practice in Social Work – A Critical and Constructive Review of the Concept of Evidence-Based Practice*, in Bryderup, Inge (ed), *Evidence based and knowledge based social work : research methods and approaches in social work research*, Aarhus Universitetsforlag, 155-172.

Rønning, R. & Solheim, L.J. (1998): *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Universitetsforlaget.

Sørensen, E. and Torfing, J. (2011) *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

