

Projekt Trædesten

- Evaluering af en beskæftigelsesindsats for udsatte ledige



Projekt Trædesten

– Evaluering af en beskæftigelsesindsats for udsatte ledige

© VIVE og forfatterne, 2023

e-ISBN: 978-87-7582-269-0

Forsidegrafik: Hanne Bang Christensen/VIVE

Projekt: 100757

Finansiering: Den A.P. Møllerske Støttefond

VIVE

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.



VIVE støtter FN's verdensmål og angiver her, hvilket eller hvilke verdensmål der knytter sig til publikationen.



Forord

Beskæftigelsesindsatsen for de mest udsatte ledige er til stadighed under udvikling, primært fordi det er vanskeligt at finde lige præcis den indsats, der kan få gruppen tættere på arbejdsmarkedet i form af løntimer eller egentlig ansættelse.

Settlementet på Vesterbro i København har udviklet en indsats for denne gruppe af ledige blandt andet med brug af socialøkonomiske virksomheder. Settlementet har bedt VIVE om at evaluere denne indsats kaldet projekt Trædesten. Indsats og evaluering er finansieret af den A.P. Møllerske Støttefond.

Medarbejdere og ledere i projekt Trædesten og i et københavnsk jobcenter takkes for deres velvillighed og tid i forbindelse med interviews. Det samme gælder tre ledere fra eksterne leverandører. Endelig har Trædestensborgere og de virksomhedsledere, der har modtaget Trædestensborgere, stillet op til interview. De takkes mange gange.

Evalueringen er udført af seniorforskerne Anna Amilon, Jan Hyld Pejtersen og Helle Holt samt analytiker Christian Højgaard Mikkelsen. Helle Holt har været projektleder.

To eksterne reviewere takkes for gode og konstruktive kommentarer.

Lisbeth Pedersen

Forsknings- og analysechef for VIVE Arbejde og Ældre



Indholdsfortegnelse

DEL 1 Afrapportering	7
Hovedresultater	8
1 Baggrunden for indsatsen	13
1.1 Om evalueringen	14
1.2 Læsevejledning	15
2 Settlementet og projekt Trædesten	16
2.1 Indsatsens forandringsteori	17
2.2 Implementeringens udfordringer	24
2.3 Implementering af aktiviteterne	30
2.4 Borgernes vurdering af projektet	41
2.5 Virksomhedernes vurdering af projektet	46
2.6 Opsamling - Evaluering af Trædesten	51
3 Den ordinære indsats	53
3.1 Udviklingen i den ordinære indsats	54
3.2 Den ordinære indsats på JKI	56
3.3 Eksterne leverandører	59
3.4 Opsamling – En sammenligning	60
4 Effektevaluering af metodepakken i projekt Trædesten	63
4.1 Resultater	64
4.2 Diskussion af effektevalueringens resultater	76
4.3 Konklusion, effektevaluering	81
5 Samfundsøkonomisk analyse	82
5.1 Omkostninger og indtægter	83

5.2	Omkostninger og indtægter særskilt for køn	86
5.3	Omkostninger per borger i beskæftigelse	88
5.4	Opsummering	92
6	Konklusion	94
DEL 2 Dokumentation		98
7	Data og metode – kvalitativ del	99
7.1	Data	99
7.2	Metode	101
8	Metode, effektevaluering	104
8.1	Målgruppe	104
8.2	Effektmål	104
8.3	Styrkeberegning	105
8.4	Lodtrækning og procedure	105
8.5	Analyse	107
8.6	Deskriptive analyser for borgere i indsatsgruppen	108
9	Data og metode – samfundsøkonomisk analyse	109
9.1	Samfundsøkonomisk analyse	109
9.2	Data	110
Litteratur		115
Bilag 1 Styrkeberegning		118
Bilag 2 Borgernes arbejdsmarkedsstatus baseret på koder i DREAM		120
Bilag 3 Lodtrækning af borgere til forsøget		121
Bilag 4 Statistisk analyse af effekter		124

Andel af borgere med løntimer i januar 2022	124
Robusthedsanalyse	124
Ugentlig arbejdstid i januar 2022	126
Andel af borgere med løntimer i oktober 2022	126
Robusthedsanalyse	127
Robusthedsanalyse, udfaldsmål	127
Ugentlig arbejdstid i oktober 2022	128
Analyse af beskæftigelseseffekt stratificeret på køn	128
Bilag 5 Løntimer i forsøgsperioden	131
Bilag 6 Arbejdstid for borgere i Trædesten, der har fået indsats med opstart i job med efterværn	132
Bilag 7 Oversigt over registervariable	133



DEL 1

Afrapportering

Hovedresultater

Beskæftigelsesindsatsen for udsatte ledige udvikles løbende via forskellige former for projekter. De mange projekter er en afspejling af, at der er tale om en gruppe ledige, der er vanskelige at få i beskæftigelse. Projekt Trædesten er et sådant projekt. Projektet er udviklet af Settlementet, der er en social organisation på Vesterbro i København.

Settlementet har udviklet en beskæftigelsesindsats, der er bygget over tre trædesten, otte principper og en forandringsteori. De tre trædesten viser forløbet i indsatsen:

1. Visitation og opbygning af relationer med borgerne
2. Praktik i Saxogade på Vesterbro i København
3. Virksomhedspraktik og ansættelse.

De centrale aktiviteter i forandringsteorien, der er implementeret i projektperioden, er:

- Et 52 uger langt kontinuerligt og intensivt forløb, hvor en ugentlig samtale med en mentor sikrer kontinuitet og fremdrift
- En indsats, hvor alle fagpersoner sidder på samme adresse og samarbejder med hinanden og med borgeren ud fra samme faglige metode
- En intern praktik i en af Saxogades socialøkonomiske virksomheder/butikker, hvor borgerens faglige og sociale kompetencer udvikles
- En virksomhedspraktik med vægt på det gode match med mulighed for løntimer og ansættelse
- Et efterværn, hvor borgeren følges af virksomhedskonsulenten efter ordinær ansættelse eller ansættelse i fleksjob.

VIVE har evalueret, om borgere, der får indsatsen i Trædesten, i højere grad kommer i beskæftigelse end borgere, der modtager den ordinære indsats fra Jobcenter København. Projektets målgruppe har været aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere med bopæl i Københavns Kommune. Den A.P. Møllerske Støttefond har finansieret projektet og evalueringen.

Resultater

Borgere i Trædesten klarer sig lidt bedre end borgere i den ordinære indsats

Borgere, der har fået indsatsen i Trædesten, klarede sig bedre på en række beskæftigelsesmål, i forhold til borgere der har fået den ordinære indsats i jobcenteret, men forskellene er ikke statistisk signifikante.

Der er en større andel af borgere, der har fået indsatsen i Trædesten, der efterfølgende har jobs med få timer, end borgere, der har fået den ordinære indsats i jobcenteret.

I alt har 24,3 % af borgerne, der har fået indsatsen i Trædesten, løntimer 9 måneder efter afslutningen af indsatsen, mens 20,5 % af borgerne i den ordinære indsats har løntimer. Den største forskel på de grupper er, at 10,3 % af borgerne i Trædesten har jobs med 1-9 timer per uge, mens det gælder for 7,1 % af borgerne i den ordinære indsats.

Indsatsen i Trædesten har effekt for mænd, men ikke for kvinder

Indsatsen i Trædesten har imidlertid forskellig effekt, afhængigt af om borgerne er mænd eller kvinder.

Indsatsen i Trædesten har en effekt på beskæftigelsen for mænd, men ikke på beskæftigelsen for kvinder. I den opfølgende måling, 9 måneder efter at indsatsen blev afsluttet for de sidste borgere, finder vi en statistisk signifikant effekt på beskæftigelsen for mænd, men ikke for kvinder, når vi justerer analyserne for forskelle i alder. For mænd, der har fået indsatsen i Trædesten, er der 46 % større sandsynlighed for at have løntimer end for mænd, der har fået den ordinære indsats i jobcenteret.

Hvorfor en kønsforskel

Det er svært at forklare, hvorfor Trædesten har en signifikant effekt for mænd, men ikke for kvinder. Kønsforskellen kan skyldes, at der i Trædesten har været stor opmærksomhed på særligt at motivere mændene. I begyndelsen var fagpersonerne i indsatsen bekymret for, om mændene skulle blive skræmt væk. Langt hovedparten af fagpersonerne i Trædesten har været kvinder, og en central aktivitet i indsatsen er ugentlige samtaler med en mentor. Endvidere appellerede flere af butikkerne i Saxogade primært til kvinder. Til denne særlige opmærksomhed kan måske lægges, at de virksomheder på det ordinære arbejdsmarked, der anvendes til virksomhedspraktik, ofte tilbyder arbejdsopgaver, der er fysisk hårde og måske appellerer mere til mænd. Men en entydig forklaring på kønsforskellen kan ikke gives.

Flere borgere i fleksjob i Trædesten

I forhold til borgere i den ordinære indsats har borgere, der har fået indsatsen i Trædesten, i højere grad fået tilkendt fleksjob. Således er der 8,0 % af borgerne i Trædesten, der har fleksjob med løntimer, mens det gælder for 3,6 % af borgerne i den ordinære indsats. Desuden er der 3,8 % af borgerne i Trædesten, der har fået tilkendt fleksjob, men er ledige, mens dette gælder for 1,8 % af borgerne i den ordinære indsats.

Trædestens aktiviteter ser således ud til at være velegnede til at afklare borgere til fleksjob.

Fagpersoners og deltageres erfaringer med Trædesten

Fagpersoner og deltagere fremhæver forskellige aktiviteter i Trædesten som centrale:

- **Sagsbehandlerne** fremhæver det formelle og uformelle samarbejde med de andre fagpersoner, som bl.a. muliggøres af, at alle fagpersoner sidder på samme adresse.
- **Mentorerne** fremhæver det 52 uger lange forløb og den kontinuerlige relation mellem borger og medarbejder.
- **Praktiklederne** i butikkerne i Saxogade fremhæver Saxogade, som tilbyder borgerne et fællesskab, hvor deres faglige og sociale kompetencer udvikles.
- **Virksomhedskonsulenterne** fremhæver Saxogade som central i forhold til at forberede borgerne til ekstern virksomhedspraktik samt deres eget arbejde for at skabe det rette match mellem borger og virksomhed. Efterværnet bidrager til at fastholde borgerne i beskæftigelse.
- **Borgerne** i Trædesten fremhæver den kontinuerlige relation til mentor samt opholdet i Saxogade. Derudover fremhæver flere, at de oplever et fællesskab og en meningsfuldhed, de ikke før har prøvet i en beskæftigelsesindsats.
- **Virksomhedslederne** fremhæver den screening og den tætte opfølgning af borgerne, som virksomhedskonsulenterne fra Trædesten varetager. Enkelte ser borgerne fra Trædesten som mere klar end de borgere, de tager ind fra andre eksterne aktører og jobcentre.

Forklaring på få og små beskæftigelseseffekter

Den største udfordring i projekt Trædesten har været at få de rigtige borgere ind i projektet. Borgerne skulle kunne deltage i praktik i Saxogade i løbet af 14 dage og skulle kunne opnå en lønindkomst inden for 52 uger. Desuden skulle de kunne tale dansk, og eventuelt misbrug eller psykisk sygdom skulle være velbehandlet. Dette lykkedes ikke med alle borgerne. Der var en relativ stor andel af borgerne, der kom i Trædesten, som efterfølgende viste sig alligevel ikke at være i målgruppen. Desuden var der en del af borgerne, som startede i indsatsen i Trædesten, men som i løbet af forsøgsperioden stoppede før tid.

Af de 338 borgere, der blev udtrukket til indsatsen i Trædesten, var der 230 borgere, der startede med indsatsen i Trædesten, og i alt 137 borgere har fået de kerneelementer i indsatsen, som det var tiltænkt.

Forsøgsindsatsen konvergerer med kontrolindsatsen

Sammenligningen mellem Trædesten og den ordinære indsats viser, at mange af de tanker, der ligger i projekt Trædesten, nu kan genfindes i den ordinære indsats: lave sagsstammer, flere forskellige faglige roller tæt omkring borgeren, fokus på løntimer, efterværn samt et tæt samarbejde om borgeren med de eksterne leverandører. Der er således mindre forskel på de to former for indsats ved Trædestens afslutning end ved dens begyndelse, hvilket også kan være en del af forklaringen på de manglende signifikante effekter af indsatsen.

Trædesten og den ordinære indsats koster det samme

Den gennemsnitlige nettoomkostning per borger er lidt højere for indsatsen i Trædesten end for den ordinære indsats. Forskellen mellem de to indsats er mellem 25.000 kr. og 19.000 kr. per borger, afhængigt om der inkluderes udgifter relateret til social- og sundhedsydelse eller ej. Forskellen i nettoomkostningen mellem de to indsats må således vurderes som ubetydelig.

Til gengæld er der en forskel i nettoomkostningerne for henholdsvis mænd og kvinder. Nettoomkostningen er lavest for mænd, der får indsatsen i Trædesten, og højest for kvinder, der får den ordinære indsats. Det vil sige, at de ubetydelige forskelle mellem nettoomkostninger for de to indsats på tværs af køn dækker over, at Trædestensindsatsen er relativt set billigere end den ordinære indsats for mænd, mens det omvendte gælder for kvinder.

Konklusion

Borgerne i projekt Trædesten har bedre beskæftigelsesresultater end borgerne i den ordinære indsats, men det er kun for mænd, at vi finder en statistisk signifikant effekt.

Det har været en udfordring at få de rigtige borgere ind i projektet. Forandringsteoriens øvrige aktiviteter er implementeret, og delmålene er nået for de borgere, der har gennemført projektet.

Den gennemsnitlige nettoomkostning per borger for indsatsen i Trædesten er stort set den samme som nettoomkostningen for den ordinære indsats.

Evalueringen er baseret på:

- En kvalitativ følgeforskning og evaluering
- Et kontrolleret forsøg
- En samfundsøkonomisk analyse.

1 Baggrunden for indsatsen

”Effektiv kompetenceopbygning, socialøkonomiske trædesten og trygge overgange” er en beskæftigelsesindsats for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover. Der er tale om en gruppe ledige, der generelt har vanskeligt ved at komme i beskæftigelse. Indsatsen er udviklet af Settlementet på Vesterbro. Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning og Københavns Kommunes jobcenter for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover (kaldet JKI) har bidraget til projektet med borgere og med sagsbehandlere. VIVE har stået for evalueringen af indsatsen, og Den A.P. Møllerske Støttefond har finansieret udviklingen, afprøvningen og evalueringen af indsatsen¹. Indsatsen foregår i Settlementet på Vesterbro i København og i socialøkonomiske virksomheder placeret i Saxogade også på Vesterbro i København.

Settlementets indsats: ”Effektiv kompetenceopbygning, socialøkonomiske trædesten og trygge overgange” herefter kaldet projekt Trædesten er udviklet med henblik på at opnå beskæftigelseseffekter for de borgere, der modtager indsatsen. Formålet med indsatsen er ikke alene at hjælpe borgeren med at nærme sig arbejdsmarkedet, men at understøtte, at borgeren faktisk kommer i beskæftigelse. Gennemførelse af aktiviteter, der bidrager til borgerens bevægelse mod arbejdsmarkedet, fungerer derfor kun som delmål, der skal bidrage til realisering af formålet med indsatsen: Beskæftigelse (jf. projektbeskrivelsen af marts 2017).

Settlementet på Vesterbro er organiseret som en erhvervsdrivende fond og er registreret som en socialøkonomisk virksomhed med omkring 35 fuldtidsstillinger fordelt på omkring 65 ansatte samt et større antal frivillige. Der indgår dog ikke frivillige i beskæftigelsesindsatsen.

Settlementet har i flere år optrådt som ekstern leverandør til forskellige kommuner herunder Københavns Kommune rettet mod målgruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

Denne erfaring førte til, at Settlementet gerne ville udvikle og opskalere deres beskæftigelsesindsats for de udsatte ledige samt dokumentere, at deres form for indsats har en betydning for de borgere, der kommer på Settlementet.

Dette førte til udviklingen af projekt ”Effektiv kompetenceopbygning, socialøkonomiske trædesten og trygge overgange”, et formaliseret samarbejde om

¹ Igennem hele forløbet har der været nedsat en følgegruppe med deltagere fra Københavns Kommunes centrale forvaltning, ledelsen fra JKI, Settlementets ledelse, VIVEs evalueringsteam samt den A.P. Møllerske Støttefond.

projektet med Københavns Kommunes Beskæftigelsesforvaltning og jobcenteret JKI, der arbejder med aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år, samt en ansøgning til Den A.P. Møllerske Støttefond.

1.1 Om evalueringen

VIVE blev tidligt inddraget i projektet og bedt om at gennemføre evalueringen af projektet. Evalueringen blev tredelt.

Formålet med VIVEs evaluering er at undersøge, om Settlementets udviklede indsats i højere grad bidrager til, at målgruppen kommer i beskæftigelse end de borgere, der får den ordinære beskæftigelsesindsats i kommunalt regi. Til at måle beskæftigelseseffekten blev det valgt at gennemføre et lodtrækningsforsøg. Dette lod sige gøre, fordi Jobcenter København deltog i projektet.

Jobcenteret screenede borgerne til en målgruppe, hvorefter VIVE trak lod mellem borgerne til henholdsvis en indsatsgruppe og til en kontrolgruppe. Borgerne i indsatsgruppen fik indsatsen i projekt Trædesten, mens borgerne i kontrolgruppen fik den ordinære beskæftigelsesindsats i jobcenteret.

Derudover er formålet med evalueringen at præsentere den kvalitative følgeforskning, der er udført i hele projektets løbetid. Følgeforskningen består af beskrivelser af den beskæftigelsesindsats, som tilbydes af Settlementet, og den indsats, der tilbydes af jobcenteret. Denne del af evalueringen bidrager med viden om, hvorfor eller hvorfor ikke indsatsen i projekt Trædesten har en beskæftigelseseffekt for målgruppen i sammenligning med den ordinære indsats for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, som har udgangspunkt i jobcenteret i København (JKI).

Endelig undersøger evalueringen via en cost-effectiveness-analyse, om den udviklede indsats i Settlementet er omkostningseffektiv. Denne analyse svarer på, om investeringen i indsatsen i projektet sammenlignet med den ordinære indsats i kontrolgruppen kan betale sig.

Evalueringsdesignet består således af tre delevalueringer:

- En kvalitativ evaluering af indsatsen (individuelle interviews, fokusgruppeinterviews, observationer og dokumentarisk materiale)
- En effektevaluering af indsatsen (et randomiseret kontrolleret forsøg)
- En samfundsøkonomisk analyse.

Disse tre delevalueringer bidrager hver især til besvarelsen af de overordnede evalueringsspørgsmål:

- Er det lykkedes at implementere de aktiviteter, som projektets forandringsteori beskriver, og på hvilken måde adskiller denne indsats sig fra den ordinære beskæftigelsesindsats?
- Kommer borgerne i indsatsgruppen i højere grad i beskæftigelse end borgerne i kontrolgruppen?
- Kan indsatsen i projekt Trædesten betale sig sammenlignet med den ordinære beskæftigelsesindsats – er investeringen i projekt Trædesten omkostningseffektiv?

1.2 Læsevejledning

Kapitel 2 indeholder en beskrivelse af projekt Trædesten baseret på interviews med ledelse og medarbejdere i Settlementet, borgere, der har deltaget i indsatsen, samt virksomheder, der har haft borgere i praktik og ansættelse.

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af den ordinære beskæftigelsesindsats for de udsatte ledige baseret på interviews med ledere og medarbejdere i jobcenteret og med ledere fra tre eksterne leverandører.

Kapitel 4 præsenterer resultaterne af effektanalysen og besvarer spørgsmålet om, hvorvidt borgerne i projekt Trædesten i højere grad end borgerne i den ordinære indsats kommer i beskæftigelse.

Kapitel 5 præsenterer den samfundsøkonomiske analyse, hvor udgifter for beskæftigelsesindsatsen i henholdsvis Trædesten og i den ordinære indsats samt udgifter og indtægter knyttet til de to grupper af borgere sammenlignes. Sammenligningen viser, hvilken af de to beskæftigelsesindsatser, der er mest omkostningseffektiv.

Kapitel 6 indeholder en samlet konklusion for alle tre dele af evalueringen.

2 Settlementet og projekt Trædesten

Projekt Trædesten er en beskæftigelsesindsats, der er udviklet til at få aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse enten i fuld selvforsørgelse, med løntimer eller i fleksjob. Projekt Trædesten er etableret som en videreudvikling af de indsatser, som Settlementet på Vesterbro har tilbudt i mange år som ekstern leverandør til forskellige jobcentres beskæftigelsesindsats.

Settlementet er en over 100 år gammel social organisation. Settlementet har både fast lønnet personale og et større antal frivillige, der indgår i Settlementets aktiviteter. Settlementet er placeret i Dybbølsgade på Vesterbro i København. Beskæftigelsesindsatsen er blot en af Settlementets aktiviteter: Settlementet har et værested 'Gang i gaden', rådgivning, der tilbyder retshjælp, socialrådgivning og gældsrådgivning, klubaktiviteter for beboerne på Vesterbro med fx fælles madlavning, foredrag og motion. Endelig har Settlementet i maj 2023 adgang til ni butikker² i Saxogade. Fire butikker er socialøkonomiske virksomheder, som Settlementet driver, og fem butikker er såkaldte co-creation-butikker³. Saxogades butikker indgår som et centralt element i projekt Trædesten.

Følgende fagpersoner indgik i projekt Trædesten:

- to sagsbehandlere udlånt fra jobcenteret JKI⁴, Københavns Kommune, som delte deres arbejdsuge mellem Trædesten og JKI
- 10 mentorer⁵
- 3-4 virksomhedskonsulenter⁶
- 5-7 praktikledere i Gaden⁷

² Antallet af butikker har varieret igennem projektperioden, ligesom de har skiftet navne. De socialøkonomiske virksomheder drives af Settlementet. De centrale socialøkonomiske virksomheder i projekt Trædesten har været: Café Sonja, Børnetøjsbutikken Heidi & Bjarne, Fredes woodshop, Norma og Grønne kræfter.

³ Disse butikker er ikke socialøkonomiske virksomheder, men butikker, der påtager sig et socialt ansvar ved at tage borgere i praktik på lige fod med de socialøkonomiske virksomheder.

⁴ JKI er det jobcenter i København, der arbejder med målgruppen af aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere over 30 år.

⁵ Antallet af mentorer har varieret. Da de var flest, var der ansat 10 mentorer, som gradvist blev droslet ned, efterhånden som borgerne kom igennem forløbet.

⁶ Antallet af virksomhedskonsulenter blev øget, efterhånden som borgerne nåede til tredje Trædesten i forløbet.

⁷ Antallet har også her varieret, fordi antallet af butikker har varieret.

- en CV-medarbejder udlånt fra jobcenteret JKI, Københavns Kommune
- Settlementets rådgivningsservice i forhold til fx gæld
- en fagkoordinator udlånt fra JKI til at give sagssparring, deltage i vurderingen af, om en borger var i målgruppen for fleksjob, samt give faglig sparring på udarbejdelse af forberedende plan.

Igennem rapporten vil navnet Settlementet blive anvendt, når der er tale om den samlede organisation, og projekt Trædesten om den helt specifikke beskæftigelsesindsats, som evalueringen omhandler.

2.1 Indsatsens forandringsteori

Projekt Trædesten har på baggrund af Settlementets mange års erfaringer med målgruppen tilrettelagt et forløb, der matcher den viden, der i øvrigt findes om indsatser for de udsatte ledige, samt deres egne erfaringer med målgruppen. Forandringsteorien er udformet af evaluator på baggrund af deltagelse i tre workshops i udviklingsfasen, hvor sagsbehandlere, mentorer, virksomhedskonsulenter og praktikledere deltog. De tre workshops blev faciliteret af projektledelsen. Projektledelsen har i hele projektperioden bestået af Settlementets beskæftigelseschef og projektlederen.

Projekt Trædestens forandringsteori bliver her præsenteret i tre figurer, som hver illustrerer en af projektets tre såkaldte trædesten. Formålet med at bygge indsatsen op omkring tre trædesten er for det første, at det illustrerer vejen til beskæftigelse, og for det andet, at det skal hjælpe både borgere og medarbejdere til en højere grad af forudsigelighed i forløbet.

Figur 2.1 Forløbet i Trædesten



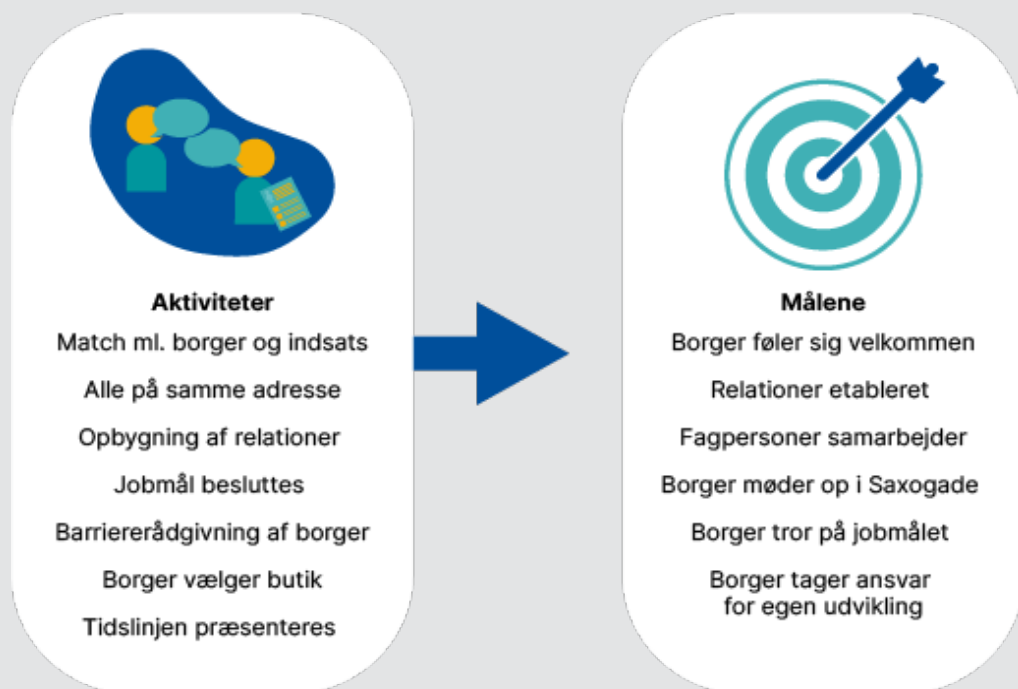
Figur 2.1 viser det overordnede forløb i projektet med udgangspunkt i de tre trædesten og hovedaktiviteten i hver trædesten.

I præsentationen tages der udgangspunkt i et forløb på 52 uger. Viser det sig i arbejdet med borgeren, at borgeren er i målgruppen til et fleksjob, forlænges forløbet, og der lægges vægt på, at borgeren bliver afklaret, og der kan udarbejdes en forberedende plan, hvor Saxogade og den eksterne virksomhedspraktik⁸ spiller en central rolle.

⁸ Den **eksterne** virksomhedspraktik er den virksomhedspraktik, der skal føre til beskæftigelse på arbejdsmarkedet.

Figur 2.2 Illustration af forandringsteorien for første trædesten – Visitation og opbygning af relationer

Aktiviteterne i første trædesten og målet med aktiviteterne.



Figur 2.2 illustrerer aktiviteterne i første trædesten, og hvilke mål der er med disse aktiviteter i forhold til det overordnede mål, nemlig at borgeren opnår en beskæftigelse. Første trædesten indeholder selve visitationen ind i projektet samt opbygning af relationer mellem mentor og borger. Der ligger nogle antagelser bag ved denne første trædesten:

Det rigtige match mellem borger og indsats er en forudsætning for, at borgeren får glæde af indsatsen. En af de afgørende forudsætninger er, at borgeren kan deltage i praktikken i Saxogade i løbet af 14 dage.

Aktiviteterne i første trædesten er aktiviteter, der også er fremhævet som centrale i andre beskæftigelsesprojekter⁹.

Enkelte andre studier har vist, at det er en fordel, når alle fagpersoner er samlet på samme adresse. Formel og uformelt samarbejde mellem fagpersonerne bliver lettere, og borgerne skal kun møde op et fysisk sted (Holt & Pejtersen

⁹ I inddragelsen af danske evalueringer har fokus været på medarbejderes og borgers erfaringer med forskellige indsatser og ikke på egentlige effektmålinger.

2019, Mehlsen et al. 2015). Samlingen af alle fagpersoner på en adresse blev muliggjort af, at JKI lod deres sagsbehandlere sidde på Settlementet.

Flere studier fremhæver, at fagpersonerne rundt om borgerne skal have tillid til borgernes ressourcer (Aarhus University, Væksthusets Forskningscenter 2018, Holm-Petersen et al. 2021, Danneris & Caswell 2019). Derfor er det en vigtig aktivitet i trædesten, at der opbygges relationer mellem borger og mentor, som sikrer, at borgeren er motiveret og kan se sig selv i indsatsen.

Medinddragelse fremhæves ligeledes som et centralt element i en indsats, da borgerne derved oplever en yderligere motivation for deltagelse og udvikling (Caswell & Larsen 2022, Caswell & Dall 2018). Medinddragelsen er også en forudsætning i den individuelle helhedsorienterede tilgang jf. (Rambøll et al. 2020).

Den tætte relation mellem borger og mentor skal i Trædesten sikre, at mentor understøtter borgerens udvikling. Studier har vist, at denne gruppe af borgere sjældent har et lineært udviklingsforløb, men forløb, der både kan gå frem og tilbage (Danneris 2018, COWI 2018).

Denne gruppe borgere vil ifølge studier ofte opleve barrierer, der kan stå i vejen for en beskæftigelse. Ifølge en anden evaluering er det derfor centralt, at borgerne kan få hjælp til at rydde disse barrierer af vejen som fx gæld (Holt & Pejtersen 2019).

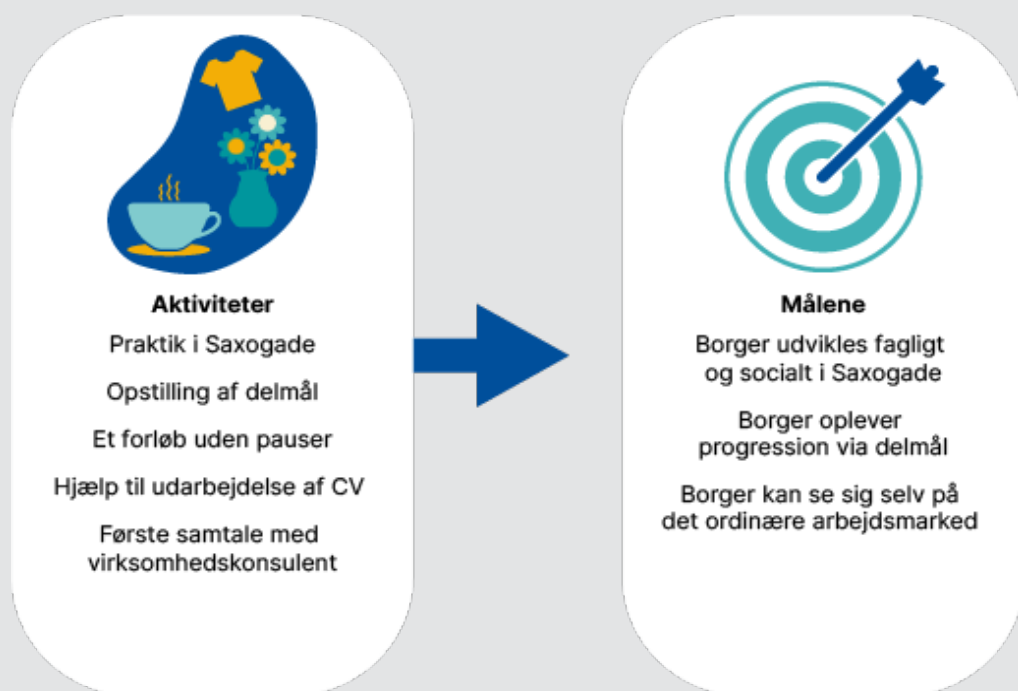
Overgangen til næste trædesten afgør sagsbehandler, mentor og borger i fællesskab, dog med det forbehold, at praktikken i Saxogade ikke kan fravælges. Sagsbehandlerne har i Trædesten tid til at følge borgernes udvikling tæt, hvilket i Trædesten ses som en stor fordel. Mere tid til den enkelte borger har vist sig at være effektivt (Madsen 2020).

Figur 2.3 illustrerer aktiviteterne og målet med aktiviteterne i anden trædesten. Som det fremgår af figuren, er hovedaktiviteten i anden trædesten praktikken i én af butikkerne i Saxogade. I butikkerne udvikles borgerens sociale og faglige kompetencer. Borger og mentor fortsætter samtalerne om delmål og progression.

Evalueringer har vist, at intensive og parallelle tilbud har positive resultater, fordi borgerne på den måde undgår passive perioder (COWI 2018, Deloitte 2018b). I projekt Trædesten kaldes det den stramme snor, men betyder, at borgeren så vidt muligt holdes i gang. Det betyder også, at der er en vis grad af fleksibilitet i Trædestensforløbet. Fx afslutter borgeren ikke i Saxogade, før der er en ekstern praktik på plads.

**Figur 2.3 Illustration af forandringsteorien for anden trædesten –
Praktik i Saxogade**

Aktiviteterne i anden Trædested og målet med aktiviteterne



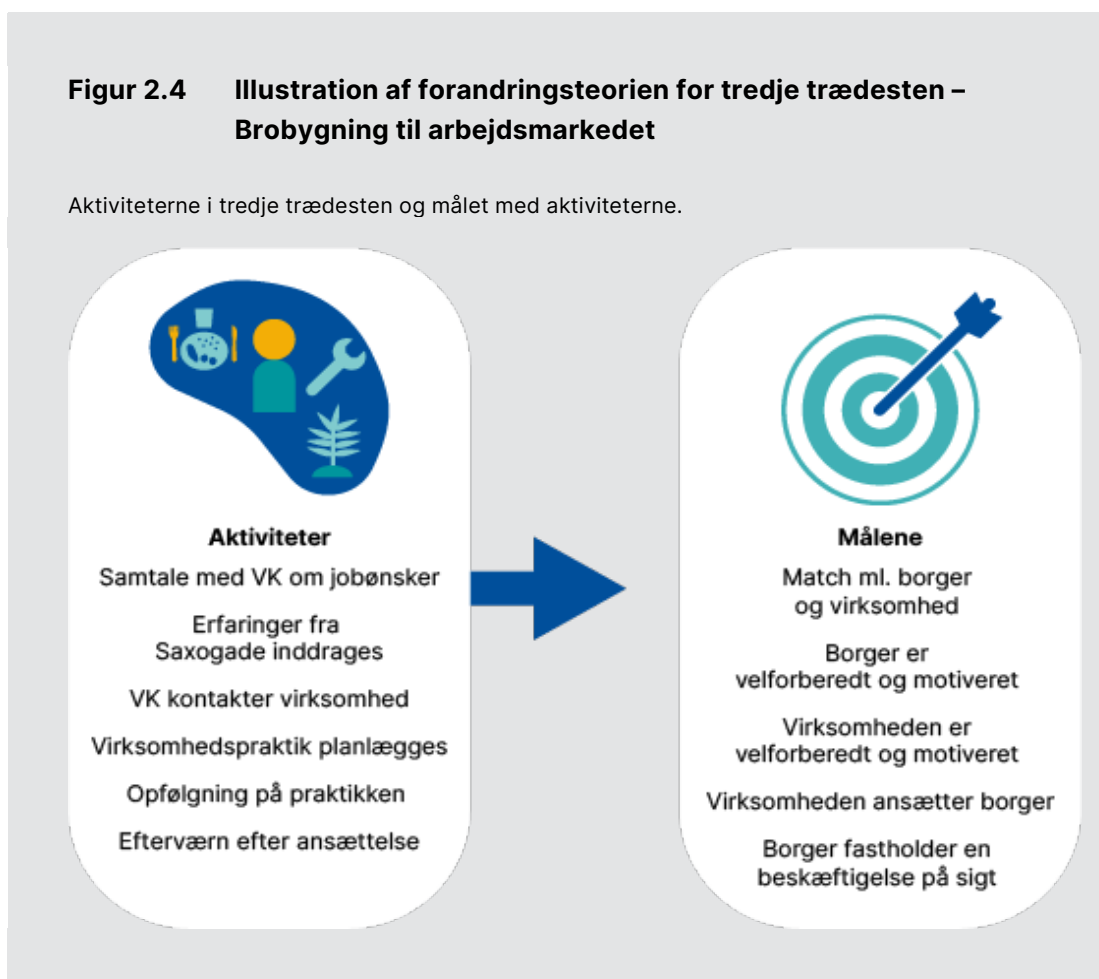
Det unikke ved indsatsen i Trædesten er de socialøkonomiske virksomheder. Derfor er aktiviteter og mål her baseret på Settlementets egne erfaringer med de socialøkonomiske virksomheder. Der er udarbejdet en enkelt evaluering af socialøkonomiske virksomheder, der konkluderer, at socialøkonomiske virksomheder er særligt rummelige (Deloitte 2018a). Rummeligheden fremhæves også af projekt Trædesten som argumentet for, at borgerne skal i praktik i Saxogade. Studier har endvidere vist, at det er vigtigt, at borgerne oplever meningsfulde praktikforløb herunder at få rigtige arbejdsopgaver på rigtige arbejdspladser med klare mål (Salado-Rasmussen 2018, Salado-Rasmussen, 2020, Rambøll & Metrica 2018, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering 2022). Dette kan de socialøkonomiske virksomheder og de deltagende co-creation-butikker ifølge projektledelsen tilbyde.

Målet med praktikopholdet i Saxogade er at ruste borgeren til den efterfølgende eksterne virksomhedspraktik. Borgeren skal under den interne praktik udvikle både faglige og sociale kompetencer, og samtidig får medarbejderne viden om borgerens ressourcer og udfordringer, der bruges i det videre i forløb.

Under praktikken i Saxogade skal borgeren deltage i en CV-workshop og skal have den første samtale med virksomhedskonsulenten, hvor målet er, at borgeren sætter ord på sine beskæftigelsesdrømme.

Praktikledere i Saxogade, borger, virksomhedskonsulent og mentor beslutter i fællesskab, hvornår borgeren er klar til tredje trædesten.

Figur 2.4 illustrerer den sidste trædesten. Figuren viser de aktiviteter, der ligger i brobygningen til arbejdsmarkedet og frem til den endelige ansættelse.



Figuren viser, at en af de vigtige aktiviteter er, at virksomhedskonsulenten sammen med borgeren finder det rette match mellem borger og virksomhed. Matchet skabes via samtaler mellem virksomhedskonsulent og borger og mellem virksomhedskonsulent og virksomhed. Virksomhedskonsulenten inddrager borgerens udvikling i Saxogade i samtalen både med borger og virksomhed. Målet med forberedelserne er, at både virksomhed og borger er velforberedte på hinanden og på rammerne. Ifølge studier er det afgørende, at det for borgeren opleves som meningsfuldt og et match, hvor der er taget udgangspunkt i

dennes ønsker og kompetencer (Danneris & Caswell 2019, Ravn 2008). Endvidere er det vigtigt, at virksomheden har mulighed for at tilbyde skånevilkår, og at skånevilkårene bliver respekteret af både ledelse og kollegaer (Holt et al. 2023, Madsen et al. 2016).

I løbet af borgerens eksterne virksomhedspraktik og ansættelse følger virksomhedskonsulenten løbende op på praktikken, mens mentor følger op på hverdagslivet. Borger og virksomhed kan få lov at se hinanden an i en periode (Madsen et al. 2016), men forløbet skal gerne hurtigt munde ud i løntimer og ansættelse. Efter ansættelse bliver borgeren fulgt i et såkaldt efterværn for at tage eventuelle problemer i opløbet. Målet er fastholdelsen af beskæftigelse.

2.1.1 Otte principper for indsatsen

Ud over forandringsteorien, der beskriver aktiviteter og mål, har projekt Trædesten opstillet otte underliggende principper. Principperne er en rød tråd, der går igennem samtlige aktiviteter. Principperne er ligeledes blevet udviklet på baggrund af workshops og konkrete erfaringer. Ifølge projektledelsen hænger de otte principper sammen. Det enkelte princip kan ikke stå alene, men hænger sammen med de andre principper.

De otte principper præsenteres her i en forkortet udgave og er beskrevet i detaljer i projekt Trædestens metodehåndbog (Settlementet, 2020).

- **Målet er et job:** Beskæftigelsesmålet skal formidles til borgeren fra dag 1, ligesom det skal gentages løbende igennem hele forløbet.
- **Det hele menneske først:** Udviklingen af borgerens kompetencer skal tage udgangspunkt i det enkeltes menneskes ressourcer.
- **Tid til at nå målet:** De 52 uger skal give borgeren mulighed for at opfylde delmålene i små trin og håndtere eventuelle udfordringer og tilbageskridt.
- **Trædesten er vejen frem:** Der skal tages små skridt hen imod det overordnede mål, der er beskæftigelse. Derfor skal der arbejdes med delmål i udviklingen af borgerens kompetencer.
- **Praktik i Saxogade:** Praktikken skal udvikle borgerens sociale og faglige kompetencer under trygge og rummelige rammer, så borgeren er forberedt til at træde ind på arbejdsmarkedet.

- **Trygge overgange:** Overgangene mellem de forskellige aktiviteter og trædesten skal foregå på en tryk måde, ved at mentor og senere virksomhedskonsulent følger med hele vejen. Der er dog en tidsmæssig begrænsning på 52 uger.
- **Den stramme snor:** Passive perioder i forløbet skal undgås, og alle aktiviteter skal have en mening.
- **Vi er et hold:** Koordinering og samarbejde mellem fagpersonerne omkring borgeren skal sikre, at der trækkes i samme retning.

Forandringsteoriens aktiviteter og de otte principper udgør tilsammen indsatsen i projekt Trædesten.

2.2 Implementeringens udfordringer

Den kvalitative evaluering af projekt Trædesten tager udgangspunkt i interviews med et udpluk af alle faggrupper i projektet. Fem gange i projektperioden er der foretaget interviews med ledelsen af indsatsen: i 2018, 2019, 2020, 2021 og 2022. Tre gange er sagsbehandlere, virksomhedskonsulenter og mentorer blevet interviewet: i 2018, 2019 og 2020. Praktikledere i Saxogade er interviewet: i 2018, 2019 og 2021. Tre gange er der interviewet borgere: i 2019, 2020 og 2021, og to gange er der interviewet virksomhedsledere, der har haft Trædestensborgere i praktik eller i løntimer: i 2019 og 2021.

Ud fra disse interviews er der i 2019, 2020 og 2021 udarbejdet notater om indsatsens udvikling. I notaterne fra 2019 og 2020 er succeser og udfordringer af implementeringen blevet beskrevet, mens notatet fra 2021 er et mere konkluderende notat. Notaterne har været interne og har givet feedback på implementeringen af indsatsen. På den måde har den kvalitative evaluering været formativ i forhold til den løbende implementering.

I det følgende afsnit vil implementeringen af de centrale aktiviteter i projekt Trædesten blive beskrevet ud fra de otte principper, forandringsteorien og de involverede fagpersoners erfaringer. Der vil ikke blive benyttet citater i dette afsnit. Sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter er antalsmæssigt så få, at det ved brug af citater vil være umuligt at opretholde den lovede anonymitet.

Afsnittet vil indledningsvist præsentere tre udfordringer:

- Match mellem borgere og indsats
- Nedlukningen af beskæftigelsesindsatsen

- Personaleomsætning og uenigheder.

2.2.1 Udfordringer med borgerne i projekt Trædesten

Den altoverskyggende udfordring for projekt Trædesten har været at få de "rigtige" borgere ind i projektet.

De overordnede kriterier for inklusion i målgruppen var:

- at borger skulle kunne deltage i praktikken i Saxogade efter ca. 14 dage i indsatsen
- at borger efter 26 uger skulle kunne fungere i en praktik på det ordinære arbejdsmarked
- at borger inden for 52 uger skulle kunne få en lønindkomst.

Udfordringen var at vurdere, hvornår dette var tilfældet.

Potentielle borgere i målgruppen blev screenet af sagsbehandlere i jobcentret (JKI). Sagsbehandlerne skulle finde borgere, de vurderede, ville kunne få glæde af en indsats i Settlementet. De udvalgte borgere blev samlet i en målgruppe, hvorefter VIVE trak lod til henholdsvis en indsatsgruppe og en kontrolgruppe.

I interviews med sagsbehandlerne knyttet til projekt Trædesten er følgende inklusionskriterier blevet anvendt for at præcisere målgruppen:

- Borger har et beskæftigelsesmål.
- Borger har en arbejdsidentitet eller en stærk motivation for at arbejde.
- Borger har været i praktik eller forløb før.
- Borger er færdigbehandlet i forhold til eventuelle helbredsudfordringer.

I forhold til de borgere, der blev vurderet i målgruppen for fleksjob, gjaldt:

- Borger er færdigbehandlet, og alle behandlingsmuligheder er udtømte.
- Tilstanden er kronisk og stationær.

Derudover blev der også arbejdet med nogle eksklusionskriterier. Borgerne måtte **ikke**:

- være hjemløse
- have et ubehandlet misbrug
- have ubehandlede psykiske udfordringer
- have et tolkebehov
- have fysiske udfordringer, der gør Settlementet og Saxogade uegnet som indsatssted¹⁰
- have problemer med et højt sygefravær
- have problemer med rådighedsforpligtelse og dermed mange sanktioner.

Alligevel har der ifølge interviewene med projektledelsen og samtlige fagpersoner i projekt Trædesten været problemer med de borgere, der er kommet i indsatsen. Der har været eksempler på, at:

- Sagerne om borgerne var for dårligt oplyste. Det betød fx, at der dukkede borgere med behandlingskrævende forhold op, som skulle løses, før en praktik i Saxogade kunne komme på tale.
- Borgere kunne for dårligt dansk til at få glæde af mentorindsatsen og til at komme i praktik i Saxogade.
- Borgere havde fysiske helbredsudfordringer, der ikke kunne rummes i Saxogade.

Der var dog også borgere, der ifølge deres sag levede op til kriterierne. Alligevel blev borgerne væk, meldte sig syge eller havde så meget modstand mod projektet, at det ikke nyttede at forsøge at gennemføre forløbet med borgeren. Grundene til dette er ifølge de interviewede fagpersoner fra projektet flere:

- Borgerne opdager først, hvad projekt Trædesten går ud på, til det første møde og bakker ud.
- Borgerne synes ikke, at Saxogade kan tilbyde arbejdsopgaver, der matcher deres jobønsker.

¹⁰ Både Dybbølsgade og Saxogade i Saxogade er kendetegnet ved mange trapper og små og kringledede rum.

- Borgerne synes, at et 52 ugers intensivt forløb er et langt og indgribende forløb.
- Det tætte forløb mellem borger og mentor, men også med sagsbehandler, betyder, at der pibler ting frem fx et misbrug eller en ikke-diagnosticeret psykisk diagnose, som ellers ikke er kendt af systemet, og som kræver en helt anden indsats.

Udfordringen med den "forkerte" gruppe borgere til indsatsen blev ikke rigtig løst i projektets levetid, selvom der blev gjort mange forsøg. Der var heller ikke enighed mellem jobcenteret og Settlementet om årsagen til, at projekt Trædesten modtog borgere, der var for udsatte og havde for store sprog- og helbredsproblemer til, at de kunne få glæde af indsatsen.

Resultatet blev, at færre borgere gennemførte indsatsen. Færre end man i projektet havde stillet som mål. Mange borgere blev sendt tilbage til jobcenteret, inden de påbegyndte indsatsen, nogle borgere mødte aldrig op, og en del borgere måtte afbryde forløbet eller fik afbrudt deres forløb undervejs, fordi der opstod uforudsete udfordringer for den enkelte borger.

Det har betydet, at en af de første forudsætninger i forandringsteorien, nemlig det rette match mellem borger og indsats, ikke er blevet implementeret. Det betyder også, at de færre borgere i indsatsen gør det vanskeligere at dokumentere, om indsatsen virker.

2.2.2 Udfordringen af den stramme snor - Nedlukningen af samfundet i foråret 2020

Nedlukningen af beskæftigelsesindsatsen i foråret 2020 på grund af Corona-epidemien var et vilkår for både borgere i indsatsgruppen og borgere i kontrolgruppen. Ligeledes har en håndtering af nedlukningen været et vilkår for alle eksterne leverandører og for jobcenteret. Det vil sige, at de fleste af de udfordringer, borgere og medarbejdere har oplevet i Trædesten i forbindelse med nedlukningen, har været et vilkår og en udfordring for hele beskæftigelsesindsatsen.

Projekt Trædesten kan dog have været særlig hårdt ramt, idet et ophold i Saxogade er en hel central del af forandringsteoriens anden trædesten, og denne specifikke trædesten har været nedlukket og underlagt restriktioner fra marts og resten af 2020. Dertil kom, at et af de centrale principper i Trædestensforløbet er den stramme snor, dvs. kontinuerlige intensive forløb uden pauser. Dette var ikke muligt at fastholde hverken for projekt Trædesten eller for den ordinære indsats under nedlukningerne. Men måske har det været

mere udfordrende for Trædesten, fordi den stramme snor er central for Trædestens indsats.

I projekt Trædesten blev nedlukningerne håndteret på forskellig vis med det formål at minimere indflydelsen på den stramme snor og praktikopholdet i Saxogade:

Alle mentorer forsøgte under de 3 måneders nedlukning at holde telefonisk kontakt med deres borgere. Der var enkelte borgere, der ikke ønskede denne kontakt, men ifølge de interviewede mentorer var det langt de fleste borgere, der tog imod tilbuddet. Rådighedsforpligtelsen var suspenderet under nedlukningen, så derfor var det frivilligt for borgerne, om de ønskede kontakt. I den efterfølgende nedlukning i december 2020 blev borgernes kontakt med mentorer gjort obligatorisk.

Da beskæftigelsesindsatsen blev genoptaget i maj 2020, blev de virksomhedsrettede indsatser gjort frivillige for borgerne. Det vil sige, at det blev frivilligt for borgerne at deltage i praktik i Saxogade og i ekstern virksomhedspraktik. Begrundelsen for frivilligheden var borgernes helbredsmæssige sårbarhed. Denne frivillighed blev dog hurtigt ophævet igen.

Saxogade, der på det tidspunkt bestod af syv butikker (bl.a. en café, et træværksted, en børnetøjsbutik, en gartner og en gårdmandsservice), var økonomisk udfordret ved lukningen og genoplukningen ligesom alle andre virksomheder. Dertil kom der restriktioner, i forhold til hvor mange personer der måtte være ad gangen på forskellige arbejdspladser. Det betød, at Saxogade pludselig blev en flaskehals i forløbet. For at denne flaskehals ikke skulle udfordre den stramme snor i projektet, udvidede man i en periode aktivitetsmulighederne i projektet:

- Trædestensborgere blev tilbudt deltagelse på et motionshold 2 x 2 timer ugentligt.
- Der blev oprettet et vedligeholdelsesteam, der lavede vedligeholdelsesopgaver på Settlementets matrikler med udgangspunkt i Fredes Woodshop og 'Grønne Kræfter'.
- Trædestensborgere fik adgang til sy-holdet, der ellers har været forbeholdt nogle af Settlementets andre indsatser.

I efteråret 2020 kom butikkerne op at køre igen, men adgangen til motionsholdet blev bibeholdt, fordi det viste sig ifølge ledelsen og den mentor, der stod for motionen, at motionen også var en succes for Trædestensborgere.

Den virksomhedsrettede beskæftigelsesindsats var generelt udfordret i 2020. Nogle brancher var ifølge de interviewede virksomhedskonsulenter meget berørt af de forskellige restriktioner over året fx hotel- og restaurationsbranchen. En branche, som traditionelt har haft både praktikpladser og jobåbninger for borgere med udfordringer. Andre brancher havde taget imod hjælpepakker, der blev etableret ved hjemsendelse af medarbejdere. Virksomheder, der tog imod hjælpepakker, kunne ikke også have virksomhedspraktikanter. Endelig kunne virksomheder, der måtte afskedige medarbejdere, ikke tage praktikanter. Virksomhedskonsulenterne fortæller, at de derfor måtte opsøge nye brancher med både lyst til at arbejde med inklusion af udfordrede borgere, og som også havde muligheder for at tilbyde løntimer eller egentlig ansættelse.

I 2021 efter samfundets fulde genåbning ændrede arbejdskraftefterspørgslen sig markant, og de "gamle" brancher var ifølge virksomhedskonsulenterne igen åbne for virksomhedspraktikanter fra Settlementet. Nogle af de nye virksomheder, som virksomhedskonsulenterne opdyrkede under nedlukningerne i 2021, er nu ifølge de samme virksomhedskonsulenter nogle af de vigtigste af-tagere af praktikanter med reel mulighed for efterfølgende ansættelser.

Forsinkelsen i borgerforløbene på grund af nedlukningen blev kompenseret ved en forlængelse af projektet.

2.2.3 Udfordringer med skift i personale og uenigheder

Der er mentorer og praktikledere, der er stoppet undervejs i projektet. Derudover har der været sygdom og skift på de centrale lederposter i projektet.

Interviewede fagpersoner i projektet påpeger dog, at skiftene sandsynligvis ikke har betydet så meget for borgerne, fordi der er flere fagpersoner omkring den enkelte borger i projekt Trædesten. De interviewede fagpersoner fremhæver det tætte samarbejde mellem fagpersonerne, og det forhold at borgerne stort set kender dem alle, som afgørende for, at skift i medarbejdergruppen ud fra deres synsvinkel har betydet mindre i projektet. Dertil kan lægges som argument for dette, at sagsbehandlere og virksomhedskonsulenterne har været gennemgående i hele projektperioden.

Ifølge de interviewede ledere var starten på projektet svær. Som en formulerede det: "Vi lægger skinner, mens vi kører". Der var tale om en helt ny medarbejdergruppe. De fleste mentorer og virksomhedskonsulenter blev ansat ved projektets start, og de to tilknyttede sagsbehandlere skulle finde sig til rette både i Settlementet og i projektet. Samarbejdet med Københavns Kommune, som Settlementet før havde samarbejdet med, skulle udvikles på en ny måde. Beskæftigelsesfokus skulle opprioriteres, og endelig skulle projektets forandringsteori og metoder udvikles og implementeres.

Nogle af de interviewede mentorer har i processen efterlyst mere styring og opbakning fra ledelsen. Andre af de interviewede mentorer har derimod fundet, at der i det første år af projektets løbetid var alt for meget topstyring og kontrol i forhold til især mentorernes valg af faglige metoder. Det skabte uoverensstemmelser i projektets start og fandt ifølge de interviewede mentorer først en balance i sidste halvdel af projektperioden, da metodehåndbog, redskabskatalog og drejebog var endeligt fastlagt (Settlementet, 2020).

De interviewede sagsbehandlere har indimellem oplevet, at især mentorer har blandet sig for meget i deres arbejde. De interviewede praktikledere i Saxogade har også i perioder følt sig koblet af projektet. De er bundet til deres butikker og kommer derfor ikke så ofte i Dybbølsgade, hvor de andre fagpersoner har til huse. Ifølge de interviewede praktikledere opleves afkoblingen ikke så stærkt mere, fordi de i løbet af projektet har opnået et tæt samarbejde med især mentorerne. De interviewede virksomhedskonsulenter har oplevet at have for få ressourcer i form af antal timer og antal virksomhedskonsulenter til virksomhedsarbejdet i forhold til de andre faggrupper, hvilket de har italesat over for ledelsen.

Det nye samarbejde med Københavns Kommune har heller ikke været uden udfordringer jf. diskussionen om at finde den rigtige målgruppe til projekt Trædesten. Målgruppeproblematikken blev aldrig rigtig løst, men samarbejdet med Københavns Kommune har igennem hele projektet udviklet sig og har været helt nødvendigt for, at projektet kunne etableres. Det har fx været centralt for projektet, at de har kunnet låne to sagsbehandlere og låne en fagkoordinator til sagssparring.

Der har været uoverensstemmelser undervejs i projektet. Uoverensstemmelserne er opstået i krydsfeltet mellem medarbejdernes samtidige ønske om en tydelig ledelse, men med mulighed for egen indflydelse på implementeringen, og ledelsens ønske om at sikre en ensartet implementering af indsatsen med en forventet målopfyldelse til følge. Uoverensstemmelserne blev ifølge interviewene med både ledere og medarbejdere typisk færre, jo mere fastlagt indsatsen blev via fx de skriftlige dokumenter.

2.3 Implementering af aktiviteterne

I det følgende afsnit præsenteres implementeringen af de centrale elementer i forandringsteorien og de otte principper gennem interviews med fagpersonerne i projekt Trædesten.

2.3.1 Særlige rammer omkring projekt Trædesten

I det følgende fremhæves tre forhold, der gør Trædesten unikt:

- Alle fagpersoner på samme adresse
- En rådgivningsservice på samme adresse
- De socialøkonomiske virksomheder.

I første trædesten beskrives, at **alle fagpersoner på samme adresse** er en forudsætning for et formelt og uformelt samarbejde mellem fagpersonerne. Dette er muligt i projekt Trædesten. Mentorere, virksomhedskonsulenter, sagsbehandlere, rådgivningen og ledelsen har til huse i Dybbølsgade på Vesterbro i København. De socialøkonomiske virksomheder ligger i Saxogade – et par hundrede meter fra Dybbølsgade. Dette fremhæves både af de ansatte og af borgerne som en meget stor fordel.

Det tætte samarbejde mellem de to sagsbehandlere og mentorere beskrives af begge parter som unikt og som en mulighed, der giver en stor faglig tilfredsstillelse. Mange problemer tages i opløbet, fordi der kan handles hurtigt. Mentorere og sagsbehandlere kan sparre med hinanden om en borger, og sagsbehandleren kan hurtigt indkaldes til et møde, hvis der skal træffes nogle myndighedsbeslutninger. En sådan form for fleksibilitet opleves som en stor fordel.

Det samme fortælles om at have virksomhedskonsulenterne siddende tæt på. Samarbejdet mellem mentorere, sagsbehandlere og virksomhedskonsulenter betyder, at alle fagpersoner kender alle borgere og deres specifikke udfordringer. Borgerne kender også de fleste fagpersoner, fordi de kommer fast i huset.

Ud over det formelle og planlagte samarbejde er et uformelt samarbejde muligt, ved at alle sidder samme sted. Et tæt samarbejde mellem fagpersonerne om og med borgerne fremhæves også i andre studier som en vigtig brik til et succesfuldt forløb, men det er ikke altid en mulighed. For eksempel er den ordinære indsats ofte opdelt i sagsbehandlere og jobformidlere på en lokation og den eksterne leverandør på en anden (Holt & Pejtersen 2019, Holt et al. 2023).

Ud over de allerede nævnte fagpersoner har Settlementet en **rådgivningsservice** placeret i Dybbølsgade. Dette betyder, at de borgere, der har udfordringer med fx økonomi, kan få rådgivning, samtidig med at de er til samtale med

en af de andre fagpersoner. Mentorerne har ligeledes nydt godt af rådgivningsmuligheden i huset, som de har brugt til såkaldt minerydning for deres borgere.

Adgangen til de **socialøkonomiske virksomheder**¹¹, også blot kaldet Saxogade, er en forudsætning for projektets anden trædesten. Saxogade fremhæves af alle interviewede fagpersoner som det særlige ved projekt Trædesten. Saxogade har eksisteret i mange år, men bruges i projekt Trædesten systematisk i beskæftigelsesindsatsen.

Butikkerne tilbyder forskellige typer af arbejdsopgaver, men skal primært lære borgerne at gå på arbejde på rigtige arbejdspladser med kunder og bundlinje, og er samtidig rummelige og kan imødekomme de fleste skånebehov. De interviewede fagpersoner og borgere fremhæver Saxogade som afgørende for at lykkes med borgerne. De interviewede borgere fremhæver særligt fællesskabet med de andre borgere ikke kun i egen butik, men også med borgerne i de andre butikker i Saxogade (se afsnit 2.4).

I hver butik/arbejdsplads er der en praktikleder, der sikrer, at den enkelte borger når de opstillede delmål, og sørger for, at fremdrift og øvrige iagttagelser bliver videregivet til mentorer og virksomhedskonsulenter.

Alle Trædestensborgere skal igennem et ophold i Saxogade, men længden på opholdet kan variere afhængigt af den enkeltes fremdrift.

2.3.2 Metodehåndbog, drejebog og redskabskatalog

I begyndelsen af projektet blev der afholdt workshops med alle involverede i projektet, hvor aktiviteterne i indsatsen langsomt blev udviklet til den indsats, som er beskrevet i forandringsteorien og i de otte principper.

Beskrivelsen af metode og indsats er præsenteret i en metodehåndbog, en drejebog og et redskabskatalog. Endvidere er der udviklet en udviklingslog og et journaliseringssystem.

- **Metodehåndbogen** beskriver det fælles faglige ståsted for projekt Trædesten. Den beskriver de otte centrale principper og værdier samt de tre trædesten (Settlementet, 2020).

¹¹ Herunder også co-creation-butikker.

- **Drejobogen** beskriver fagpersonernes forskellige roller og ansvarsområder, som står beskrevet helt ned til dagsordener for de forskellige møder til hvornår og med hvem.
- **Redskabskataloget** beskriver forskellige samtalemodeller, og hvordan man opstiller delmål og succeskriterier for den enkelte borger.
- **Udviklingsloggen** er et internt redskab til at følge de små skridt for den enkelte borger.
- **Journaliseringssystemet** er et digitalt journaliseringssystem, som Settlementet ikke førhen havde adgang til.

Dokumenter og systemer bliver af de interviewede fagpersoner og projektledelsen oplevet som kulminationen på den udvikling, alle oplever, de har været igennem især i projektets begyndelse.

Dokumenter og systemer giver tilsammen et billede af en indsats, der er beskrevet ned til mindste detalje, og som derfor kan ligne en standardiseret indsats. Men som fagpersonerne fortæller, så er det muligt både at have en individuel tilgang og dermed tage hensyn til den enkelte borgers ressourcer og behov, samtidig med at den standardiserede metode følges. Ifølge de interviewede borgere oplever de, at der bliver lyttet til deres ønsker og taget hensyn til både ressourcer og udfordringer, så balancen ser ud til være lykkedes¹² (jf. afsnit 2.4).

2.3.3 Koordination af aktiviteter og trædesten

Jævnfør forandringsteorien er der aktiviteter, der skal igangsættes på forskellige, men bestemte tidspunkter i indsatsen. Der er således et stort koordinationsarbejde i at få dette til at lykkes.

Mentorerne ser sig selv som koordinatoren i indsatsen – en rolle som bekræftes af de andre fagpersoner og i drejobogen. Mentorerne skal sikre, at de rette informationer bliver delt med de rette fagpersoner i forhold til borgernes progression, og sikre, at der afholdes møder om borgeren med de andre fagpersoner. Mentor har den ugentlige samtale med borgeren og udfylder udviklingsloggen løbende med borgerens fremgang og opstilling af nye delmål, der skal arbejdes med i Saxogade. Endelig deltager mentorerne i sagssparring.

¹² Det skal fremhæves, at de interviewede borgere, der af antal er få, generelt er glade for forløbet. Det er muligt, at nogle af de borgere, der fx er droppet ud af indsatsen, netop ikke oplevede, at der blev taget individuelle hensyn.

Det er endvidere, ifølge de interviewerede mentorer, deres ansvar, at møderne bliver indkaldt og afholdt¹³. Det er også ifølge dem selv deres ansvar, at alle møder er konstruktive, og at der bliver taget beslutninger om borgerens fortsatte forløb.

Samtlige interviewede mentorer anvender den såkaldte tidslinje på deres første og/eller andet møde med borgeren. Tidslinjen beskriver projektets flow og tager udgangspunkt i de tre trædesten og viser de aktiviteter, borgeren skal deltage i og hvornår. Tidslinjen viser også afslutningen på forløbet – afslutningen, som er beskæftigelse i en eller anden form. Brugen af tidslinjen har ifølge de interviewede mentorer vist sig i sig selv at virke motiverende, fordi det gør forløbet konkret både for borger og for mentor.

Metodehåndbogen giver ifølge mentorerne en tryghed og en professionalisme i arbejdet med borgerne. Metodehåndbogen er ifølge mentorerne et fælles fagligt udgangspunkt, der forhindrer, at "man går i hver sin retning", som en mentor har formuleret det. De interviewede mentorer oplever dog, at de stadig kan tilpasse det mere standardiserede velbeskrevne forløb ved at tage udgangspunkt i den enkelte borgers specifikke ønsker og behov.

De interviewede mentorer oplever, at de har udviklet sig meget i de forgangne fire år. De oplever, at de er blevet mere professionelle, handlingsorienteret og kontante i deres omgang med borgerne.

De andre fagpersoner oplever ligeledes, at de har fundet en ro i metoden. De interviewede fagpersoner har i de sidste interviews en oplevelse af, at borgerne udvikler sig løbende, og det oplever fagpersonerne som en succes. De interviewede fagpersoner fortæller, at de ser borgernes progression som et resultat af deres egen indsats med borgeren.

2.3.4 Tiden, motivation, den stramme snor og Saxogade

I begyndelsen af projektet fandt nogle af de interviewede mentorer, at et ugentligt møde med borgeren i et år virkede som mange møder. Erfaringerne har dog gjort, at de interviewede mentorer ser de ugentlige møder som helt afgørende for relationen til borgeren og for motivationen af borgeren. De interviewede mentorer oplever selv, at de er blevet resultatorienterede på borgernes vegne. De aftalte delmål og borgerens udvikling er blevet en naturlig del af de ugentlige samtaler.

¹³ Sagsbehandleren indkalder selv borgeren til de obligatoriske møder.

De interviewede mentorer fortæller, at de går ind og hjælper med at løse en borgers problemer, hvis det er problemer, der blokerer for borgerens udvikling. En hjælp til fx en ansøgning om tandbehandling kan derudover være en måde at vise borgeren, at mentor gerne vil hjælpe, hvilket ofte betyder, at forløbet får en god start.

I forbindelse med motivationsarbejdet fortæller mentorerne, at de i nogle tilfælde bruger gode historier om borgere, der er kommet i beskæftigelse, som en motiverende faktor. De positive erfaringer opleves også som en motiverende faktor for mentorerne selv i deres tilgang til borgerne.

De interviewede mentorer oplever selv, at de er blevet gode til at "sælge" de forskellige muligheder i Saxogade og forklare, hvorfor borgeren skal i Saxogade. I starten af projektet oplevede flere af de interviewede mentorer, at Saxogades butikker fx ikke appellerede til mænd. Mentorerne oplevede endvidere, at der var mænd, der fandt de mange samtaler med især kvinder¹⁴ anstrengende. Dette betød, at der ifølge de interviewede mentorer var mænd, der ikke dukkede op efter deres første møde. Efterfølgende er der blevet etableret butikker, der har appelleret mere til mænd, nemlig gartneri/udeservice og træværksted. Dette har gjort det nemmere ifølge de interviewede mentorer at sælge Saxogade til mændene.

Men som mentorerne fortæller, så har de lært, at det afgørende ikke er den konkrete butik. Ifølge mentorerne er de blevet bedre til at forklare borgerne, at det, de skal lære i en butik, fx er at begå sig i en social sammenhæng, hvor der er kollegaer og kunder, samt at få afdækket og udbygget deres generelle faglige kompetencer. Især sidstnævnte skal bruges i arbejdet med CV og i samtalerne med virksomhedskonsulenterne.

Tiden, de kontinuerlige møder mellem borgere og mentorer, den stramme snor og erfaringerne med metoden er ifølge de interviewede mentorer afgørende for, at mentorerne oplever i langt de fleste tilfælde at kunne motivere og opbygge relationer til borgerne.

Det er dog ikke udelukkende mentorerne, der skal være motiverende i deres tilgang til borgerne. Det skal alle fagpersonerne rundt om borgeren.

Praktiklederne fortæller, at de motiverer borgerne ved at forklare, hvorfor en bestemt opgave kan være med til, at borgeren kan nå et delmål. Et delmål som at kunne begå sig socialt kan fx blive udmøntet i en konkret opgave om at lære at fortælle til de andre medarbejdere i en pause om en enkelt ting, de har

¹⁴ Mentorer og virksomhedskonsulenter er udelukkende kvinder, mens der også er mandlige praktikledere.

lavet i deres weekend. Det kan være at turde vælge musikken i træværkstedet. Praktiklederen i Caféen har fx udarbejdet en liste med sætninger, som man kan sige, når en kunde kommer ind i butikken.

Et typisk forløb i en af butikkerne vil starte med, at borgeren er bagved (fx i køkkenet eller på lageret) for efterfølgende, når der er opnået en tryghed, at komme ud foran, hvor der er kunder og kundebetjening. Ifølge praktiklederne kan det være et stort spring for mange af borgerne, men motiverende, når det sker.

I forhold til udviklingen af de faglige kompetencer kan et delmål fx være, at borgeren selv skal tage initiativ i forhold til arbejdsopgaver, at gøre en arbejdsopgave færdig, at rydde op efter sig og selv tage ansvar for kvaliteten af den udførte arbejdsopgave. Praktiklederne fortæller, at de i løbet af projektperioden har udarbejdet lister over små opgaver, der passer til forskellige delmål. Arbejdsopgaverne bruges ifølge praktiklederne også til afprøvning af borgernes arbejdssevne og afdækning af skånebehov.

Endelig tester praktiklederne borgernes evne til at overskue en arbejdsproces. Praktiklederen fra Caféen fortæller, hvordan man kan lære meget om en borger, i måden en opvask bliver grebet an på. Man kan anvende en opvask til at motivere borgeren til at blive dygtigere. Der er ifølge praktiklederen fx stor forskel på, om borgeren bare vasker op, eller om vedkommende bidrager til det samlede produkt ved at yde service til sine kollegaer, som fx at borgeren kan se, når noget skal vaskes op før noget andet. Det kræver overblik at få system i en opvask. Man kan også teste borgerens evne til fleksibilitet, hvis der pludselig dukker ny opvask op. Man kan ifølge praktiklederen lære rigtig meget om en person ved at se på, hvordan vedkommende håndterer en opvask.

Praktikledernes pointe er, at det er motiverende for borgerne, når de selv oplever, at de bliver dygtigere både socialt og fagligt, og det er praktikledernes opgave at sikre borgerne denne oplevelse af at lykkes ved at være tydelige omkring fremskridtene. Dette bekræfter de interviewede borgere. De oplever, at tiden i Saxogade udvikler dem (jf. afsnit 2.4).

Virksomhedskonsulenterne fortæller, at de motiverer borgerne til at starte i en ekstern virksomhedspraktik, ved at de i deres samtaler med borgerne tager udgangspunkt i deres drømme om en beskæftigelse. Virksomhedskonsulenterne fortæller, at de prøver at omsætte disse drømme til konkrete muligheder, også selvom drømmene ifølge de interviewede virksomhedskonsulenter kan være højtflyvende, så gælder det om at komme borgeren i møde, men samtidig være realistisk.

Afgørende for det samlede motivationsarbejde er ifølge interviewene den fælles oplevelse af, at metoden fungerer. Det betyder, at alle interviewpersoner oplever, at deres arbejde med borgerne er meningsfuldt.

2.3.5 Et hold med flere fagligheder

Samarbejdet mellem de fire fagpersoner¹⁵ rundt om borgeren er afgørende for, at et projekt som Trædesten kan fungere. Det tværfaglige samarbejde skal få den stramme snor til at holde. Interviewpersonerne nævner alle samarbejde som et vigtigt element i projekt Trædesten.

I projekt Trædesten har man besluttet, at det er vigtigt med fire forskellige fagpersoner omkring borgeren ud fra en antagelse om, at de fire fagpersoner har forskellige faglige kompetencer at byde ind med over for borgeren. Hver faggruppe har specialiserede kompetencer. Ifølge interviews med projektledelsen og de forskellige fagpersoner er de kompetencer, en mentor skal have, nogle andre end de kompetencer, en virksomhedskonsulent eller sagsbehandler skal besidde. Dette kan ses som en modsætning til fx tankerne bag projektet 'Flere skal med', hvor en enkelt fagperson varetager flere roller over for borgeren (jf. Kapitel 3).

Som allerede beskrevet er mentor den koordinerende person i projekt Trædesten. Det er mentor, der skal sikre, at fagpersonerne mødes, får koordineret og får givet informationer videre.

I samarbejdet mellem mentor og praktikleder var der ifølge de interviewede mentorer og praktikledere i begyndelsen af projektet nogle udfordringer med at omsætte borgernes delmål til konkrete aktiviteter i Saxogade. Jf. forrige afsnit er den omsætning af delmål til konkrete aktiviteter blevet forfinet i løbet af projektperioden. Praktiklederne er ifølge mentorerne blevet dygtigere til at bidrage med konkrete aktiviteter til opnåelse af et delmål, og de interviewede mentorer ved nu også mere om, hvad der kan tilbydes af aktiviteter i de forskellige butikker, så det er alt i alt ifølge mentorer og praktikledere blevet nemmere at lave koblingen mellem delmål og aktivitet i Saxogade.

Det er mentorerne, der sikrer informationsflowet fra Saxogade til virksomhedskonsulenterne. Indtrykket fra de interviewede mentorer er, at arbejdet med fleksjobindstillinger har hjulpet dem til at blive skarpe på at beskrive præcis, hvilke ressourcer og hvilke udfordringer den enkelte borger har. Denne viden er også vigtig viden for virksomhedskonsulenterne, når de skal finde det rette match med en virksomhed.

¹⁵ De fire fagpersoner er: mentor, sagsbehandler, praktikleder i Saxogade og virksomhedskonsulent. Derudover er der en CV-medarbejder, der hjælper borgerne med at skrive CV.

Virksomhedskonsulenterne har al kontakt med borgeren, når det drejer sig om forhold på virksomheden, mens mentoren har den løbende kontakt med borgeren, når det drejer sig om andre ting i borgerens liv.

De interviewede virksomhedskonsulenter og mentorer har undervejs i projektet oplevet, at de ikke altid har samme syn på en borger. Virksomhedskonsulenterne har nogle gange oplevet, at de synes, at borgerne bliver holdt for længe i Saxogade, eller at borgerne kommer for sent til dem. Den fælles sagsparring har gjort, at disse uenigheder er blevet færre.

Virksomhedskonsulenterne har endvidere et tæt samarbejde med sagsbehandlere om borgerne og deres beskæftigelsesmål. Det sker ifølge de interviewede virksomhedskonsulenter, at de har brug for nogle hurtige beslutninger i forbindelse med fx nogle nødvendige hjælpemidler i forbindelse med et praktikophold eller en ansættelse. De interviewede virksomhedskonsulenter og sagsbehandlere oplever, at beslutninger kan tages hurtigt, fordi de fysisk sidder sammen, og begge har et godt kendskab til borgerne.

2.3.6 Brobygningen til arbejdsmarkedet

Ifølge de interviewede virksomhedskonsulenter kan det rigtige match mellem en borger og en arbejdsplads kun etableres, når der ligger en præcis beskrivelse af en borger, når virksomhedskonsulenten har haft samtaler med borgeren, og når virksomhedskonsulenten har fundet den rigtige arbejdsplads til borgeren, der både imødekommer borgerens ønsker til beskæftigelse, og hvor der er lavet bindende aftaler med arbejdsgiveren. Virksomhederne bekræfter, at de er godt forberedte, når der kommer en Trædestensborger (jf. afsnit 2.5).

Virksomhedskonsulenterne fortæller, at de har behov for viden om, hvordan borgeren fx håndterer sociale relationer, og om borgeren kan samarbejde eller helst skal arbejde for sig selv. Sådant viden er vigtig, i forhold til hvilken type arbejdsplads og hvor på en arbejdsplads man kan placere borgeren, mens arbejdsopgaverne i højere grad kan læres.

Virksomhedskonsulenterne i projekt Trædesten har haft en stor rolle og mange forskellige arbejdsopgaver:

- De indsamler informationer om borgeren fra mentor og praktikleder.
- De deltager i sagssparring om borgeren.
- De gennemfører samtaler med borgeren med udgangspunkt i borgerens CV, hvor ønsker til en fremtidig beskæftigelse afdækkes og gøres realistisk.

- De opdyrker virksomheder, der er åbne for praktik, og der opdyrkes virksomheder med jobåbninger. Dette kræver viden om det lokale arbejdsmarked og om, hvilke virksomheder der kunne være oplagte at samarbejde med. Det kræver også et stort netværk af virksomheder, der kan trækkes på.
- De holder løbende kontakt med virksomhederne og borgerne.
- De udarbejder aftaler og ansættelseskontrakter og sørger for eventuelle hjælpemidler til borgerne.
- De samler borgerne op, hvis der sker noget uforudset i forbindelse med praktik eller ansættelse.
- De samarbejder med mentor om at fastholde borgeren i ansættelsen – et såkaldt efterværn.
- De overtager den fulde støtte til borgeren i ansættelsen og trækker sig herefter langsomt helt ud. Herefter skal borgeren henvende sig til arbejdsgiveren, hvis der opstår problemer på arbejdspladsen.

Virksomhedskonsulenterne har haft en central rolle i projektet, fordi brobygningen fra Saxogade til det eksterne arbejdsmarked er afgørende for, at borgeren ender med den beskæftigelse, der er målet med projekt Trædesten. I afsnit 2.5 præsenteres virksomhedernes syn på samarbejdet med virksomhedskonsulenterne fra Trædesten og deres syn på borgerne.

2.3.7 Projekt Trædesten som indsats for afklaring til fleksjob

Borgere, der skal afklares til fleksjob, er kommet til at betyde en del for projekt Trædesten, idet projektets aktiviteter ifølge projektledelsen og de to sagsbehandlere har vist sig at være velegnet til at afklare borgere til fleksjob.

Udarbejdelse af en forberedende plan og arbejdsevnevurdering er ifølge de to sagsbehandlere et omstændeligt og fagligt krævende arbejde. Det tætte samarbejde mellem sagsbehandlere, mentorer, praktikledere og virksomhedskonsulenter i projekt Trædesten har ifølge de interviewede sagsbehandlere betydet, at de har kunnet udarbejde gode beskrivelser af borgerne. Saxogade har ifølge de interviewede sagsbehandlere vist sig at være et godt sted at få afprøvet borgernes arbejdsevne, og virksomhedskonsulenterne har ifølge sagsbehandlerne været dygtige til at finde virksomheder til arbejdsprøvning.

Ifølge de to sagsbehandlere i projektet er der stor faglig tilfredsstillelse i at udarbejde sådanne beskrivelser og efterfølgende se, at en borger bliver tilkendt det fleksjob, som de måske længe har ønsket sig. Det opleves som meget meningsfuldt for alle de interviewede at specialisere sig inden for dette område, og det har ifølge interviewene med sagsbehandlere, mentorer, praktikledere og virksomhedskonsulenter gjort dem dygtigere, skarpere og mere handlingsorienterede.

Det samarbejde, som de oplever i Trædesten om beskrivelser af borgere, vurderer de interviewede sagsbehandlere, vil være vanskeligt at have i den ordinære indsats mellem en sagsbehandler i jobcenteret og en ekstern leverandør. Det samarbejde, der er opbygget i projekt Trædesten, hvor man fysisk sidder sammen, vil formentlig ikke på samme måde kunne skabes i den ordinære indsats¹⁶.

Til at understøtte den faglige udvikling er det i løbet af de sidste år blevet muligt at modtage sagssparring og supervision. I forbindelse med sagssparring deltager både sagsbehandlere, mentorer, virksomhedskonsulenter og den faglige projektleder¹⁷. Sparringen og supervisionen har ifølge interviewpersonerne givet et løft i kvaliteten af borgerbeskrivelserne. Kvaliteten i sager og beskrivelser viser sig helt konkret ved, at de sager, sagsbehandlerne sender til rehabiliteringsteamsmøder, sjældent bliver sendt tilbage til yderligere belysning.

2.3.8 Opsamling - Implementering og erfaringer

I forhold til forandringsteorien har de beskrevne udfordringer haft betydning for de aktiviteter og principper, der skulle føre til målet, nemlig at borgerne, der deltager, kommer i beskæftigelse.

Udfordringen med målgruppen har fået konsekvenser for indsatsen og for evalueringen af indsatsen. Her er tale om en implementeringsfejl, fordi den rette målgruppe ikke blev udvalgt til at indgå i lodtrækningsforsøget. Flere borgere passede ikke til indsatsen eller måtte afbryde forløbet. Selektionen af borgere ind i indsatsen har ikke fungeret.

Nedlukningerne betød, at centrale aktiviteter i indsatsen blev udfordret, her særligt den stramme snor og adgangen til den interne praktik i Saxogade.

¹⁶ Udviklingen i den ordinære indsats går mod et tættere samarbejde mellem JKI og de eksterne leverandører, jf. Kapitel 3.

¹⁷ Det er sjældent, at praktiklederne har tid til at deltage, men deres samarbejde er også primært med mentorerne.

Trædesten forsøgte her at afbøde konsekvenserne og oplever selv, at nedlukningen ikke fik voldsom betydning for indsatsen.

Personaleomsætning og uoverensstemmelser mellem medarbejdere og ledelse er formentligt uundgåeligt. I dette projekt har det særlig betydning, fordi projektet er baseret på opbygning af tætte relationer, samarbejdet mellem fagpersonerne og den stramme snor. Interviewene har vist, at især det tætte samarbejde og den fysiske nærhed blandt fagpersonerne har gjort udskiftninger mindre indgribende for borgerne. Uoverensstemmelserne er blevet afløst af en professionel tilgang til borgerne og til indsatsen.

De resterende aktiviteter i forandringsteorien er blevet udviklet og implementeret i løbet af de 4 år, projektet har løbet. De borgere, der har gennemført indsatsen, kommer ifølge de interviewede fagpersoner videre og mange i beskæftigelse.

Den løbende udvikling af projektet har vist, at det er vigtigt, at udviklingsprojekter får tid til at konsolidere sig, hvilket de 4 år for projekt Trædesten tydeligt har vist. Hvis projektet var stoppet efter 2 år, ville indsatsen ikke være konsolideret.

De centrale aktiviteter i henhold til projekt Trædestens forandringsteori føres videre i Settlementets nuværende beskæftigelsesindsatser.

2.4 Borgernes vurdering af projektet

Der er foretaget interview med borgere tre gange i løbet af projektperioden¹⁸. Det har været mentorerne, der har hjulpet med at skaffe kontakten til borgerne, hvilket kan give en bias. Alle interviewede borgere har været positivt stemt over for projekt Trædesten. Samtidig har denne adgang via mentorerne til borgerne været den vej, der var tilgængelig. Formålet med interviewene har været at få et indblik i borgernes oplevelse af indsatsen, og derfor er valget faldet på borgere, der er mødt op og har deltaget i indsatsen.

Der er interviewet borgere, der på interviewtidspunktet var i praktik i Saxogade, var i ekstern virksomhedspraktik eller var kommet i beskæftigelse.

¹⁸ Der er i alt blevet interviewet 12 borgere.

2.4.1 Om forløbet

Borgerne i projekt Trædesten oplever, at der er mange mennesker omkring dem. Dette oplever de interviewede borgere som anderledes, i forhold til hvad de ellers har prøvet i beskæftigelsessystemet:

Der er nærmest tre mennesker lige om hjørnet, der alle bare tager sig af mig. Jeg har min egen personlige sagsbehandler, det har jeg aldrig prøvet før. De snakker sammen om mig, så jeg ikke skal begynde forfra hver gang. (Borger i Saxogade)

Jeg har deltaget i møder, hvor både mentor, virksomhedskonsulent og praktikleder sad sammen med mig og drøftede mig og mine ønsker. Jeg troede, det var løgn. Det har jeg aldrig oplevet før, og jeg har da prøvet forskelligt i systemet. (Borger i Saxogade)

De interviewede borgere fremhæver endvidere en særlige stemning, de oplever er i Settlementet, og som smitter af på dem:

Settlementet er ligesom Christiania også en bydel i byen, hvor alle kender alle og har omsorg for hinanden. Jeg kunne med det samme mærke, at der var en god og tryk stemning. (Borger i ekstern virksomhedspraktik)

En interviewet borger fremhæver den store forskel, der er ved at komme på jobcenteret på JKI og så komme i Settlementet:

I jobcentret er jeg en borger – her er jeg et individ. Vi er ligesom en stor familie her – sådan er det ikke på jobcenteret. (Borger i Saxogade)

En anden borger fremhæver, at det er vigtigt at have en hyppig kontakt med mentor, men medgiver også, at det måske ikke er alle, der synes, det er vigtigt:

Jeg tror, det er rigtig godt, at man har samtaler med en mentor én gang om ugen, men det er nok ikke alle, der får noget ud af det. Jeg har fået meget ud af det. Man skal jo tage sig selv alvorligt. (Borger i ekstern virksomhedspraktik)

En tredje interviewperson reflekterer over, at vedkommende har været i mange forskellige former for indsatser, der sikkert også har bidraget til vedkommendes udvikling, og at projekt Trædesten var en indsats på rette tid og sted:

Jeg tror på det denne gang. Alle forløb har rustet mig hen ad vejen. De har givet mig et selvværd. Jeg tror, Settlementet er det rigtige på det rigtige tidspunkt. (Borger i ekstern virksomhedspraktik)

2.4.2 Om praktik i Saxogade

Den interne praktik i Saxogade vurderes af de interviewede borgere som nødvendig, selvom det ikke er alle borgere, der i udgangspunktet kunne se nytten af praktikken i Saxogade. Mentorerne har også haft udfordringer med at forklare, hvad opholdet i Saxogade har skullet bidrage med. Som en mentor fortæller, så drejer det sig ikke om at lære at sælge børnetøj i butikken Heidi og Bjarne, men om fx at lære at omgås andre mennesker, lære selv at tage initiativ, lære at færdiggøre en arbejdsopgave og lære at udføre flere opgaver på samme tid (jf. afsnit 2.4.4).

Denne borger beskriver netop formålet med at gå på arbejde i Saxogade:

Det sociale og det at lære at koncentrere sig, gøre ting færdige. Fællesskabet med de andre praktikanter. Det er meningsfuldt, og det fungerer som almindelige arbejdspladser. (Borger i Saxogade)

Saxogade er socialøkonomisk, men der er stadig tale om forretninger med kunder og budgetter, der skal holdes¹⁹. De interviewede borgere fremhæver da også, at det er afgørende for oplevelsen og læringen, at der er tale om rigtige arbejdspladser:

Det er også vigtigt, at Saxogade ikke er kommunal – det er rigtige arbejdspladser – og det er fedt. Man er virkelig ønsket og savnet på sin arbejdsplads. (Borger i Saxogade)

Jeg følte fra dag ét, at jeg gik på arbejde. Der er faktisk en bundlinje. Det er motiverende for mig at vide, at min indsats har betydning. (Borger i Saxogade)

Men de interviewede borgere er også klar over, at der er en grænse for, hvor meget støtte og hjælp de skal have af praktikledere og mentorer. Som denne borger beskriver, så må springet ikke være for stort til det ordinære arbejdsmarked:

¹⁹ Som beskrevet i tidligere note, så er der også tre såkaldte co-creation-butikker. De er ikke socialøkonomiske, men har forpligtet sig til at deltage i arbejdet med de udsatte borgere på lige fod med de socialøkonomiske butikker.

Det har også været vigtigt, at jeg ikke skal pakkes ind i vat, fordi så bliver springet for stort i forhold til det ordinære arbejdsmarked.
(Borger i job)

Endelig er der interviewede borgere, der erkender, at det næsten var for trygt at være i Saxogade – et synspunkt den interviewede virksomhedskonsulent deler:

Jeg havde ikke forladt Saxogade, hvis ikke jeg var blevet truet i forhold til min økonomi – og jeg var jo nok klar. (Borger i job)

Jeg synes, der går lidt for lang tid, før man snakker med en virksomhedskonsulent. Det skal ske hurtigere. Jeg gik nok for længe i Saxogade. Til gengæld var virksomhedskonsulenten virkelig dygtig. Virksomhedskonsulenten spurgte meget ind til mine ønsker og drømme. Det er flot, at der er tid til det. (Borger i ekstern virksomhedspraktik)

2.4.3 Om brobygningen til arbejdsmarkedet

En af de interviewede borgere, der snart skal i ekstern virksomhedspraktik, genkalder sig, hvordan det var, sidst vedkommende var i en virksomhedspraktik, og er bekymret for, at det skal gå lige sådan:

Jeg har været [hos en anden ekstern leverandør, red.], hvor jeg kom i praktik på et forlag. Problemet var her, at praktikpladsen overhovedet ikke var opbygget til at tilgodese mig og mine udfordringer. Skånebehovene var udelukkende antallet af timer. Jeg nåede op på 15 timer, men den eksterne praktik sluttede uden job.
(Borger i Saxogade)

Udfordringer vedrørende skånebehovene rejses også af en anden borger:

Det er meget rengøring, og så er jeg altmuligmand. Jeg har fx malet, men det kan jeg ikke ret meget. Det får jeg ondt af. Men jeg er bekymret over at være for pibet og blive sorteret fra. (Borger i ekstern virksomhedspraktik)

Denne borger siger ja til for meget, fordi vedkommende gerne vil have en ansættelse, men udfordringen er, at de arbejdsopgaver, der er på denne arbejdsplads, ikke er arbejdsopgaver, borgeren kan klare, da de er meget fysisk krævende.

Dette rører ved et mere generelt problem, nemlig at borgere, der kommer i virksomhedspraktik, meget ofte mødes med ufaglærte arbejdsopgaver, der kræver en god fysik – en fysik, som borgerne sjældent har. Skånevilkår bliver defineret som færre timer og ikke som nogle særlige skånsomme arbejdsopgaver. I en nyere evaluering af en beskæftigelsesindsats for samme målgruppe bliver dette også fremhævet som et generelt problem (Holt et al. 2023).

2.4.4 Opsamling – Borgernes oplevelser med Trædesten

De interviewede borgere påpeger nogle af fordelene ved deres oplevelser i projekt Trædesten, som også andre studier har påpeget, er afgørende for, at borgerne oplever en meningsfuld beskæftigelsesindsats.

De interviewede borgere fortæller om en særlig stemning, der er anderledes end i jobcenteret, og de fortæller om fagpersoner, som de synes, er bedre til at lytte. Disse observationer bekræftes af andre studier om de udsatte lediges oplevelser.

Julia Salado-Rasmussen (2020) konkluderer i en artikel skrevet på baggrund af sin ph.d.-afhandling, at de fysiske omgivelser og kulturen har betydning. Jo længere væk fra jobcenteret desto bedre (Salado-Rasmussen 2020). Både Caswell og Danneris har i forskellige studier påpeget, hvor vigtigt det er for borgerne, at de opbygger relationer og føler sig medinddraget i beslutningerne, der vedrører deres eget forløb (Caswell & Larsen 2022, Danneris & Caswell 2019, Danneris 2018). En evaluering af et konkret ressourceforløb, hvor der blandt andet blev arbejdet med de fysiske omgivelser, blev det fremhævet, at netop det, at indsatsen ikke foregik i jobcenteret eller en anden tilsvarende type af institution, havde betydning for borgernes oplevelser af indsatsen (Holt & Pejtersen 2019).

Oplevelsen af at være i et meningsfuldt forløb, hvor der er et klart mål med forløbet, er ligeledes centralt, hvilket påpeges i andre studier. Der er en lang forskningstradition for at undersøge, hvad der skal til for at opleve et meningsfuldt arbejde. Ib Ravn (2008) har udviklet en operationel definition på et meningsfuldt arbejde, som fint sammenfatter borgernes oplevelser i Saxogade: Borgerne oplever at bruge deres evner i arbejdet og oplever at bidrage til skabelsen af reel værdi i et produktivt fælleskab (Ravn 2008).

Det er således vigtigt, at borgerne oplever at være på en rigtig arbejdsplads. Salado-Rasmussens studie viser, at fx kommunale beskæftigelsesprojekter har en lav beskæftigelseseffekt, fordi de ikke opleves som rigtige arbejdspladser (Salado-Rasmussen 2020). De interviewede borgere oplever, at Saxogades butikker er rigtig arbejdspladser.

Deloitte har udarbejdet en evaluering af socialøkonomiske virksomheders rolle i beskæftigelsesindsatsen. De konkluderer, at borgere i praktik i socialøkonomiske virksomheder oplever, at de har tillid til deres ledere på virksomheden og til, at deres støttebehov bliver taget alvorligt. De oplever en stor grad af fleksibilitet i forhold til arbejdstid og arbejdsopgaver. Borgerne oplever at blive accepteret og inkluderet, og endelig oplever de, at der er fokus på deres styrker og ressourcer (Deloitte 2018a). Disse oplevelser bekræfter interviewene med borgerne i projekt Trædesten. Enkelte påpeger endda, at det kan blive for trykt at være i Saxogade, og overgangen til den eksterne virksomhedspraktik dermed bliver større, end det måske var nødvendigt.

Borgernes oplevelser af projekt Trædesten flugter således med de forudsætninger for vellykkede beskæftigelsesindsatser for udsatte ledige, som andre evalueringer har påpeget.

2.5 Virksomhedernes vurdering af projektet

I interviewene med ledere fra virksomheder²⁰, der har haft eller har Trædestensborgere i praktik eller i ansættelser, er der blevet spurgt til ledernes motiver for at tage borgerne i praktik og deres motiver for eventuelt at ansætte dem. Der er blevet spurgt til ledernes erfaringer med samarbejdet med virksomhedskonsulenterne fra Settlementet samt deres erfaringer med Trædestensborgerne med vægt på, om Trædestensborgerne adskiller sig fra eventuelt andre udsatte ledige, de har haft i praktik.

2.5.1 Socialt ansvar eller rekrutteringskanal

De interviewede ledere deler sig groft sagt i to grupper: En gruppe, der kun tager praktikanter, når der er en jobåbning, og en gruppe, der ikke ser praktikanter som potentielt nye medarbejdere.

Ledere fra gruppen af virksomheder, der kun tager virksomhedspraktikanter fra Settlementet, når de reelt har jobåbninger, som de kan ansættes i, forklarer:

Jeg bruger praktikanterne som rekruttering. Jeg tager kun praktikanter ind, når der er jobåbninger. Jeg beholder dem, hvis jeg kan. Vi bruger mange ressourcer på oplæringen. Lige nu har jeg ikke taget nye ind. Lige nu går vi ind i lavsæson, og der er det dumt at starte nogen op. (Leder - hotel)

²⁰ I alt er syv ledere blevet interviewet.

Jeg gider ikke praktik for praktikkens skyld, for det giver ofte en uro på arbejdspladsen. Jeg siger kun ja, når der er en jobåbning. Jeg tror faktisk, at halvdelen af de faste er rekrutteret fra kanten. (Leder – fødevareforretning)

Jeg tænker praktikanterne som en mulig arbejdskraft – altid. (Leder – lager)

Eksemplerne illustrerer, at motivet for disse ledere er gennem praktikker at finde potentielle nye medarbejdere. Disse virksomheder er kendetegnet ved primært at tilbyde arbejdsopgaver, der ikke kræver særlige kompetencer. Det er endvidere muligt at bidrage med præcis de timer, som den ansatte kan klare. Udfordringen er, at de tilbudte arbejdsopgaver ofte er fysisk krævende, og at egentlige skånevilkår ifølge de interviewede ledere er svære at tilbyde.

Det er ikke muligt at have skånehensyn. Jeg forlanger, at de skal ansættes på almindelige vilkår enten på deltid eller på fuld tid. Det bliver for bøvlet med skånehensynene – det dur ikke. Jeg tror heller ikke, at mine medarbejdere vil acceptere, hvis der er nogen, der ikke skal lave det samme som dem. (Leder - hotel)

En af de interviewede ledere påpeger, at det at påtage sig et socialt ansvar og det at bruge virksomhedspraktikanter som en måde at rekruttere nye medarbejdere ikke udelukker hinanden. Denne virksomhed gør begge dele jf. citatet nedenfor.

Vi kombinerer socialt ansvar og rekruttering. Det er en virkelig god måde at finde de rigtige på. De praktikanter, som vi ender med at ansætte, er i forløbet blevet knyttet meget tæt til os og bliver en meget loyal og stabil arbejdskraft. (Leder - cateringfirma)

Denne leder påpeger også, at muligheden for at se en person an i en praktik har stor betydning for deres sociale engagement, og at når det lykkes at rekruttere en medarbejder, så bliver det ofte en meget loyal medarbejder.

Ifølge ovenstående interviewede ledere samarbejder de med Settlementet for at rekruttere ny arbejdskraft, mens de i mindre grad gør det for at påtage sig et socialt ansvar.

Den anden gruppe af interviewede ledere ser ikke virksomhedspraktikanterne som potentielle nye medarbejdere. Praktikanterne giver det ekstra flødeskum i udførelsen af arbejdsopgaverne, men ifølge de interviewede ledere modtager de udelukkende virksomhedspraktikanter, der skal lære at gå på arbejde, eller som skal arbejdsevneafprøves. Motivet for disse ledere er at påtage sig et socialt ansvar.

Jeg bruger det ikke som rekrutteringsmulighed. Praktikanterne er en slags flødeskum. Jeg gør det, fordi det er meningsfuldt. (Leder - servicevirksomhed)

Jeg bruger nu ikke det at tage praktikanter ind som rekrutteringsstrategi. Jeg har altid arbejdet med CSR. Jeg ser indsatsen som social og ikke som en rekrutteringsstrategi. (Leder - butik)

En af grundene til, at disse ledere ikke ser sig som aftagere af udsatte ledige, er, at de ikke oplever at kunne tilbyde de rigtige arbejdsopgaver til gruppen. For disse praktiksteder gælder, at det ikke er muligt at ansætte folk, der skal have særlige skånevilkår ud over justeringer i arbejdstiden.

Endelig er der en enkelt af de interviewede ledere, der har haft en virksomhedspraktikant for første gang, og som nu forventer at ansætte vedkommende i et fleksjob. Lederen har oplevet det meget lange forløb som udfordrende og er ikke sikker på at ville gøre det igen.

Jeg tror ikke, jeg vil gøre det igen, fordi det skabte nogle problemer i medarbejdergruppen. Jeg vil i hvert tilfælde tænke mig godt om. Jeg vil ikke afvise det, men jeg kan ikke tilbyde en beskæftigelse lige nu. (Leder - salg)

2.5.2 Samarbejdet med Trædesten

Ledernes oplevelser af samarbejdet med Settlementets virksomhedskonsulenter deler sig i to temaer: Der er stor enighed om blandt de interviewede ledere, at virksomhedskonsulenterne fra Settlementet er dygtige til at følge op på deres praktikanter.

Jeg oplever, at Settlementet vil gå meget langt for den enkelte, og det er noget helt særligt. På det punkt er de bedre end de andre [eksterne leverandører, red.], jeg samarbejder med. (Leder - transport)

Vi har førhen været involveret med kommunerne direkte i forbindelse med praktikker, men det er aldrig blevet en succes. Udfordringen er ganske enkelt, at der er for stor rotation af mennesker. I Settlementet har der været en kontinuitet, som vi meget håber, kan blive ved. Settlementet tager også ansvaret for deres borgere i modsætning til andre, der overlader ansvaret til os. (Leder - cateringfirma)

Opfølgningen er større – Settlementet følger mere til dørs, hvor de andre bare afleverer borgeren, og så er det op til mig at klare det. Den større opfølgning kan være både godt og skidt. Jeg skal bruge meget tid på de opfølgninger – min tid er jo også penge, men selvfølgelig er det godt for forløbet, at der er så tæt opfølgning. (Leder – fødevareforretning)

Det tætte forhold til Settlementet har været virkelig godt. I starten var der rigeligt mange møder, men jeg tror, tiden har været godt givet ud. Jeg kan stadig godt ringe til Settlementet. (Leder – salg)

De er ret gode til at følge op på borgeren. Både i forhold til os på arbejdspladsen, og så tager de også kontakt til borgeren uden for arbejdspladsen. Det tager meget tid med alle de møder, men jeg tror, tiden er givet godt ud. (Leder – butik)

Som det fremgår af citaterne, sætter de interviewede ledere stor pris på, at Settlementet følger tæt op, men de påpeger også, at det tager meget tid, og at der er mange møder. Lederne erkender dog også, at møderne formentlig er givet godt ud og er nødvendige for at få gode forløb. Endelig fortæller de interviewede ledere, at den tætte opfølgning er et særkende ved Settlementet, som de ikke møder med andre eksterne leverandører eller jobcentre.

Det andet tema, som de interviewede ledere fremhæver, er, at for de virksomheder, der tager praktikanter ind for at ansætte dem, er Settlementets virksomhedskonsulenter dygtige til at screene borgerne først. Der er allerede sket en sortering, således at de får de borgere, som virksomhedskonsulentene mener, har forudsætninger for at klare arbejdet.

De medarbejdere, vi har fået fra Settlementet, har været ufaglærte, men har dog haft en interesse for mad, og måske har de også haft et hygiejnebevis. Settlementet har været dygtige til at finde borgere til os, der matcher vores krav. (Leder – cateringfirma)

Jeg har nogen krav og forventninger til praktikanterne om, hvad man skal kunne. Man skal kunne huske, man skal kunne bevæge sig, man skal have selvdisciplin, og man skal kunne kommunikere med andre. Disse krav kender Settlementet og prøver at matche. (Leder – hotel)

2.5.3 Trædestensborgerne

Projekt Trædesten er kendetegnet ved, at borgerne har været igennem et ophold i Saxogade, før de kommer i en ekstern virksomhedspraktik. Den interne

praktik i Saxogade kan ses som en slags forpraktik, der skal gøre borgerne mere klar til en ekstern virksomhedspraktik og en eventuel ansættelse.

Blandt de interviewede ledere er der blandede holdninger til, om Trædestensborgerne er bedre rustet end andre virksomhedspraktikanter. Her skal det bemærkes, at det ikke er alle interviewpersonerne, der har erfaringer med andre praktikanter.

Der er dog overvejende enighed om, at Trædestensborgerne allerede er socialiserede til at indgå på en arbejdsplads, hvilket ikke altid er tilfældet med andre virksomhedspraktikanter

Jeg kan mærke, at de er bedre til kundeservice, når de kommer her. De er ikke bange for mennesker. De har lært at omgås andre mennesker. (Leder - servicevirksomhed)

Virksomhedskonsulenten fra Settlementet laver rigtig god opfølgning, men egentlig har der ikke været problemer. Borgerne kan fungere stort set med det samme. (Leder - lager)

Det er meget tydeligt, at Trædestensborgerne har været ude og øve sig i de socialøkonomiske virksomheder. De er meget mere klar end de borgere, vi får direkte fra kommunen. Forpraktikken gør en forskel og er vigtig. (Leder - cateringfirma)

Men der er også ledere, der ikke kan mærke forskel på Trædestensborgere og andre borgere, de har haft eller har i praktik. Som den ene leder påpeger, er det i bund og grund den enkeltes motivation, der er afgørende.

Jeg synes ikke, jeg kan mærke nogen forskel på borgerne, set i lyset af hvilket forløb de har været igennem. Jeg tror mest på det med motivationen, og den kan komme fra meget forskelligt. (Leder - fødevareforretning)

Jeg kan ikke mærke, at Trædestensborgere skulle være mere arbejdsmarkedspare end andre. (Leder - butik)

2.5.4 Opsamling

I interviewene med lederne kommer der nogle generelle forhold frem, og så kommer der nogle forhold, der er specifikke for projekt Trædesten.

Nogle virksomheder ser deres samarbejde med projekt Trædesten som et udtryk for socialt ansvar, andre som en måde at rekruttere arbejdskraft på.

Denne skelnen kan genfindes i andre studier af virksomheders deltagelse i beskæftigelsesindsatsen.

En nyere evaluering af en beskæftigelsesindsats viser det samme billede, nemlig at der stadig er en del virksomheder, der tager udsatte ledige i praktik, men ikke ser dem som en potentiel arbejdskraft (Holt et al. 2023).

Ud fra interviewene med de eksterne virksomhedsledere er indtrykket, at også Settlementet anvender virksomheder, der på forhånd har erklæret, at de ikke anvender virksomhedspraktikanter som rekrutteringskanal. Madsen m.fl. (2016) viser i deres studie af virksomheders rolle i beskæftigelsesindsatsen, at praktikperioderne kan være vigtige for virksomhederne, fordi det giver tid til at se den udsatte ledige an med henblik på en eventuel ansættelse (Madsen et al. 2016). Når virksomheder får lov til at se en borger an i et praktikforløb, øges chancen for, at der kan opstå en jobåbning, selvom det ikke var udgangspunktet. Så ud fra dette studie kan virksomhedspraktikker stadig give mening.

Projekt Trædesten har i deres forandringsteori antaget, at netop den interne praktik i Saxogade vil betyde, at borgerne er mere klar til ansættelse, og at de efter de eksterne virksomhedspraktikker hurtigere vil kunne opnå løntimer. Enkelte ledere mærker en forskel på Trædestensborgere, der opleves som mere arbejdsklar end andre borgere, de får i praktik, mens andre af de interviewede ledere ikke oplever den store forskel.

De interviewede ledere er enige om, at virksomhedskonsulenterne tilknyttet Trædesten er tættere på både virksomheder og borgere i forløbene.

2.6 Opsamling - Evaluering af Trædesten

I afsnit 2.3.8 blev det konkluderet, at ifølge interviews med ledere og fagpersoner i indsatsen er de planlagte aktiviteter i indsatsen blevet udviklet og implementeret i løbet af de 4 år, projektet har løbet. Endvidere oplever de interviewede ledere og fagpersoner, at de borgere, der gennemfører indsatsen, kommer videre og mange i beskæftigelse. Indsatsen er ifølge interviewpersonerne blevet implementeret, og de oplever, at aktiviteterne i indsatsen tilsammen flytter den rette borgergruppe mod beskæftigelse.

Når de interviewede fagpersoner skal udpege de vigtigste aktiviteter i indsatsen, divergerer dette afhængigt af, hvilken fagperson der udtaler sig.

Sagsbehandlerne fremhæver det formelle og uformelle samarbejde med de andre fagpersoner som helt afgørende, hvilket muliggøres af, at alle sidder på

samme adresse. Arbejdet med fleksjobindstillinger og sagssparringen har gjort arbejdet i projektet fagligt udviklende og meningsfuldt.

Mentorerne fremhæver tiden, den stramme snor og den kontinuerlige relation med borger og Saxogade som centrale aktiviteter. Disse aktiviteter bidrager til motivationsarbejdet over for borgeren. Motivationen er ifølge de interviewede mentorer motoren, der får en borger til at flytte sig.

Praktiklederne i butikkerne i Saxogade fremhæver Saxogade som noget helt unikt i projekt Trædesten. Saxogade tilbyder borgerne et fællesskab, samtidig med at de lærer at gå på arbejde både fagligt og socialt. Praktiklederne oplever, at borgerne udvikler sig, mens de opholder sig i Saxogade. Et godt samarbejde med mentorerne er ifølge praktiklederne afgørende for informationsflowet.

Virksomhedskonsulenterne fremhæver den interne praktik i Saxogade som central i forhold til, at borgerne er parate til at gå i en ekstern virksomhedspraktik. Derudover oplever virksomhedskonsulenterne, at deres eget arbejde med virksomhederne er afgørende for det rette match og for beskæftigelsesmulighederne. Efterværnet bidrager til at fastholde borgerne i beskæftigelse.

Borgerne fremhæver den kontinuerlige relation til mentor samt opholdet i Saxogade som centralt. Derudover fremhæver flere, at de oplever et fællesskab og en meningsfuldhed, de ikke før har prøvet i en beskæftigelsesindsats.

Virksomhedslederne fremhæver den screening og den tætte opfølgning af borgerne, som virksomhedskonsulenterne fra Trædesten varetager, som noget særligt. Enkelte mener, at borgerne er mere klar end de borgere, de tager ind fra andre eksterne aktører og jobcentre, men det er ikke alle, der oplever dette.

Det er således forskellige aktiviteter, der bliver fremhævet af de forskellige aktører i projekt Trædesten. Dette giver mening, idet det er meget få, der kender alle aktiviteter til bunds i den samlede indsats. I interviewene tages der typisk udgangspunkt i de aktiviteter, man selv er tæt på. Men denne gennemgang viser, at interviewpersonerne vurderer, at aktiviteterne under de tre trædesten samt de otte principper tilsammen er vigtige for det samlede resultat. Ifølge interviewene er der ikke nogle af aktiviteterne, der kan springes over. Det er en samlet pakke, hvor principperne angiver, hvordan aktiviteterne skal udføres. Evalueringen viser, at en relativt fastlagt indsats i sig selv kan være motiverende både for borgerne og for fagpersonerne. En standardiseret indsats med mulighed for at tage individuelle hensyn både til medarbejdere og til borgere ser ud til at være lykkedes i projekt Trædesten.

3 Den ordinære indsats

De borgere fra målgruppen, der blev udtrukket til kontrolgruppen, har fået en indsats på København Kommunes jobcenter. I det følgende vil denne indsats blive beskrevet.

Københavns Kommunes jobcenter for aktivitetsparate borgere over 30 år, herafter kaldet JKI, er blevet besøgt flere gange i projekt Trædestens løbetid. I denne periode er den såkaldte ordinære indsats blevet udviklet på flere forskellige parametre. Ændringerne er sket på baggrund af lokale omorganiseringer og organiseringer på baggrund af store STAR-initierede projekter som fx 'Flere skal med'.

Dette kapitel indeholder en kort beskrivelse af disse ændringer, men vil ellers primært fokusere på forskelle mellem indsatsen i JKI og indsatsen i projekt Trædesten. Forskellene vil blive præsenteret med udgangspunkt i de erfaringer, de interviewede ledere og medarbejdere i den ordinære indsats har med beskæftigelsesindsatsen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere²¹. Beskrivelserne af den ordinære indsats tager udgangspunkt i en enkelt afdeling på JKI, hvor brugen af eksterne leverandører er en sædvanlig del af den tilbudte indsats for denne gruppe borgere. Borgerne i kontrolgruppen er dog blevet spredt i forskellige afdelinger, hvoraf nogle i dag ikke anvender eksterne leverandører.

Medarbejderne i den valgte afdeling på JKI anvender de eksterne leverandører til 3 måneders forløb for borgere inklusive en virksomhedspraktik med mulighed for forlængelser.

Der er i forbindelse med evalueringen endvidere interviewet tre eksterne leverandører, der typisk leverer indsatser til borgere fra JKI. Interviewene med ledere for de eksterne leverandører vil blive præsenteret til slut i kapitlet.

De 14 interviews med ledere og medarbejdere er fra samme afdeling i den ordinære indsats og er antalsmæssigt få set i forhold til det samlede antal ansatte på JKI. Interviewene med tre ledere fra tre eksterne leverandører er ligeledes få interviews og kun lederinterviews. Der er således tale om udvalgte personers oplevelser og erfaringer med beskæftigelsesindsatsen.

²¹ Der er foretaget tre lederinterviews og 11 interviews med sagsbehandlere/jobrådgivere og virksomhedskonsulenter i den ordinære indsats på JKI. Derudover er der foretaget interviews med tre ledere hos eksterne leverandører.

3.1 Udviklingen i den ordinære indsats

Beskæftigelsesindsatsen i Danmark ændrer sig løbende, særligt når der er fokus på de mest udsatte ledige. Julie Salado-Rasmussen påviste i sin ph.d. fra 2018, at det er vanskeligt at pege på de afgørende aktiviteter i en indsats, der kan få denne gruppe udsatte ledige i beskæftigelse (Salado-Rasmussen 2018). Dette er formentlig en af grundene til, at der løbende afprøves og evalueres på beskæftigelsesindsatser. Nogle indsatser er initieret af kommunen. Københavns Kommune har fx selv finansieret et forsøg med og en evaluering af ressourceforløb og et andet forsøg med lavere sagsstammer (Holt & Pejtersen 2019, Madsen 2020). Andre forsøg er mere centralt initieret af STAR fx 'Flere skal med I, II, III', som er udviklet på baggrund af andre store projekter som fx 'Job First'. Pointen er, at den såkaldte ordinære indsats udvikler sig over en periode på 4 år, hvorimod et forsøgsprojekt som projekt Trædesten i højere grad prøver at fastfryse indsatsen for at kunne undersøge, om den udviklede indsats virker efter hensigten. Trædesten havde dog først en færdig indsats midtvejs i forløbet, men hovedaktiviteterne i indsatsen var til stede fra begyndelsen, fx at alle fagpersoner sidder på samme adresse, også de to udlånte sagsbehandlere fra JKI, den interne praktik i Saxogade og den intensive mentorindsats.

Interviewene med medarbejdere og ledere i JKI gennem de 4 år illustrerer, at Københavns Kommune er præget af og har deltaget i flere projekter med henblik på at udvikle indsatsen for de aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere.

3.1.1 Antallet af borgere pr. sagsbehandler er gået ned

Antallet af borgere, som den enkelte sagsbehandler har ansvaret for, er gået ned i perioden. Ved første interviewrunde i 2018 havde hver sagsbehandler omkring 120 borgere, mens sagsbehandlerne i 2021 er nået ned på omkring 55 borgere. De 55 borgere er normen for den valgte afdeling, der stadig anvender eksterne leverandører til indsatsen²². Dette skyldes, at der generelt er færre borgere, at deltagelse i projekter som 'Flere skal med' har gjort det økonomisk muligt, og at det også er en bevidst investering, at hver sagsbehandler skal have ansvaret for færre borgere^{23, 24}.

Til gengæld har sagsbehandlerne ifølge interviewpersonerne fået flere roller. Sagsbehandlerne varetager kontakten med virksomhedskonsulenter og med de eksterne leverandører. Sagsbehandlerne udarbejder forberedende plan, og sagsbehandlerne skal holde møde med borgerne mindst fire gange om året.

²² De afdelinger, der selv står for hele indsatsen, er nede på 35 borgere pr. jobrådgiver.

²³ JKI har direkte haft et projekt med lavere sagsstammer, der blev positivt evalueret (Madsen 2020).

²⁴ Det er vanskeligt at afgøre, hvor mange borgere de to sagsbehandlere i Trædesten har haft. For det første har de delt deres tid mellem Trædesten og JKI, og for det andet har antal borgere varieret.

På grund af de lavere sagsstammer er det dog blevet muligt at øge kontakten mellem borger og sagsbehandler. De lavere sagsstammer har også givet mulighed for et hyppigere og dermed tættere samarbejde mellem sagsbehandlere og de eksterne leverandører. Alt i alt har de lavere sagsstammer ifølge interviewpersonerne betydet, at sagsbehandlerne samarbejder mere med de eksterne leverandører om borgerne og har fået en tættere relation til borgerne.

3.1.2 Introduktion af stillingskategorien jobrådgiver

I 2021 havde sagsbehandlerne skiftet navn til jobrådgivere, jf. 'Flere skal med'²⁵, og havde ifølge interviewpersonerne fået flere opgaver i forhold til borgerne. Det skal præciseres, at beskrivelsen tager udgangspunkt i en af de to afdelinger på JKI, der stadig samarbejder med eksterne leverandører.

Jobrådgiveren er ifølge interviewpersonerne blevet udviklet i løbet af de 4 år. Jobrådgiveren i den besøgte afdeling overgiver typisk borgeren til en ekstern leverandør, men oplever at skulle indtage flere roller over for borgeren som både myndighedsperson og mentor.

JKI tilbyder således ifølge interviewpersonerne også borgerne flere forskellige faglige kompetencer, men her bliver de forskellige roller varetaget af den samme person.

3.1.3 Fokus på løntimer

I jobcenteret er den virksomhedsrettede indsats blevet skærpet i løbet af de 4 år. Ifølge de interviewede medarbejdere og ledere i JKI, så er der i 2021 stor fokus på løntimer, hvor virksomhedspraktik kun må være et middel til beskæftigelse og ikke et mål i sig selv. I JKI har man i 2021 endvidere indført efterværn – en jobrådgiver eller en ekstern leverandør holder kontakten med en borger i beskæftigelse i op til 3 måneder efter en ansættelse.

3.1.4 Samarbejdet med de eksterne leverandører

Samarbejdet med de eksterne leverandører har ifølge interviewpersonerne ændret sig i løbet af de 4 år. Brugen af eksterne leverandører er blevet koncentreret i to afdelinger, hvoraf interviewene stammer fra den ene af disse. De resterende afdelinger varetager hele indsatsen selv.

²⁵ 'Flere skal med' er et STAR-initieret projekt, hvor en central del er jobrådgiverne har fået flere roller.

Grunden til dette er ifølge de interviewede ledere og jobrådgivere, at de som jobcenter har oplevet at få for lidt ud af de eksterne leverandører, og at de eksterne leverandører billedlig talt er kommet langt væk fra jobcenteret. Ifølge interviewene oplever ledere og medarbejdere på JKI, at det, der foregår hos den eksterne leverandør, er lidt en 'black box'.

I de to afdelinger, der stadig anvender eksterne leverandører, prøver man ifølge interviewpersonerne at udbygge samarbejdet og blive bedre til at skrive bestillinger til leverandørerne for dermed også at kunne få bedre rapporter tilbage. Tanken er også, at jobrådgiveren skal have en tættere kontakt med borgeren i forløb hos en ekstern leverandør, samt at muligheden for at øge intensiteten og undgå pauser i borgernes forløb skal forbedres.

Ud over de eksterne leverandører, der tilbyder forløb for aktivitetsparate borgere, så har JKI's jobrådgivere også mulighed for at henvise borgere til særligt specialiserede forløb. Det kan fx være særlige smerteforløb eller forløb for borgere med særlige udfordringer som fx ADHD.

3.2 Den ordinære indsats på JKI

I det følgende afsnit vil der igen blive trukket på interviewene med ledere og medarbejdere i JKI.

I afsnittet vil der blive lagt vægt på at beskrive forskellene mellem Trædesten og det ordinære forløb med brug af eksterne leverandører. Indledningsvist vil diskussionen om målgruppen, der forsvandt, blive vendt her set ud fra JKI's oplevelser og holdninger.

3.2.1 Udfordringen med målgruppen til projekt Trædesten

Det er sagsbehandlerne – nu jobrådgiverne – der har skullet afgive borgere til målgruppen, hvorfra der er blevet trukket lod til henholdsvis indsatsgruppen og til kontrolgruppen. Som beskrevet i afsnit 2.2.1 blev der både opstillet nogle inklusionskriterier og nogle eksklusionskriterier, for hvilke borgere der ville kunne få glæde af indsatsen i Settlementet. Alligevel har der været mange borgere, der af forskellige årsager ikke har gennemført Trædestensforløbet.

Når man spørger ledelsen i JKI, hvorfor det har været så vanskeligt at finde de "rigtige" borgere til Trædesten, er svaret, at 'det er de borgere, vi har', og at de borgere, som Trædesten efterspørger, udgør en meget lille gruppe af de aktivitetsparate. Samtidig giver de interviewede sagsbehandlere/jobrådgivere

udtryk for, at lige netop den gruppe, som Trædesten efterspørger, er en gruppe borgere, som de oplever også selv at kunne rykke tættere på arbejdsmarkedet. Som en sagsbehandler siger: "Vi har også behov for nogle borgere, som vi kan lykkes med", hvilket kunne indikere, at ikke alle sagsbehandlere har været lige villige til at afgive borgere til målgruppen, men hvor mange, om nogen overhovedet, der reelt har holdt borgere tilbage, vides ikke.

De interviewede jobrådgivere mener ligeledes, at de borgere, som Trædesten ville inkludere i deres indsats, tilhører en lille eksklusiv gruppe af relativt vel-fungerende aktivitetsparate, som udgør en meget lille del af den samlede gruppe. Den gennemsnitlige aktivitetsparate kontanthjælpsmodtager kan ikke leve op til de kriterier, der blev opstillet af Trædesten for, at borgerne kunne indgå i målgruppen.

Når man således spørger ledere og medarbejdere på JKI om problemerne med at få de "rigtige" borgere til indsatsen, er deres refleksion, at de "rigtige borgere" ikke findes i særlig stor udstrækning i gruppen af aktivitetsparate borgere.

Der er således en uenighed mellem JKI og Settlementet om, hvorvidt gruppen findes, og om JKI har gjort nok for at finde de borgere, der ville have glæde af en indsats som Trædesten. Det må i hvert tilfælde konstateres, at sagsbehandlere og mentorer i projekt Trædesten har måttet afslutte et relativt stort antal borgere, inden de har modtaget indsatsen, hvilket har haft betydning for resultaterne af projekt Trædesten (se også Kapitel 4).

3.2.2 En beskrivelse af indsatsen på JKI

Introduktionen af jobrådgiveren, der har flere roller over for borgeren, minder om tilgangen til borgeren i Trædesten. I Trædesten er der blot flere fagpersoner rundt om borgeren, mens det på JKI er en enkelt, der har alle rollerne. De interviewede jobrådgivere på JKI finder den nye rolle udfordrende og fagligt tilfredsstillende, men finder også, at de mange kasketter kan være svære at håndtere. De oplever det særligt udfordrende at være både myndighed og mentor, fordi sammenblandingen udfordrer den relation, som mentorrollen kræver.

Indsatsen i Trædesten har en varighed på 52 uger, mens den ordinære indsats i princippet kan gentages i det uendelige, hvis borgeren ikke opnår beskæftigelse. En Trædestensborger, der ikke opnår beskæftigelse i løbet af de 52 uger, kommer tilbage til JKI og den ordinære indsats. En af de interviewede jobrådgivere på JKI mener, at en tidsmæssig deadline i den ordinære indsats måske kunne virke motiverende for borgerne, og det kunne være udfordrende at prøve. Mentorerne i Trædesten oplever, at de 52 ugers forløb er motiverende både for borgerne og for dem selv.

Projekt Trædesten er ekstern leverandør for JKI, men det særlige i den forbindelse er, at projekt Trædesten har myndighedspersonerne fysisk siddende på Settlementet. To sagsbehandlere er blevet udlånt fra JKI til projekt Trædesten. Det har betydet et meget tæt samarbejde, hvor de to sagsbehandlere har et indgående kendskab til indsatsen i Trædesten og borgernes progression igennem forløbet.

I JKI har man ifølge interviewpersonerne skåret ned på brugen af eksterne leverandører og koncentreret brugen af eksterne leverandører til to afdelinger for at sikre et øget samarbejde med de eksterne leverandører²⁶. De interviewede jobrådgivere oplever endnu ikke det tætte samarbejde mellem alle fagpersoner og borgerne, som de to sagsbehandlere i Trædesten gør, og som sagsbehandlere i Trædesten ser som unikt. I Trædesten ser de to sagsbehandlere borgerne, mentorerne og virksomhedskonsulenterne løbende, og der afholdes også løbende fælles møder, når det er nødvendigt. I JKI ser jobrådgiverne ifølge interviewpersonerne i JKI borgerne minimum fire gange om året og har måske aldrig fysisk besøgt den eksterne leverandør, de benytter sig af. Trods en øget kontakt med de eksterne leverandører er de interviewede jobrådgivere stadig i tvivl om, hvilken indsats borgerne modtager, og hvilken betydning det har for borgernes progression.

De interviewede jobrådgivere på JKI er også virksomhedskonsulenter, hvilket vil sige, at de skal finde praktikpladser og lønnede timer til borgerne. Det betyder ikke, at jobrådgiverne er opsøgende i forhold til virksomheder. I Københavns Kommune findes der centrale centre, der arbejder med at lave aftaler med virksomheder.

I modsætning til dette er Trædestens virksomhedskonsulenter ifølge dem selv opsøgende i forhold til virksomhederne. De arbejder meget med at finde den rette match ud fra samtaler med borgerne og samtaler med virksomhederne. De interviewede virksomhedskonsulenter i Trædesten mener ikke, man kan lave den gode match uden det personlige kendskab.

Da Trædesten blev udviklet som indsats, var den ordinære indsats ifølge interviewpersonerne på JKI karakteriseret ved primært at kunne tilbyde en standardiseret indsats, hvor en sagsbehandler afholdt samtaler fire gange om året, og hvor aktivering foregik hos eksterne leverandører med tilbud om ganske faste forløb. Over for dette tilbød projekt Trædesten en langt mere helhedsorienteret og fleksibel tilgang til borgerne.

I sommeren 2021, hvor de sidste interviews er foretaget, er der næsten vendt rundt. Ifølge interviewene med fagpersonerne i projekt Trædesten tilbyder Trædesten et relativt standardiseret forløb med faste aktiviteter og en fast

²⁶ Der er endvidere færre borgere i målgruppen, hvilket også har begrænset brugen af eksterne leverandører.

tidsramme, mens interviewene med jobrådgiverne i den ordinære indsats viser en ordinær indsats, der er blevet mere fleksibel afhængig af den enkelte borgers behov og ressourcer.

Projekt Trædesten kan tilbyde ét fast forløb forstået som de otte principper og de tre trædesten. Men dog et forløb, hvor der ifølge interviewene med fagpersoner også er plads til individuelle tilpasninger. De to afdelinger på JKI har adgang til forskellige eksterne leverandører. Jobcenteret har også mulighed for at tilbyde indsatser for borgere med særlige udfordringer, fx forløb i sundhedsforvaltningen, i socialforvaltningen eller forløb hos eksterne leverandører, der har specialiseret sig i fx borgere med ADHD. Sådanne specialiserede forløb kan Trædesten ikke umiddelbart tilbyde.

3.3 Eksterne leverandører

Det er sandsynligt, at nogle af de borgere, der er kommet i projektets kontrolgruppe via JKI, er kommet i et forløb hos en anden ekstern leverandør. Derfor er der gennemført interviews med tre eksterne leverandører.

I 2020 og 2021 blev ledere fra tre ofte anvendte eksterne leverandører interviewet for at få et indblik i, på hvilken måde deres tilbud til borgerne adskiller sig fra projekt Trædesten. Interviewpersonerne var ledere af de respektive eksterne leverandørers beskæftigelsesindsatser. Det skal præciseres, at der kun er tale om tre lederinterviews, men det er vurdering, at det alligevel giver et billede af, hvordan disse ledere ser på beskæftigelsesindsatserne for de aktivitetsparate borgere.

3.3.1 Fælles for de tre leverandører

Kendetegnende for alle tre leverandører er, at de er store målt på antallet af medarbejdere. De har også eksisteret i København i mange år, hvilket giver dem en historisk ballast ligesom Settlementet.

I deres respektive beskæftigelsesindsatser har de mellem 60 og 100 konsulenter ansat. De ansatte har mange forskellige faglige baggrunde: socialrådgivere, psykologer, fysioterapeuter, egoterapeuter, pædagoger, forskellige former for akademikere mv.

Alle tre leverandører har selv produktion og værksteder, hvor de kan tilbyde forpraktikker og virksomhedspraktikker. De beskyttede værksteder er dog ved

at blive udfaset, blandt andet fordi evalueringer har vist, at beskæftigelseseffekten for en borger med et forløb i et værksted ikke er stor, se fx Salado-Rasmussen 2018.

Alle tre leverandører får ifølge de interviewede ledere aktivitetsparate borgere i forløb i 8 til 13 uger med mulighed for forlængelser, hvor målet med forløbet er løntimer. Leverandøren får en bestilling fra jobrådgiveren i JKI og skriver en rapport tilbage til rådgiveren om borgerens progression i forhold til de opstillede mål i bestillingen. Ifølge de interviewede ledere ved de ikke, hvad der sker med borgeren herefter, og som én af de interviewede konstaterer, er indtrykket, at der ofte intet sker, og den fremdrift, der er opnået for borgeren, kan gå tabt igen.

De interviewede ledere fortæller dog også, at der er blevet et langt tættere samarbejde med JKI. Bestillingerne er blevet bedre, ligesom løbende samtaler mellem en borgers rådgiver i JKI og borgerens tovholder i indsatsen oftere finder sted. Fælles samtaler mellem borger, tovholder i indsats samt rådgiver på JKI bliver også afholdt – noget, der ifølge interviewene var utænkeligt før i tiden. Der er endvidere kontinuerligt koordinerende møder mellem ledelsen på JKI og ledelserne hos leverandørerne. Dette betragtes af de tre interviewede ledere som et meget stort fremskridt, der er med til at øge kvaliteten af indsatsen over for borgerne.

Endelig har de tre leverandører ifølge de interviewede ledere opgraderet virksomhedsindsatsen ved at ansætte flere virksomhedskonsulenter. Leverandørerne har udvidet deres respektive virksomhedsnetværk, da løntimer nu er målet for de fleste borgere, de har i forløb. Alle tre eksterne leverandører arbejder ifølge interviewpersonerne med at skabe det bedste match for borger og virksomhed og forsøger altid at finde en virksomhed med en potentiel jobåbning. I interviewene fortæller de tre ledere samstemmende, at det er vanskeligt at få virksomhederne til at betale for borgernes indsats på virksomhederne. Det har betydet, at alle tre leverandører har været nødt til at rekruttere nye virksomheder, fordi de "gamle" virksomheder måske har været for vant til at få borgerne i praktik eller løntilskud.

De tre leverandører adskiller sig dog også fra hinanden i forhold til tilgangen til borgerne, men her er det fælles præsenteret.

3.4 Opsamling – En sammenligning

I det følgende bliver Trædesten som indsatsdel og den ordinære indsats som kontrol del sammenlignet for at fremhæve forskelle og ligheder mellem de to indsatser.

Den afdeling på JKI, hvor interviewene er udført, er en afdeling, der stadig anvender eksterne leverandører, så en ordinær indsats består typisk af en sagsbehandler/jobrådgiver på JKI og en indsats på 3 til 6 måneder hos en ekstern leverandør. Borgerne i kontrolgruppen kan få en sådan indsats eller en indsats uden brug af eksterne leverandører, men vi ved ikke præcis, hvilken indsats borgerne i kontrolgruppe har modtaget. Sammenligningen i det følgende vil være mellem Trædesten og en indsats i JKI med brug af eksterne leverandører.

Forskelle

- I Trædesten sidder alle fagpersoner samlet, mens sagsbehandler/jobrådgiver og indsatsen hos de eksterne leverandører er fysisk adskilt. Fagpersonerne i Trædesten fremhæver det samarbejde, der opstår på den baggrund, som helt unikt.
- I Trædesten har borgeren mange forskellige fagpersoner rundt om sig, mens i den ordinære indsats har den enkelte fagperson flere roller
- Trædesten er udviklet til en bestemt målgruppe, hvor den ordinære indsats skal kunne rumme alle aktivitetsparate borgere på 30 år eller derover.
- I Trædesten er forløbet intensivt med en fast tidsplan uden pauser eller passive perioder, mens der kan være pauser og passive perioder i den ordinære indsats.
- I Trædesten er der kontakt med mentor hver eneste uge i de mindst 52 uger, mens sagsbehandleren ser borgeren mindst hver tredje måned, så længe borgeren er tilknyttet jobcenteret.

Ligheder

- I Trædesten tilbydes en intern praktik i Saxogade, hvilket også tilbydes af de eksterne leverandører i et eller andet omfang.
- I Trædesten opdyrker og samarbejder virksomhedskonsulenterne med virksomheder, hvilket ligeledes er tilfældet hos de tre eksterne leverandører.
- I Trædesten arbejdes med individuelt tilrettelagte forløb, men med et forløb, der er relativt standardiseret. Det samme er tilfældet i de tre eksterne leverandører. Her fremhæves hensyn til retssikkerheden og af hensyn til borgere og medarbejdere.

- I Trædesten og den ordinære indsats ses det som en fordel, at de enkelte fagpersoner ikke har ansvaret for så mange borgere.

Opsummerende er der således både ligheder og forskelle mellem projekt Trædesten og den ordinære indsats med brug af eksterne leverandører, men det overordnede billede er, at de to typer af indsatser også konvergerer og måske vil gøre det endnu mere på sigt.

4 Effektevaluering af metodepakken i projekt Trædesten

Formålet med effektevalueringen er at undersøge, om indsatsen i Trædesten i højere grad bidrager til, at målgruppen kommer i beskæftigelse end de borgere, der modtager den ordinære beskæftigelsesindsats i kommunen.

Effektevalueringen blev designet som et randomiseret kontrolleret forsøg, hvor borgerne tilfældigt blev udvalgt til at modtage indsatsen i Trædesten eller til at modtage den ordinære indsats fra kommunens jobcenter. Undersøgelses metode er beskrevet i detaljer i rapportens Del 2, Kapitel 8.

Vi har i analyserne sammenlignet de to grupper af borgere, baseret på hvilken gruppe borgerne blev allokert til ved lodtrækningen, uanset om de modtog indsatsen eller ej. Denne sammenligningsmetode er standardmetoden i RCT-undersøgelser og går under betegnelsen 'intention-to-treat' (Hollis & Campbell 1999). I rapporten anvender vi betegnelserne indsatsgruppen og kontrolgruppen om de to grupper af borgere. Indsatsgruppen er de borgere, der er udtrukket til at få indsatsen i Trædesten, uanset om de rent faktisk fik indsatsen, eller om de stoppede midt i forløbet. Kontrolgruppen er tilsvarende de borgere, der blev udvalgt til at modtage den ordinære indsats fra kommunen, uanset om de rent faktisk modtog en indsats.

Vi har undersøgt effekten af indsatsen i projekt Trædesten ved at se på, om borgerne havde løntimer ved afslutningen af forsøget, og i givet fald hvor mange timer borgerne arbejdede per uge. Vi har desuden undersøgt borgernes arbejdsmarkedsstatus ved afslutningen af forsøget, det vil sige, vi har set på, om borgerne havde løntimer uden supplerende ydelser, havde fået tilkendt fleksjob, var i virksomhedspraktik, var på førtidspension, stadig var på kontanthjælp mv. Til sidst har vi set på, hvor mange løntimer borgerne har haft i selve forsøgsperioden. Effektmålene er beskrevet i detaljer i afsnit 8.2.

Vi har undersøgt, om der er forskel på effektmålene i indsats- og kontrolgruppen baseret på statistiske analyser for følgende effektmål: Andel af borgere med løntimer og den ugentlige arbejdstid for borgerne. De statistiske analyser er beskrevet i afsnit 8.5. For borgernes arbejdsmarkedsstatus har vi lavet deskriptive sammenligninger.

For de borgere, der blev udvalgt til indsatsen i projekt Trædesten, har vi yderligere set på beskæftigelsesforhold, afhængigt af hvilke aktiviteter borgerne har deltaget i.

Målingerne af beskæftigelseseffekterne for borgerne i undersøgelsen er baseret på data fra januar 2022, som er måneden efter, at de sidste indsatser blev afsluttet. Vi har desuden foretaget en opfølgende måling baseret på data fra oktober 2022, som er 9 måneder efter, de sidste indsatser blev afsluttet. Beskæftigelseseffekterne er baseret på data fra DREAM-registeret, se afsnit 8.2.

4.1 Resultater

4.1.1 Borgerne i undersøgelsen

Undersøgelsen var designet, således at i alt 250 borgere skulle afprøve indsatsen og 250 borger skulle være i kontrolgruppen, som fik den ordinære indsats. Borgerne i målgruppen var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere, se afsnit 8.1. Københavns Kommune udvalgte borgerne, og VIVE trak lod om, hvorvidt borgerne skulle deltage i indsatsgruppen (Trædesten) eller kontrolgruppen. Selve lodtrækningsproceduren er beskrevet i afsnit 8.4.

Der blev trukket lod om flere end de 500 borgere, som undersøgelsen var designet til. Det skyldtes, at nogle af de borgere, der blev udtrukket til indsatsen i Trædesten, alligevel ikke tilhørte målgruppen, da de enten ikke opfyldte inklusionskriterierne eller blev ekskluderet fra indsatsen i Trædesten på baggrund af eksklusionskriterierne, se afsnit 2.2.1 og Bilag 3. Vores sammenlignende analyser er baseret på alle borgere, der deltog i lodtrækningen, uanset hvilken indsats borgerne rent faktisk fik. En detaljeret beskrivelse af lodtrækningen er angivet i afsnit 8.4 og Bilag 3. Undersøgelsen bestod derfor af i alt 675 borgere, hvoraf 338 var i indsatsgruppen og 337 i kontrolgruppen. Af de 338 borgere, der blev udtrukket til indsatsen i Trædesten, startede 230 borgere i indsatsen.

Et lille flertallet af borgerne i undersøgelsen var mænd (56 %), og der var en overvægt af deltagere i aldersgruppen 50-59 år, Tabel 4.1. Andelen af mænd var dog den samme i indsatsgruppen og i kontrolgruppen, hvorimod der var en lille overvægt af ældre borgere i indsatsgruppen i forhold til i kontrolgruppen, Tabel 4.1.

Tabel 4.1 Fordeling på køn og alder for de deltagende borgere i undersøgelsen

	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Mænd [%]	56,2	57,0
Alder [%]		
30-39 år	11,8	17,5
40-49 år	28,4	32,1
50-59 år	40,5	32,9
60-67 år	19,2	17,5
Totale antal	338	337

4.1.2 Indsatsen i Trædesten

Indsatsen i Trædesten var delt op i forskellige moduler, de såkaldte trædesten, og aktiviteter, som borgerne deltog i, se Kapitel 2. Da indsatsen i Trædesten var tilrettelagt individuelt for den enkelte borger, har borgerne i Trædesten ikke nødvendigvis fået alle moduler eller deltaget i alle aktiviteter. Desuden var der en del borgere, der stoppede undervejs i forløbet. Det er således lidt forskelligt, hvilken kombination af moduler og aktiviteter de enkelte borgere har deltaget i. Vi har derfor inddelt de 230 borgere, der startede i Trædesten, i fem grupper, afhængigt af hvilke overordnede aktiviteter borgerne har deltaget, Figur 4.1.

Figur 4.1 De overordnede aktiviteter, som borgerne har deltaget i

Gruppe	Visitation, tilrettelæggelse forløb, mentorstøtte	Intern praktik, mentorstøtte, virksomhedskonsulent	Virksomhedspraktik, jobsøgning, mentorstøtte, virksomhedskonsulent	Forlænget virksomhedspraktik, mentorstøtte, virksomhedskonsulent	Opstart job med efterværn, mentorstøtte, virksomhedskonsulent	Borgere [Antal]
1						27
2						41
3*						25
4						84
5						53
Total						230

Note: *Enkelte borgere i denne gruppe har fået et forløb med forlænget virksomhedspraktik.

De overordnede moduler var visitation, intern praktik, virksomhedspraktik og opstart i job med efterværn. Indsatsen var tænkt, således at borgerne skulle

gennem de overordnede moduler. Gruppe 4 er borgere, der har været gennem Trædesten, som det var tiltænkt. Gruppe 5 har også været igennem Trædesten, som det var tiltænkt, men Gruppe 5 var de borgere, der fik forlænget deres virksomhedspraktik, mens de ventede på at få en afgørelse om fleksjob fra rehabiliteringsteamet i Københavns Kommune. Gruppe 1-3 er borgere, der afbrød indsatsen på forskellige tidspunkter i forløbet.

I praksis var der en glidende overgang mellem virksomhedspraktik og opstart i job med efterværn. I alle modulerne har borgerne fået mentorstøtte. Virksomhedskonsulenten, der stod for brobygningen mellem praktik og job, havde en større og større rolle, jo tættere borgeren kom på arbejdsmarkedet, og støttede borgeren i op til 13 uger i forbindelse med egentlig opstart i job, Kapitel 2.

Af de 230 borgere, der startede på modulerne i Trædesten, er det i alt 137 borgere (gruppe 4 og 5), der også er startet op i job med efterværn, Figur 4.1.

4.1.3 Måling af beskæftigelseseffekter i januar 2022

I det følgende har vi undersøgt, om borgerne i indsatsgruppen i højere grad opnåede beskæftigelse end borgerne i kontrolgruppen. Vi har baseret analysen på januar måned 2022, da undersøgelsen var planlagt til at afslutte med udgangen af 2021. Vi har set på en række effektmål relateret til borgernes grad af beskæftigelse på arbejdsmarkedet. De forskellige effektmål er beskrevet i detaljer i Del 2 under Effektmål, afsnit 8.2.

Vores hovedeffektmål var, om borgerne havde løntimer i januar 2022. Vi har set på andelen af borgere, der havde løntimer, uanset hvor mange timer de arbejdede, Tabel 4.2.

Tabel 4.2 Andel af borgere, der har løntimer i januar 2022, i de to grupper.

	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Antal med løntimer	65	59
Andel med løntimer [%]	19,2	17,5
Totale antal	338	337

Der er således en større andel (19,2 %) af borgerne i indsatsgruppen, der har haft løntimer i januar 2022 i forhold til borgerne i kontrolgruppen (17,5 %). Det

er dog en relativ lille forskel mellem de to grupper, og forskellen er ikke statistisk signifikant, se Bilagstabel 4.1.

Vi har desuden undersøgt, hvor mange timer per uge borgerne i gennemsnit har arbejdet i løbet af januar 2022, Tabel 4.3.

Tabel 4.3 Borgernes gennemsnitlige arbejdstid per uge i januar 2022

Timer pr uge	Indsatsgruppe [%]	Kontrolgruppe [%]
0 timer	80,8	82,5
1-9 timer	7,7	5,6
10-29 timer	5,0	4,8
30+ timer	6,5	7,1
Totale antal	338	337

For borgerne i indsatsgruppen er der en lidt større andel end i kontrolgruppen, der arbejder henholdsvis 1-9 timer eller 10-29 timer per uge. Derimod er der en lidt større andel af borgerne i kontrolgruppen, der arbejder mere end 30 timer per uge, end borgerne i indsatsgruppen. Forskellene mellem de to grupper er dog relativt små, og der er ikke signifikant forskel på fordelingen i den ugentlige arbejdstid i de to grupper, se Bilagstabel 4.4.

I alt har 65 borgere i indsatsgruppen løntimer i januar 2022 mod 59 borgere i kontrolgruppen, Tabel 4.4. Det er ca. halvdelen af de borger, der har løntimer, som samtidig modtager en form for ydelse, og det gælder både for borgerne i indsats- og kontrolgruppen. I det følgende har vi set på borgernes arbejdsmarkedsstatus baseret på de ydelser, som de har fået i januar 2022.

Tabel 4.4 Antal borgere med løntimer i januar 2022 i de 2 grupper

	Indsatsgruppe [antal]	Kontrolgruppe [antal]
Løntimer uden ydelse	32	28
Løntimer med ydelse	33	31
Total	65	59

Den overordnede arbejdsmarkedsstatus for borgerne i undersøgelsen er angivet i Tabel 4.5. Kategorierne er beskrevet i detaljer i Bilag 2. Der er relativ lille forskel på de to grupper. Den største forskel på grupperne er, at en lidt større andel af borgere i kontrolgruppen er på kontanthjælp uden en indsats (46,9 %) i forhold til borgerne i Trædesten (39,4 %).

Tabel 4.5 Arbejdsmarkedsstatus for borgerne i Trædesten og kontrolgruppen i januar 2022

Arbejdsmarkedsstatus	Indsatsgruppe [%]	Kontrolgruppe [%]
Løntimer uden ydelse	9,5	8,3
Ledig, sygedagpenge mv.	4,4	1,8
Fleksjob med løntimer	3,9	2,4
Virksomhedspraktik, løntilskud mv.	5,9	8,0
Førtidspension mv.	4,1	5,6
Kontanthjælp, passiv	39,4	46,9
Folkepension, udrejst mv.	2,4	2,4
Selvforsørgende	8,9	6,8
Vejledning, opkvalificering, uddannelse mv.	14,8	10,1
Ressourceforløb mv.	6,8	7,7
Totale antal	338	337

En af de store forskelle på indsatsen i Trædesten og indsatsen i kontrolgruppen er, at Trædesten er et langt sammenhængende forløb på op til 52 uger med eventuelt forlængelse på 23 uger, mens indsatsen for kontrolgruppen typisk er kortere forløb. Til gengæld kan borgere i kontrolgruppen eventuelt få flere korte forløb i den samme periode, som indsatsen i Trædesten varer.

I den periode, som indsatsen varer, vil borgerne typisk ikke søge job. Derfor vil de lange sammenhængende forløb have den indbyggede ulempe, at de i en længere periode fastholder borgeren i ledighed i forhold til de korte forløb. Vi har derfor set på, hvor mange timer borgerne i henholdsvis indsats- og kontrolgruppen har opnået i løbet af forsøgsperioden. Vi har beregnet antal løntimer for borgerne i de to grupper fra den måned, hvor de borgere, der var allokeret til Trædesten, startede i indsatsen, og indtil undersøgelsen sluttede i december 2021.

Borgerne i Trædesten har i gennemsnit haft 284 timer per person i forsøgsperioden, mens borgerne i kontrolgruppen i gennemsnit har haft 322 timer per person, Bilag 5. Borgerne i kontrolgruppen har ved forsøgets afslutning i gennemsnit per borger opnået flere timer end borgerne i Trædesten. I Bilagstabel 5.2 er angivet fordelingen af det samlede antal løntimer i forsøgsperioden. Der er lidt større andel af borgerne i kontrolgruppen, der har mere end 750 timer i løbet af forsøgsperioden, men forskellen er ikke statistisk signifikant. Men det viser således, at mens borgerne i Trædesten er i gang med deres indsats, så har nogle borgere i kontrolgruppen perioder, hvor de har løntimer.

4.1.4 Måling af beskæftigelseseffekter i oktober 2022

Da indsatsen i Trædesten blev afbrudt på grund af corona, og projektperioden derfor blev forlænget, har vi lavet en opfølgende måling af beskæftigelseseffekterne for de to grupper i oktober 2022. Vi har set på de samme effektmål, som blev opgjort baseret på januar måned 2022. For effektmålingen i oktober 2022 er det ikke muligt at koble data med omkostninger i den samfundsøkonomiske analyse, da vi kun har økonomidata til og med december 2021.

Der er en større andel (24,3 %) af borgerne i indsatsgruppen, der har haft løntimer i oktober 2022 i forhold til kontrolgruppen (20,5 %). Forskellen mellem de to grupper (3,8 %) er større i oktober 2022, end forskellen var i januar 2022 (1,7 %). Forskellen mellem de to grupper var dog ikke statistisk signifikant, Bilagstabel 4.5.

Tabel 4.6 Andel af borgere, der har løntimer i oktober 2022, i de to grupper

	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Antal med løntimer	82	69
Andel med løn timer [%]	24,3	20,5
Totale antal	338	337

Borgernes gennemsnitlige arbejdstid per uge i oktober 2022 er angivet i Tabel 4.7. Den største forskel på de to grupper er, at en større andel af borgerne i indsatsgruppen (10,4 %) har en ugentlig arbejdstid på 1-9 timer i forhold til borgerne i kontrolgruppen (7,1 %). Generelt er forskellen i ugentlig arbejdstid mellem de to grupper lille, og forskellen er ikke statistisk signifikant, Bilagstabel 4.7.

Tabel 4.7 Borgernes gennemsnitlige arbejdstid per uge i oktober 2022

	Indsatsgruppe [%]	Kontrolgruppe [%]
0 timer	75,7	79,5
1-9 timer	10,4	7,1
10-29 timer	5,3	5,3
30+ timer	8,6	8,0
Totale antal	338	337

I oktober 2022 er der 82 af borgerne i indsatsgruppen, der har løntimer, mens det gælder for 69 af de borgere, der har været i kontrolgruppen, Tabel 4.8. Forskellen på de to grupper er, at der er flere borgere i indsatsgruppen, som har løntimer med ydelser, i forhold til kontrolgruppen. Derimod er antallet af borgere, der har løntimer uden ydelser, det samme i de to grupper.

Tabel 4.8 Antal borgere med løntimer i oktober 2022 i de to grupper

Borgere med løntimer	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Løntimer uden ydelse	39	39
Løntimer med ydelse	43	30
Total	82	69

Borgernes arbejdsmarkedsstatus i oktober 2022 er angivet i Tabel 4.9. De mest markante forskelle er, at en større andel af borgerne i indsatsgruppen har fleksjob med løntimer (8,0 %) eller har fleksjob, men er ledige (3,8 %), i forhold til borgerne i kontrolgruppen (fleksjob med løntimer 3,6 %; fleksjob, men ledige 1,8 %). Omvendt er der en større andel af borgerne i kontrolgruppen, der er i gang med et forløb med vejledning, opkvalificering eller uddannelse (12,2 %) i forhold til borgerne i indsatsgruppen (5,9 %). Der er således en større andel af borgerne i Trædesten, som har fået en afklaring på deres arbejdsmarkedssituation i forhold til borgerne i kontrolgruppen.

Tabel 4.9 Arbejdsmarkedsstatus for borgerne i Trædesten og kontrolgruppen i oktober 2022

Arbejdsmarkedsstatus	Indsatsgruppe [%]	Kontrolgruppe [%]
Løntimer uden ydelse	11,5	11,6
Ledig, sygedagpenge	2,1	1,5
Fleksjob, ledig, sygedagpenge	3,8	1,8
Fleksjob med løntimer	8,0	3,6
Virksomhedspraktik, løntilskud	5,0	5,6
Førtidspension mv.	8,3	8,6
Kontanthjælp, passiv	34,6	33,8
Folkepension, udrejst	2,7	3,3
Selvforsørgende	7,4	8,9
Vejledning, opkvalificering, uddannelse	5,9	12,2
Ressourceforløb mv.	10,7	9,2
Totale antal	338	337

4.1.5 Beskæftigelseseffekt opdelt på køn, alder og etnicitet

Vi har undersøgt, om indsatsen i Trædesten eventuelt har forskellig effekt afhængigt af borgernes køn, alder eller etnicitet. Vi har her undersøgt effekten af Trædesten, i forhold til om borgerne havde løntimer i januar 2022 og ved den opfølgende måling i oktober 2022. Vi har derfor lavet stratificerede analyser, hvor vi har opdelt på henholdsvis køn, alder (i intervaller) og etnicitet.

Vi fandt ingen signifikant forskel på andelen af borgere med løntimer i indsats- og kontrolgruppen i analyserne, hvor vi stratificerede på henholdsvis alder og etnicitet (data er ikke vist).

Andelen af borgere i indsats- og kontrolgruppen, der har løntimer i henholdsvis januar og oktober 2022, opdelt på køn, er angivet i Tabel 4.10 og Tabel 4.11. I både januar og oktober 2022 er der en større andel af mænd, der har løntimer i indsatsgruppen end i kontrolgruppen. For kvinder er der derimod kun en marginal større andel, der har løntimer i indsatsgruppen end i kontrolgruppen, i både januar og oktober 2022.

For kvinder er der ikke statistisk signifikant forskel på andelen med løntimer i indsatsgruppen i forhold til andelen med løntimer i kontrolgruppen hverken i januar eller oktober 2022, Bilagstabel 4.10 og Bilagstabel 4.11.

For mænd i indsatsgruppen er der signifikant større sandsynlighed for at have løntimer i oktober 2022 (RR=1,46) end for mænd i kontrolgruppen, Bilagstabel 4.9, men der ikke er signifikant forskel på andelen af mænd med løntimer i de to grupper i januar 2022, Bilagstabel 4.8. Det vil sige, at for mænd ser det ud til, at indsatsen i Trædesten har en effekt på længere sigt. For mænd i indsatsgruppen er der således 46 % større sandsynlighed for at have løntimer i oktober 2022 i forhold til mænd i kontrolgruppen.

Tabel 4.10 Andel af borgere i indsats- og kontrolgruppe, der har løntimer i januar 2022, opdelt på køn

	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Mænd [%]	20,0	17,2
Totale antal	190	192
Kvinder [%]	18,2	17,9
Totale antal	148	145

Tabel 4.11 Andel af borgere i indsats- og kontrolgruppe, der har løntimer i oktober 2022, opdelt på køn

	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Mænd [%]	26,3	19,8
Totale antal	190	192
Kvinder [%]	21,6	21,4
Totale antal	148	145

4.1.6 Deskriptiv analyse af borgere, der har deltaget i indsatsen i Trædesten

I det følgende har vi set på beskæftigelsesforhold for den gruppe af borgere, som deltog i indsatsen i Trædesten. For sammenligningens skyld har vi med-

taget alle de 338 borgere, som blev udtrukket til at deltage i indsatsen i Trædesten. Vi har således sammenlignet beskæftigelsesforholdene på tværs af den gruppe, der blev udtrukket til indsatsen i Trædesten. For denne gruppe kan vi ikke analysere effekterne, da vi ikke her har en egentlig kontrolgruppe. De deskriptive analyser af beskæftigelsesforholdene for borgerne i indsatsgruppen er baseret på beskæftigelsesforholdene for borgerne i oktober 2022.

I Tabel 4.12 har vi angivet, hvor stor en andel af borgerne i Trædesten der havde løntimer i oktober 2002, opgjort på hvilke moduler de har gennemført. Vi har medtaget andelen af borgere, der blev screenet fra af enten kommunen eller af Settlementet. Modulerne, som de forskellige grupper af borgere har deltaget i, er beskrevet i afsnit 4.1.2, og aktiviteterne i de forskellige moduler er beskrevet nærmere i kapitel 2.

For den gruppe, der blev screenet fra i Settlementet, og gruppe 2, som kun har deltaget i visitation og intern praktik, var der for få borgere, til at vi kan angive andelen præcis. Dette skyldes, at vi af diskretionshensyn ikke kan vise data, hvis gruppen er baseret på få personer.

Borgerne fik forlænget deres forløb i virksomhedspraktik, mens de ventede på at få en afgørelse fra kommunen om tildeling af fleksjob. For gruppen af borgere, der er startet op i job, efter at de har haft et forlænget forløb i virksomhedspraktik, har 45,3 %, svarende til 24 borgere haft løntimer i oktober 2022 (Gruppe 5). For de øvrige grupper af borgere er det fra 23,9-25,9 % af borgerne, der har haft løntimer i oktober 2022. Gruppe 5, der er startet i job efter et forlænget forløb i virksomhedspraktik, bestod af 53 borgere, og heraf fik 30 borgere tilkendt fleksjob. Af disse borgere har 22 haft løntimer i oktober 2022, mens otte borgere var ledige. Så 22 ud af 24 borgere, der har haft løntimer i denne gruppe, havde fleksjob.

Tabel 4.12 Gruppe af borgere, der har gennemgået forskellige forløb i Trædesten

	Borgere uden løntimer [%]	Borgere med løntimer [%]	Total [Antal]
Screenes fra i kommunen	76,1	23,9	67
Screenes fra i Settlementet	-	<15	41
Visitation mv. (Gruppe 1)	74,1	25,9	27
Visitation, intern praktik (Gruppe 2)	-	<15	41
Visitation, intern praktik, virksomhedspraktik (Gruppe 3)	76,0	24,0	25

	Borgere uden løntimer [%]	Borgere med løntimer [%]	Total [Antal]
Visitation, intern praktik, virksomhedspraktik, job m. efterværn (Gruppe 4)	75,0	25,0	84
Visitation, intern praktik, forlænget virksomhedspraktik, job m. efterværn (Gruppe 5)	54,7	45,3	53
Totale antal	256	82	338

Da der var meget få borgere i enkelte af kategorierne i Tabel 4.12, har vi i det følgende slået nogle af kategorierne sammen. Vi har således opdelt gruppen af borgere, der blev udtrukket til Trædesten, i en gruppe, der ikke fik indsats i Trædesten, en gruppe, der fik indsats i Trædesten, men som stoppede, inden de startede i egentlig job med efterværn, og en gruppe, der fik indsats med opstart i job med efterværn, Tabel 4.13.

Tabel 4.13 Andel af borgere med løntimer, baseret på overordnet inddeling af indsatsen i Trædesten

	Borgere uden løntimer [%]	Borgere med løntimer [%]	Total [Antal]
Ingen indsats i Trædesten	80,6	19,4	108
Indsats uden opstart i job med efterværn (gruppe 1-3)	82,8	17,2	93
Indsats med opstart i job med efterværn (gruppe 4, 5)	67,2	32,9	137
Totale antal	256	82	338

Det ses, at for gruppen, der har fået indsats med opstart i job med efterværn, var der 32,9 %, der havde løntimer i oktober 2022, mens det for de to øvrige grupper kun gjaldt for henholdsvis 17,2 og 19,4 %.

I Tabel 4.14 er angivet, hvor mange timer borgerne i Trædesten havde i oktober 2022, opdelt på om borgerne, der blev udtrukket til Trædesten, fik en indsats, fik en indsats uden opstart i job med efterværn eller fik en indsats med opstart i job med efterværn. Vi har opdelt timeantallet i, om borgerne havde 20 timer eller mere per uge, 1-19 timer per uge eller om de ikke havde løntimer.

I gruppen, der har fået en indsats med job med efterværn, er det 21,9 %, der har haft 1-19 timer per uge, mens det gælder for henholdsvis 7,5 og 9,3 % for de to øvrige grupper. Andelen af borgere, der har arbejdet 20 timer eller mere per uge, er stort set den samme i de tre grupper (9,7-11,0 %).

I Bilagstabel 6.1 er arbejdstiden for de borgere, der har haft en indsats med opstart i job med efterværn, yderligere opdelt. De fleste borgere, der har fået indsats med opstart i job med efterværn, arbejdede 1-9 timer per uge i oktober 2022. Det gælder for 22 ud af de 45 borgere, som havde løntimer i oktober 2022.

Tabel 4.14 Arbejdstid per uge i oktober 2022 for borgerne i indsatsgruppen

	0 timer	1-19 timer	20+ timer	Total
Ingen indsats	80,6	9,3	10,2	108
Indsats uden opstart i job med efterværn (gruppe 1-3)	82,8	7,5	9,7	93
Indsats med opstart i job med efterværn (gruppe 4, 5)	67,2	21,9	11,0	137
Totale antal	256	47	35	338

Arbejdsmarkedsstatus i oktober 2022 for de borgere, der var udtrukket til Trædesten, er angivet i Tabel 4.15. Vi har i denne opgørelse set på den gruppe, der har fået en indsats med opstart i job med efterværn, og sammenlignet med gruppen af borgere, der enten har fået en indsats uden opstart i job eller ikke har fået nogen indsats.

Den mest markante forskel i arbejdsmarkedsstatus for borgerne i de to grupper er, at der er en større andel af borgerne i gruppen, der er fået en indsats med opstart i job med efterværn, der har løntimer med supplerende ydelse som fx fleksjob (21,9 %), i forhold til de øvrige borgere (6,5 %). Tilsvarende er der 19,7 % i gruppen, der har fået indsats med opstart i job med efterværn, som er på kontanthjælp og passiv, mens det gælder for 41,9 % af de øvrige borgere.

Tabel 4.15 Arbejdsmarkedsstatus i oktober 2022 for borgerne i indsatsgruppen

	Ingen indsats/indsats uden opstart i job m. efterværn [%]	Indsats med opstart i job m. efterværn [%]
Løntimer uden ydelse	11,9	11,0
Løntimer med ydelse	6,5	21,9
Ledig, sygedagpenge	2,5	8,0
Virksomhedspraktik, løntilskud	4,5	5,1
Førtidspension, folkepension, udrejst mv.	8,5	13,9
Kontanthjælp, passiv	41,8	19,7
Selvforsørgende	9,5	4,4
Vejledning, opkvalificering, uddannelse	6,0	4,4
Ressourceforløb mv.	9,0	11,7
Totale antal	201	137

4.2 Diskussion af effektevalueringens resultater

Vi har evalueret effekten af indsatsen i projekt Trædesten. Evalueringen blev foretaget som et randomiseret kontrolleret forsøg, hvor halvdelen af borgerne tilfældigt blev allokeret til at modtage indsatsen i Trædesten, mens den anden halvdel blev allokeret til kontrolgruppen, som fik den ordinære indsats. Vi har vurderet effekterne på baggrund af beskæftigelsesforholdene for borgerne i januar måned 2022, hvor forsøget sluttede, og en opfølgende måling i oktober 2022.

Vi fandt, at Trædesten har en effekt på beskæftigelsen for mænd, men ikke på beskæftigelsen for kvinder. Baseret på stratificerede analyser, hvor vi har lavet separate analyser for mænd og kvinder, fandt vi, at mænd i indsatsgruppen ved den opfølgende måling i oktober 2022 havde 46 % større sandsynlighed for at have løntimer end mænd i kontrolgruppen. Da borgerne var tilfældigt udtrukket til at modtage indsatsen i Trædesten eller modtage indsatsen i kontrolgruppen, er den eneste forskel på de to grupper, at borgerne har modtaget forskellige indsatser. Der var en større andel af mænd i indsatsgruppen, der havde løntimer ved både målingen i januar og oktober 2022 i forhold til andelen af mænd i kontrolgruppen, men det var dog kun ved målingen i oktober 2022, at der var signifikant forskel på de to grupper.

Der var ikke forskel på andelen af kvinder, der var i beskæftigelse i indsats- og kontrolgruppen, hverken ved målingen i januar eller oktober 2022. Vi har ikke umiddelbart en forklaring på, hvorfor indsatsen i Trædesten, i forhold til indsatsen i kontrolgruppen, har en effekt på beskæftigelsen for mænd, men ikke for kvinder. Tidligere undersøgelser af effekten af beskæftigelsesindsatser er ikke helt entydige i forhold til kønsforskelle (Slotsholm 2014). Mænd er generelt bedre til at komme ud af overførselssystemet end kvinder. Virksomhedsrettede tilbud såsom løntilskud inden for det private har størst effekt for kvinder, mens virksomhedspraktik har positiv effekt for både mænd og kvinder.

En medvirkende forklaring på, at vi finder en positiv beskæftigelseseffekt for mænd, kan dog være, at man i løbet af udviklingsfasen af Trædesten (første år) fandt ud af, at nogle af de interne socialøkonomiske virksomheder ikke var attraktive for de mandlige borgere. Derfor var der fokus på at forbedre de interne praktikker for de mandlige borgere. Således udbyggede man de interne virksomheder og aktiviteter omkring håndværksfag og gartneri.

For den samlede gruppe af borgere, bestående af både mænd og kvinder, i undersøgelsen var der en større andel af borgerne i indsatsgruppen, der havde løntimer ved målingerne i både januar og oktober 2022 end borgerne i kontrolgruppen, men vi fandt ikke signifikant forskel på andel med løntimer i indsats- og kontrolgruppen ved de to målinger. Som beskrevet ovenover er den forskel, vi finder, drevet af, at mænd i indsatsgruppen i højere grad havde løntimer end mænd i kontrolgruppen, mens der ikke var forskel på andelen af kvinder med i løntimer i de to grupper.

Der har imidlertid været en række svagheder ved undersøgelsen, som kan være med til at forklare, hvorfor vi kun finder begrænset effekt af indsatsen i Trædesten. Den største svaghed har været omkring udvælgelsen af borgerne til undersøgelsen, se Kapitel 2 og Bilag 3. Dels i forhold til den måde, borgerne blev udvalgt på, dels i forhold til, at der gennem hele forsøgsperioden har været en diskussion mellem Settlementet og Københavns Kommune om, hvilke borgere der var i målgruppen for at modtage indsatsen i Trædesten.

Københavns Kommune udvalgte borgerne til undersøgelsen på baggrund af kriterier, der var opstillet af Settlementet. Blandt andet skulle borgerne kunne klare sig på dansk, og borgernes eventuelle misbrug eller psykisk sygdom skulle være velbehandlet, se afsnit 2.2.1. Jobcenteret skulle desuden vurdere, om borgerne kunne fungere i en af de socialøkonomiske virksomheder, om borgeren efter 26 uger kunne fungere i praktik i en ordinær virksomhed, og om borgeren efter 52 skulle kunne få lønindkomst.

En liste med de borgere, som var blevet udvalgt til undersøgelsen, blev sendt til VIVE, som trak lod om, hvilke borgere der skulle i indsats- eller kontrolgruppen. De borgere, som var udvalgt til at modtage indsatsen i Trædesten, blev

indkaldt til et møde i kommunen, og i nogle tilfælde blev de screenet fra til indsatsen i Trædesten, da det viste sig, at borgerne alligevel ikke var i målgruppen for forsøget. Mødet med borgerne burde have været foretaget, inden der blev trukket lod om, hvilken indsats borgerne skulle have, men på grund af ressourcespørgsmål i projektet var det ikke muligt for kommunen at indkalde alle potentielle borgere til et screeningmøde.

Nogle af de borgere, som skulle starte i Trædesten, blev efterfølgende vurderet af Settlementet til alligevel ikke at tilhøre målgruppen, og i nogle tilfælde dukkede borgere ikke op, selvom de var udvalgt til indsatsen. Af de 338 borgere, der blev allokeret til indsatsen i Trædesten, var det 230 borgere, der startede på indsatsen i Trædesten. Der var dog også et stort frafald fra indsatsen i løbet af forsøgsperioden, og i alt 137 borgere startede op i job som en del af indsatsen, se Figur 4.1. Det er således kun 137 borgere, der har fået indsatsen i Trædesten, som den var tiltænkt.

Det er en svaghed i undersøgelsen, at kun 137 borgere, svarende til 41 % af de udtrukne, har fået indsatsen i Trædesten, som den var tiltænkt. Dette kan være med til at forklare den relativt lille forskel i andel med løntimer i indsats- og kontrolgruppen for den samlede gruppe af borgere i undersøgelsen. Den deskriptive analyse af borgerne i indsatsgruppen viste netop, at det specielt var borgere, der havde fået indsats med opstart i job med efterværn, som havde løntimer i oktober 2022, afsnit 4.1.6.

Omvendt var vi til trods for den relativt lille andel af borgere, der har deltaget i Trædesten, som det var tiltænkt, alligevel i stand til at finde en statistisk signifikant effekt af Trædesten for mænd. Det er dog ikke til at sige, hvordan resultatet ville have været, hvis visitationen af borgerne til forsøget havde været bedre.

Hvis flere borgere havde gennemført indsatsen i Trædesten, ville vi have haft et bedre grundlag at vurdere indsatsen på. I den nuværende analyse er der en gruppe af borgere, som alligevel ikke var i målgruppen, men som optræder i indsatsgruppen, selvom de efter at være droppet ud får en indsats, som er sammenlignelig med indsatsen i kontrolgruppen. Hvis vi havde kunnet screene denne gruppe af borgere, som ikke var i målgruppen, fra inden lodtrækningen, ville forsøget have været stærkere. Det er dog svært at sige noget om udfaldet, hvis flere borgere rent faktisk havde fået indsatsen.

En medvirkende årsag til, at vi ikke finder forskel på beskæftigelsen i indsats- og kontrolgruppen for den samlede gruppe af borgere i undersøgelsen, kan være, at der i løbet af den lange undersøgelsesperiode er sket ændringer for borgerne i kontrolgruppen. Indsatsen i Trædesten har efter en udviklingsperiode været relativt konstant i forsøgsperioden, mens indsatserne i kontrolgruppen har kunnet ændre sig i løbet af forsøgsperioden. Faktisk er der elementer,

der er sammenlignelige med elementer i indsatsen i Trædesten, som i løbet af forsøgsperioden er blevet indført for borgerne i kontrolgruppen, se Kapitel 3.1. På den måde kommer indsatsen i Trædesten og indsatserne i kontrolgruppen på nogle områder til at ligne hinanden, og det kan være med til at forklare den manglende effekt for den samlede gruppe af borgere. At der i meget lange forsøg er elementer fra indsatsen i indsatsgruppen, der i løbet af forsøgsperioden også bliver indført i kontrolgruppen, har vi også set i andre undersøgelser (Holt & Pejtersen 2019).

Styrken ved undersøgelsen var, at vi har anvendt et RCT-design, så borgerne blev tilfældigt udtrukket til at modtage indsatsen i Trædesten eller at modtage den ordinære indsats i kontrolgruppen. Vi har desuden analyseret data baseret på 'intention-to-treat'-metoden, som er standardmetoden ved RCT-studier (Hollis & Campbell 1999). Det vil sige, vi har i analyserne fastholdt den allokering, borgerne blev tildelt ved lodtrækningen, uanset om borgerne i indsatsgruppen fik indsatsen i Trædesten eller ej. Dermed er de to grupper af borgere sammenlignelige, og den eneste forskel på de to grupper var, at nogle borgere i indsatsgruppen har deltaget i indsatsen i Trædesten, mens borgerne i kontrolgruppen har modtaget den ordinære indsats for denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere.

Lodtrækningsdesignet har specielt været vigtigt i forbindelse med coronanedlukningerne. Under corona har beskæftigelsesindsatserne for borgerne været suspenderet flere gange, men det har betydet, at indsatsen for både borgerne i Trædesten og for borgerne i kontrolgruppen har været suspenderet. Vi har i de statistiske analyser taget hensyn til, hvornår borgerne kom ind i forsøget, og på den måde har suspenderingen på de forskellige tidspunkter i forløbene påvirket borgerne i indsats- og kontrolgruppen på samme måde.

Borgerne, der var udtrukket til indsatsen i Trædesten, klarede sig generelt bedre på de målte beskæftigelsesforhold end borgerne i kontrolgruppen. Det primære mål for beskæftigelse var, om borgerne havde løntimer, som vi har diskuteret ovenover. I det følgende ser vi på forskellene i de øvrige beskæftigelsesmål mellem indsats- og kontrolgruppen, selvom forskellene ikke var statistisk signifikante.

Der var en positiv udvikling fra januar til oktober på alle beskæftigelsesmål, således at forskellen i beskæftigelsesmålene for indsats- og kontrolgruppen var større i oktober end i januar 2022.

Når vi ser på de øvrige beskæftigelsesmål, er de største forskelle på borgerne i indsats- og kontrolgruppen, at borgerne i indsatsgruppen i højere grad har jobs på 1-9 timer, at flere borgere i indsatsgruppen har løntimer, samtidig med at de får ydelser, og at der specielt er flere i borgere i indsatsgruppen, der har fået tilkendt et fleksjob. Undersøgelser af fleksjobordningen viser, at det kan

være belastende for borgerne at være i langvarige uafklarede forløb, hvorfor en afklaring med fleksjob øger borgernes mulighed for at få fodfæste på arbejdsmarkedet (DISCUS 2010, DISCUS & Epinion 2017).

De tre beskæftigelsesmål hænger imidlertid i nogen grad sammen, da en tilkendelse af fleksjob påvirker de andre mål. Når en borger får tilkendt fleksjob, betyder det, at borgerens arbejdsgiver udelukkende betaler for det arbejde, borgeren udfører, mens kommunen supplerer lønnen med et fleksløntilskud, der afhænger af lønnen fra arbejdsgiveren. Dette gør det muligt for virksomhederne at ansætte borgerne i ganske få timer om ugen.

Et af modulerne i Trædesten var specielt beregnet til borgere, der ventede på at få en afgørelse om at få tilkendt fleksjob. Der var således fokus på fleksjob som en del af indsatsen i Trædesten, hvilket kun blev forstærket i løbet af forsøgsperioden, se kapitel 2.3.7. I løbet af foråret 2019 opstod der flaskehalsproblemer i Københavns Kommune, således at der var lang ventetid med hensyn til at få en afgørelse om fleksjob. Imidlertid fik projekt Trædesten en ordning, Fast track, således at borgerne i Trædesten kunne springe køen over og hurtigere få en afgørelse om tilkendelse af fleksjob. Denne ordning gjaldt dog kun for borgerne i Trædesten og ikke borgere, der blev udtrukket til kontrolgruppen. Herved blev ordningen en del af indsatsen i Trædesten, da vi ikke kan udskille effekten af denne ordning fra de øvrige elementer i indsatsen. Fast track-ordningen stoppede i løbet af foråret 2020.

Borgerne i kontrolgruppen klarer sig bedre på et område i forhold til indsatsgruppen. Borgerne i kontrolgruppen har i gennemsnit haft flere løntimer per person i løbet af forsøgsperioden i forhold til borgerne i indsatsgruppen, om end forskellen ikke er statistisk signifikant. Denne effekt (fastholdelseeffekt (Slotsholm 2014)) var forventet, da borgerne i Trædesten er låst i indsatsen i og til 52 uger (plus evt. 26 ugers forlængelse), hvorimod kontrolgruppen typisk har kortere indsatser. Forskellen skyldes, at der er en lille andel af borgere i kontrolgruppen, der har haft mange timer i forsøgsperioden i forhold til den tilsvarende andel i indsatsgruppen, Bilag 5. Vi har ikke lagt vægt på dette mål i selve effektevalueringen, da det indgår som en del af den samfundsøkonomiske analyse, se Kapitel 5.

Den deskriptive analyse for borgerne i indsatsgruppen viser, at de borgere, der er startet op i job med efterværn i form af støtte fra virksomhedskonsulenten, i høj grad er dem, der har løntimer ved den opfølgende måling i oktober 2022. Den største andel af borgere, der har løntimer i oktober 2022, er blandt den gruppe af borgere, som både er startet op i job med efterværn, og som har fået tilkendt fleksjob. At den gruppe af borgere, der er startet i job med efterværn, også er blandt den gruppe af borgere, hvor den største andel har løntimer ved den opfølgende måling, bekræfter i nogen grad de hypoteser, som settlementet havde omkring indsatsen i Trædesten. Imidlertid har det i

denne undersøgelse ikke været muligt entydigt at sige noget om effekten af de enkelte moduler, da det godt kan være en bestemt gruppe af borgere, som gennemfører indsatsen og starter op i job. Det kan være borgere, som er særligt motiverede, eller borgere, som indsatsen i Trædesten passer særlig godt til. Vi kan ikke afgøre, om det er selve aktiviteterne, der har betydning, eller det blot er en bestemt gruppe af borger, der ender med at få løntimer.

4.3 Konklusion, effektevaluering

Indsatsen i Trædesten har en signifikant effekt på beskæftigelsen for mænd, men ikke på beskæftigelsen for kvinder.

For mænd, der har fået indsatsen i Trædesten, var der 46 % større sandsynlighed for at have løntimer ved den opfølgende måling i oktober 2022 end for mænd, der har fået den ordinære indsats i jobcenteret.

For den samlede gruppe af borgere i undersøgelsen fandt vi ikke statistisk signifikant forskel på beskæftigelsesmålene i indsats- og kontrolgruppen. Borgerne i indsatsgruppen klarede sig dog bedre på en række beskæftigelsesmål end borgerne i kontrolgruppen.

De følgende forskelle i beskæftigelsesmål for borgerne er udelukkende baseret på deskriptive forskelle mellem grupperne og er ikke statistisk signifikante:

- Borgere, der har fået indsatsen i Trædesten, er i højere grad i beskæftigelse end borgere, der har fået den ordinære indsats.
- Borgere, der har fået indsatsen i Trædesten, har i højere grad jobs med få timer per uge end borgere, der har fået den ordinære indsats.
- Borgere, der har fået indsatsen i Trædesten, har i højere grad fået tilkendt fleksjob end borgere, der har fået den ordinære indsats.
- Borgere, der har deltaget i indsatsen i Trædesten og er startet i job med efterværn, er i højere grad i beskæftigelse end borgere i indsatsgruppen, der ikke er startet i job med efterværn.
- Borgere, der har deltaget i indsatsen i Trædesten og både er startet i job med efterværn og har fået tilkendt fleksjob, er i højere grad i beskæftigelse end andre borgere i indsatsgruppen.

5 Samfundsøkonomisk analyse

Den samfundsøkonomiske analyse har til formål at beregne og beskrive, hvilke udgifter og indtægter som borgerne i hhv. Trædestensindsatsen og i kontrolgruppen har genereret i løbet af projektperioden. Formålet er derudover at sætte udgifter og indkomster i relation til beskæftigelseseffekten af de to indsatser.

I dette afsnit præsenterer vi resultaterne af den samfundsøkonomiske analyse. Vi viser, hvordan de samfundsøkonomiske omkostninger fordeler sig for indsats- og kontrolgruppen på indsatser, overførselsindkomster, alkohol- og misbrugsbehandling og øvrige sundhedsrelaterede og sociale omkostninger. Vi inddrager disse udgifter ud fra en forventning om, at deltagelse i en beskæftigelsesindsats kan have afledte effekter på borgernes forbrug af sundhedsydelser, deltagelse i misbrugsbehandling og behov for social støtte. Vi viser også, hvordan de samfundsbesparende indtægter i form af skatteindtægter fordeler sig på indsats- og kontrolgruppen. Effektanalysen viste, at Trædestensindsatsen ser ud til at være mere effektiv for mænd end for kvinder. Vi undersøger derfor om omkostninger og indtægter afhænger af køn.

Den samfundsøkonomiske analyse baserer sig på en systematisk gennemgang af de omkostninger og besparelser, som borgerne i indsats- og kontrolgruppen har genereret siden den enkeltes opstart i projektet og frem til d. 31. december 2021.²⁷ Såvel udgifter som indtægter opgøres på den samme måde for indsats- som for kontrolgruppen. Idet allokering til indsats- og kontrolgruppe er tilfældig, vil eventuelle forskelle i omkostninger og besparelser mellem grupperne kunne tilbageføres til den indsats, som borgerne har deltaget i (indsatsen i Trædesten hhv. den ordinære indsats). Vi beskriver metoden for den samfundsøkonomiske analyse i flere detaljer i afsnit 9.1. Datagrundlaget for analysen præsenteres i Boks 5.1 samt i flere detaljer i afsnit 9.2.

²⁷ Af datamæssige årsager var det ikke muligt at følge borgerne længere end ultimo 2021. Det skyldes, at oplysninger om borgernes overførselsindkomster og skatteindtægter først bliver gjort tilgængelige med ca. 1,5 års forskydning. Dvs. at oplysninger om overførsler og indtægter for år 2021 først blev tilgængelige i efteråret 2023.

Boks 5.1 Data – samfundsøkonomisk analyse

Den samfundsøkonomiske analyse baserer sig på følgende oplysninger:

- Omkostninger for deltagelse i projekt Trædesten
- Omkostninger for deltagelse i den ordinære beskæftigelsesindsats
- Overførselsindkomst (kontanthjælp, førtidspension mv.)
- Skattefri kontanthjælp (gives til særlige udgifter, fx tandpleje)
- Omkostninger i sundhedssektoren
- Omkostninger for social støtte efter serviceloven
- Omkostninger for deltagelse i alkohol- og stofmisbrugsbehandling
- Skatteindtægter.

5.1 Omkostninger og indtægter

I Tabel 5.1 har vi opgjort de gennemsnitlige omkostninger pr. borger særskilt for de forskellige omkostningstyper for hhv. indsats- og kontrolgruppen. Omkostningerne til indsatsgruppen er i gennemsnit lidt højere end omkostningerne til kontrolgruppen. En borger i indsatsgruppen har i forsøgsperioden i gennemsnit kostet ca. 730.000 kr., hvor de tilsvarende omkostninger for en borger i kontrolgruppen er ca. 706.000 kr., jf. Tabel 5.1.

Størstedelen af omkostningerne til både indsats- og kontrolgruppen er overførselsindkomster, der udgør godt 400.000 kr. for begge grupper. Den næststørste udgiftspost er udgifter til indsatser, som er 241.949 kroner for indsatsgruppen ($180.543 + 61.406$)²⁸ og 232.106 kroner i kontrolgruppen. Dvs. at indsatsomkostningen er lidt højere for indsats- end for kontrolgruppen.

²⁸ Borgere, der ikke kommer i beskæftigelse efter deltagelse i Trædesten, eller der afbryder deres deltagelse i Trædesten, har ofte efterfølgende deltaget i den ordinære beskæftigelsesindsats.

De relativt set største forskelle på tværs af de to grupper ser vi imidlertid for stofmisbrugsbehandling, som i løbet af forsøgsperioden kostede i gennemsnit godt 7.000 kroner for kontrolgruppen, men blot knap 2.000 kroner for indsatsgruppen. For omkostninger for ydelser under serviceloven, fx bostøtte, ses det omvendte mønster: her er omkostningerne højere for indsatsgruppen (ca. 48.000 kroner) end for kontrolgruppen (ca. 39.000 kroner). Forskellen mellem indsats- og kontrolgruppen i forhold til omkostninger for alkoholmisbrugsbehandling, sygehusbehandling og skattefri kontanthjælp (der gives til særlige udgifter, og som borgeren skal søge kommunen om), er overordnet set små.

Forholdsvis få borgere (mellem 30-40) har deltaget i misbrugsbehandling, modtaget sociale indsatser efter serviceloven eller modtaget skattefri kontanthjælp. Det lave antal af borgere medfører, at enkelte borgere med høje omkostninger kan få stor betydning for gennemsnittene i de to grupper. Set i lyset af det lave antal af borgere, der har modtaget indsatserne, samt at vi ikke finder et konsistent mønster på tværs af indsats- og kontrolgruppen, er det vores vurdering, at variationen i omkostningerne for hhv. misbrugsbehandling, skattefri kontanthjælp og sociale indsatser sandsynligvis skyldes tilfældigheder og ikke indsatserne, som borgerne har modtaget (hhv. Trædesten og den ordinære beskæftigelsesindsats). Vi vurderer ligeledes, at de små forskelle i udgifter til sygehusbehandling, som vi observerer, ikke skyldes indsatserne. Vi vil derfor i de følgende afsnit primært fokusere på udgifter og indtægter, der mere direkte relaterer sig til borgernes beskæftigelse (udgifter til beskæftigelsesindsatser og overførselsindkomster samt de skatteindtægter, som borgerne genererer).

Indsatsgruppen genererede i forsøgsperioden i gennemsnit skatteindtægter for godt 104.000 kr., mens kontrolgruppen genererede skatteindtægter for godt 105.000 kr. Det betyder, at henover forsøgsperioden har begge borgergrupper haft flere omkostninger for samfundet, målt i kr., end de har genereret skatteindtægter. Samlet set er nettoomkostningen for samfundet, målt i kr., på hhv. ca. 625.000 og 600.000 i gennemsnit for borgerne i hhv. indsats- og kontrolgruppen. Det betyder således, at nettoomkostningen er ca. 25.000 kroner højere i indsats- end i kontrolgruppen – en forskel, der primært skyldes højere udgifter til social støtte efter serviceloven, højere overførselsindkomster samt højere omkostninger til beskæftigelsesindsatser i indsats- end i kontrolgruppen.

Ser vi kun på de omkostninger og indtægter, der mere direkte relaterer sig til borgerens beskæftigelse (udgifter til overførselsindkomst og omkostninger til beskæftigelsesindsatser minus skatteindtægter), er nettoomkostningerne i gennemsnit ca. 549.000 og 530.000. Dvs. at nettoomkostningen er ca. 19.000 kroner højere i indsats- end i kontrolgruppen.

På baggrund af Tabel 5.1 kan vi således konkludere, at den gennemsnitlige nettoomkostning for det offentlige er lidt højere for borgerne i Trædesten end for borgerne, der deltager i indsatsen i beskæftigelsesforvaltningen i Københavns Kommune.

Tabel 5.1 Gennemsnitlige omkostninger og indtægter fordelt på arten af omkostninger for indsats- og kontrolgruppe. Kroner og procent af samlede omkostninger.

	Indsats- gruppe, kr.	Kontrol- gruppe, kr.	Indsats- gruppe, %	Kontrol- gruppe, %
<i>Beskæftigelsesrelaterede omkostninger</i>				
Overførselsindkomst	411.710	403.775	56,4	57,2
Indsatser (den ordinære indsats)	61.406	232.106	8,4	32,9
Indsatser (Trædesten)	180.543	0	24,7	0,0
<i>Øvrige omkostninger</i>				
Behandling, alkoholmisbrug	1.229	1.073	0,2	0,2
Behandling, stofmisbrug	1.945	7.194	0,3	1,0
Social støtte	48.289	38.638	6,6	5,5
Sygehusbehandling	10.358	11.501	1,4	1,6
Skattefri kontanthjælp	14.191	11.673	1,9	1,7
Omkostninger i alt	729.671	705.960	100	100
<i>Skatteindtægter</i>	104.347	105.467		
<i>Nettoomkostning</i>	625.324	600.493		
<i>Nettoomkostning, beskæftigelsesrelateret¹</i>	549.312	530.414		

Note: ¹ Den beskæftigelsesrelaterede nettoindkomst er summen af overførselsindkomster samt omkostninger til indsatser minus skatteindtægter.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik, Sundhedsdatastyrelsen, Settlementet og Københavns kommunes beskæftigelsesforvaltning.

5.2 Omkostninger og indtægter særskilt for køn

Som vist i afsnit 4.1.5 har indsatsen i Trædesten en større effekt for mænd end for kvinder.²⁹ I dette afsnit har vi derfor fokus på omkostninger og indtægter særskilt for køn. Tabel 5.2 viser, hvordan omkostninger og indtægter fordeles sig for mænd og kvinder.

Ser vi på de generelle kønsforskelle, fremgår det, at såvel i indsats- som i kontrolgruppen er omkostningerne for alkohol- og stofmisbrugsbehandling højere for mænd, imens omkostningerne for overførselsindkomster (som udgør en væsentligt større del af de samlede udgifter) er højere for kvinder. Denne forskel kan eventuelt skyldes, at flere kvinder end mænd har hjemmeboende børn og derfor modtager højere ydelser. Samlet set er omkostningerne højere for kvinder end for mænd i både indsats- og kontrolgruppen. Kønsforskellen er imidlertid markant større i indsatsgruppen, hvor kvinder i gennemsnit er ca. 109.000 kroner dyrere end mænd. I kontrolgruppen er kønsforskellen blot ca. 12.000 kroner.

For mænd ses de største forskelle mellem indsats- og kontrolgruppen for stofmisbrugsbehandling og social støtte efter serviceloven (som begge er højere i kontrolgruppen) samt for overførselsindkomster (som er højere i indsatsgruppen). Samlet set er omkostningerne for mænd ca. 19.000 kroner højere i kontrol- end i indsatsgruppen.

For kvinder ses den største forskel for social støtte efter serviceloven, som er markant dyrere i indsats- (ca. 53.000 kroner) end i kontrolgruppen (ca. 3.000 kroner). Derudover er omkostningen for beskæftigelsesindsatsen ca. 19.000 kroner dyrere i indsats- end i kontrolgruppen. Samlet set er omkostningerne for kvinder ca. 77.000 kroner højere i indsats- end i kontrolgruppen.

Mænd genererer en skatteindtægt på ca. 107.000 kroner i såvel indsats- som kontrolgruppen, imens skatteindtægten for kvinder er marginalt højere i kontrol- (ca. 105.000 kroner) end i indsatsgruppen (ca. 101.000 kroner).

Samlet set viser opgørelsen i Tabel 5.2, at nettoomkostningen er lavest for mænd i indsatsgruppen (ca. 578.000) og højest for kvinder i indsatsgruppen (ca. 686.000 kroner).

Ser vi udelukkende på de beskæftigelsesrelaterede omkostninger og indtægter (udgifter til overførselsindkomst og omkostninger til beskæftigelsesindsatser minus de skatteindtægter, som borgerne genererer) finder vi, at mænd i

²⁹ Som tidligere dækker de samfundsøkonomiske data over perioden fra det, at den enkelte borger blev randomiseret til enten indsatsen i Trædesten eller i JKI frem til januar 2022. Forskellen mellem mænd i indsats- og kontrolgruppen er statistisk signifikant i oktober 2023. Der er dog en tendens til en kønsforskel i januar 2022, selv om denne ikke er statistisk signifikant.

indsatsgruppen modtager lidt højere overførselsindkomster end mænd i kontrolgruppen. For kvinder er der stort set ikke nogen forskel mellem indsats- og kontrolgruppen i forhold til overførselsindkomst. Udgifterne til beskæftigelsesindsatser er dog markant højere blandt kvinder i indsatsgruppen end blandt kvinder i kontrolgruppen. For mænd er udgifterne til beskæftigelsesindsats stort set de samme på tværs af indsats- og kontrolgruppen.

Samlet set er de beskæftigelsesrelaterede nettoomkostninger lavest for mænd i kontrolgruppen (ca. 491.000 kroner) og højest for kvinder i indsatsgruppen (ca. 606.000 kroner). Forskellen er primært drevet af højere udgifter til overførselsindkomst og beskæftigelsesindsats blandt kvinderne i indsatsgruppen.

Tabel 5.2 Gennemsnitlige omkostninger fordelt på arten af omkostninger og indtægter for indsats- og kontrolgruppe. Særsilt for mænd og kvinder. Kroner og procent af samlede omkostninger.

	Indsats				Kontrol			
	Mænd, kr.	Mænd, %	Kvinder, kr.	Kvinder, %	Mænd, kr.	Mænd, %	Kvinder, kr.	Kvinder, %
<i>Beskæftigelsesrelaterede omkostninger</i>								
Overførselsindkomst	373.635	54,6	460.589	58,5	360.653	51,3	463.213	64,9
Indsatser (den ordinære indsats)	59.118	8,6	64.343	8,2	236.668	33,6	227.698	31,9
Indsatser (Trædesten)	178.903	26,1	182.648	23,2	0	0,0	0	0,0
<i>Øvrige omkostninger</i>								
Behandling, alkoholmisbrug	1.606	0,2	744	0,1	1.064	0,2	988	0,1
Behandling, stofmisbrug	3.059	0,4	516	0,1	12.392	1,8	395	0,1
Social støtte	44.408	6,5	53.272	6,8	65.764	9,3	3.172	0,4
Sygehusbehandling	10.390	1,5	10.316	1,3	14.917	2,1	7.079	1,0
Skattefri kontanthjælp	13.467	2,0	15.122	1,9	12.249	1,7	10.995	1,5

	Indsats				Kontrol			
	Mænd, kr.	Mænd, %	Kvinder, kr.	Kvinder, %	Mænd, kr.	Mænd, %	Kvinder, kr.	Kvinder, %
I alt	684.586	100	787.550	100	703.707	100	713.540	100
<i>Skatteindtægter</i>	106.828		101.163		106.677		104.587	
<i>Nettoomkostning</i>	577.758		686.387		597.030		608.953	
<i>Nettoomkostning, beskæftigelsesrelateret¹</i>	504.828		606.417		490.644		586.324	

Note: ¹ Den beskæftigelsesrelaterede nettoindkomst er summen af overførselsindkomster samt omkostninger til indsats minus skatteindtægter.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik, Sundhedsdatastyrelsen, Settlementet og Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning.

5.3 Omkostninger per borger i beskæftigelse

I dette afsnit undersøger vi Trædestens omkostningseffektivitet relativt til den ordinære indsats. Vi undersøger omkostningen for det offentlige per borger, der er kommet i beskæftigelse, for hhv. indsats- og kontrolgruppen. Da det af datamæssige årsager kun er muligt at inddrage omkostninger frem til december 2021, tager vi i beregningerne udgangspunkt i antallet af borgere, der var i beskæftigelse i januar 2022.

Som tidligere noteret har Trædestensindsatsen en større effekt for mænd end for kvinder (selv om forskellen per januar 2022 ikke var statistisk signifikant, tabel 4.10 og 4.11). Nettoomkostningen per borger er lavest for mænd, der har deltaget i Trædesten, imens den er højest for kvinder, der har deltaget i Trædesten (jf. Tabel 5.2). I Tabel 5.3 har vi beregnet nettoomkostningen per borger i beskæftigelse for mænd og kvinder i hhv. indsats- og kontrolgruppen. Vi har multipliceret den gennemsnitlige nettoomkostning per person med antallet af deltagere i indsatsen og divideret dette tal med antallet af borgere, der var i beskæftigelse pr. januar 2022. Resultaterne i Tabel 5.3 viser, at nettoomkostningen for det offentlige pr. borger i beskæftigelse varierer mellem ca. 2.889.000 kroner for mænd i Trædesten til 3.762.000 kroner for kvinder i Trædesten. Trædesten er således mere omkostningseffektiv end Københavns Kommunes beskæftigelsesindsats for mænd, imens forholdet er det omvendte for kvinder. For mænd er Trædesten ca. 582.000 kroner billigere per borger i

beskæftigelse end den ordinære indsats. For kvinder er Trædesten ca. 360.000 kroner dyrere end den ordinære indsats.

På tværs af køn er der en tendens til, at Trædesten er lidt mere omkostnings-effektiv end indsatsen i Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning. Forskellen er dog relativt lille (indsatsen i Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning er 176.000 kroner (5 %) dyrere end Trædesten, opgjort per borger i beskæftigelse).

Tabel 5.3 Nettoomkostninger for det offentlige per borger i beskæftigelse. Særskilt for køn. Kroner og procent.

	Mænd	Kvinder	Alle
<i>Trædesten</i>			
Antal deltagere	190	148	338
Antal i beskæftigelse (januar 2022)	38	27	65
Nettoomkostning per person	577.758 kr.	686.387 kr.	625.324 kr.
Nettoomkostning per person i beskæftigelse	2.888.790 kr.	3.762.418 kr.	3.254.890 kr.
<i>Københavns Kommune</i>			
Antal deltagere	192	145	337
Antal i beskæftigelse (januar 2022)	33	26	59
Nettoomkostning per person, beskæftigelsesindsats	597.030 kr.	608.953 kr.	600.493 kr.
Nettoomkostning per person i beskæftigelse	3.471.105 kr.	3.401.972 kr.	3.431.156 kr.
Forskel pr. borger i beskæftigelse (%) ¹	17%	-11%	5%
Forskel pr. borger i beskæftigelse (kr.)	582.315 kr.	-360.446 kr.	176.266 kr.

Note: ¹ Den procentuelle forskel pr. borger i beskæftigelse er beregnet som nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Københavns Kommune minus nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Trædesten divideret med nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Københavns Kommune.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik, Sundhedsdatastyrelsen, Settlementet og Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning.

I opgørelsen i Tabel 5.3 har vi inddraget en bred vifte af omkostninger ud fra en hypotese om, at Trædestensindsatsen eventuelt kunne have afledte effekter på fx borgernes deltagelse i sociale- eller misbrugsindsatser, eller deres behov for sundhedsydelser. Vi finder dog små systematiske forskelle mellem indsats- og kontrolgruppen (jf. Tabel 5.1), og som tidligere nævnt kan disse sandsynligvis ikke knyttes til indsatsen. Det er dermed sandsynligt, at mange

af de omkostningstyper, som vi inddrager i beregningerne i Tabel 5.3, er uafhængige af borgernes deltagelse i hhv. Trædesten og den ordinære indsats. Vi undersøger derfor omkostningen for beskæftigelsesindsatsen samt overførselsindkomster minus skatteindtægter per borger i beskæftigelse i Tabel 5.4. Tabellen viser således gennemsnitsomkostninger for overførselsindkomster samt indsatsen i Trædesten hhv. den ordinære indsats minus borgernes skatteindtægter. Som i Tabel 5.3 har vi multipliceret den gennemsnitlige nettoomkostning med antallet af deltagere og divideret med antallet af personer i beskæftigelse.

Tabel 5.4 Nettoomkostning for beskæftigelsesindsatsen, overførselsindkomster og skattebetalinger, per borger i beskæftigelse. Særskilt for køn. Kroner og procent.

	Mænd	Kvinder	Alle
<i>Trædesten</i>			
Antal deltagere	190	148	338
Antal i beskæftigelse (januar 2022)	38	27	65
Nettoomkostning per person, beskæftigelsesrelateret	504.828 kr.	606.417 kr.	549.312 kr.
Nettoomkostning per person i beskæftigelse	2.524.140 kr.	3.331.962 kr.	2.859.238 kr.
<i>Københavns Kommune</i>			
Antal deltagere	192	145	337
Antal i beskæftigelse (januar 2022)	33	26	59
Nettoomkostning per person, beskæftigelsesrelateret	490.644 kr.	586.324 kr.	530.414 kr.
Nettoomkostning per person i beskæftigelse	2.852.581 kr.	3.275.553 kr.	3.030.732 kr.
Forskel pr. borger i beskæftigelse (%) ¹	12%	-2%	6%
Forskel pr. borger i beskæftigelse (kr.)	328.441 kr.	-56.408 kr.	171.494 kr.

Note: ¹ Den procentuelle forskel pr. borger i beskæftigelse er beregnet som nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Københavns Kommune minus nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Trædesten divideret med nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Københavns Kommune.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik, Sundhedsdatastyrelsen, Settlementet og Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning.

Selv om beløbene er væsentligt lavere, når vi kun inddrager omkostninger, der er direkte knyttet til beskæftigelsesindsatsen samt til borgernes beskæftigelse (overførselsindkomster og de skatteindtægter, som borgerne genererer), er de overordnede konklusioner de samme. For mænd er effekten af Trædesten større end effekten af kontrolgruppeindsatsen, samtidigt med at nettoudgiften

er lavere. Dermed er Trædestensindsatsen mere omkostningseffektiv end den ordinære indsats for mænd. Det modsatte gælder for kvinder, idet effekten af Trædesten er lavere, samtidigt med at nettoomkostningen er højere. For mænd koster Trædestensindsatsen i gennemsnit ca. 2.524.000 kroner per borger i beskæftigelse, imens indsatsen i kontrolgruppen koster ca. 2.853.000 kroner per borger i beskæftigelse. For kvinder er nettoomkostningen i Trædesten ca. 3.332.000 per borger i beskæftigelse, imens den er ca. 3.276.000 kroner i kontrolgruppen. På tværs af køn er den ordinære indsats ca. 171.000 kroner dyrere per borger i beskæftigelse end indsatsen i Trædesten.

Afslutningsvis viser vi omkostningen for selve beskæftigelsesindsatsen per borger i beskæftigelse i Tabel 5.5. Igen er mønstret det samme som tidligere, dvs. at Trædestensindsatsen er mere omkostningseffektiv end den ordinære indsats for mænd, men ikke for kvinder. For mænd er omkostningen per borgere i beskæftigelse ca. 186.000 kroner lavere i Trædesten end i den ordinære indsats, imens omkostningen for kvinder er ca. 85.000 kroner højere i Trædesten end i den ordinære indsats. På tværs af køn er omkostningen i den ordinære beskæftigelsesindsats lidt højere end i Trædesten – forskellen er 67.000 kroner per borger i beskæftigelse, svarende til 5 %.

Tabel 5.5 Omkostning for beskæftigelsesindsatsen per borger i beskæftigelse. Særskilt for køn. Kroner og procent.

	Mænd	Kvinder	Alle
<i>Trædesten</i>			
Antal deltagere	190	148	338
Antal i beskæftigelse (januar 2022)	38	27	65
Indsatser (den ordinære indsats)	59.118 kr.	64.343 kr.	61.406 kr.
Indsatser (Trædesten)	178.903 kr.	182.648 kr.	180.543 kr.
Omkostning per person, beskæftigelsesindsats	238.021 kr.	246.991 kr.	241.949 kr.
Omkostning for beskæftigelsesindsatsen per person i beskæftigelse	1.190.105 kr.	1.357.093 kr.	1.259.375 kr.
<i>Københavns Kommune</i>			
Antal deltagere	192	145	337
Antal i beskæftigelse (januar 2022)	33	26	59
Indsatser (den ordinære indsats)	236.668 kr.	227.698 kr.	232.106 kr.
Omkostning per person, beskæftigelsesindsats	236.668 kr.	227.698 kr.	232.106 kr.

	Mænd	Kvinder	Alle
Omkostning for beskæftigelsesindsatsen per person i beskæftigelse	1.375.977 kr.	1.272.056 kr.	1.326.230 kr.
Forskel pr. borger i beskæftigelse (%) ¹	14%	-7%	5%
Forskel pr. borger i beskæftigelse (kr.)	185.872 kr.	-85.038 kr.	66.855 kr.

Note: ¹ Den procentuelle forskel pr. borger i beskæftigelse er beregnet som nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Københavns Kommune minus nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Trædesten divideret med nettoomkostningen per person i beskæftigelse i Københavns Kommune.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik, Sundhedsdatastyrelsen, Settlementet og Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning.

5.4 Opsummering

I dette afsnit har vi undersøgt hhv. Trædesten og den ordinære beskæftigelsesindsats fra et samfundsøkonomisk perspektiv med fokus på indtægter og udgifter for det offentlige. Ud over udgifter og indtægter, der direkte relaterer sig til borgernes beskæftigelse – dvs. borgernes overførelsesindkomster, udgifter til selve beskæftigelsesindsatsen i hhv. Trædesten og den ordinære indsats samt de skatteindtægter, som borgerne genererer – har vi undersøgt udgifter relateret til sociale ydelser, stof- og alkoholmisbrugsbehandling samt sundhedsydelser. Vi har beregnet de akkumulerede udgifter og indtægter fra tidspunktet, hvor den enkelte borger blev randomiseret til hhv. den ordinære indsats eller til Trædesten og frem til ultimo december 2021.

Vi finder samlet set, at nettoudgiften er lidt højere i indsats- end i kontrolgruppen. Dette gælder, uanset om vi ser på de samlede indtægter og udgifter (ca. 625.000 og 600.000 kr. i gennemsnit for borgerne i hhv. indsats- og kontrolgruppen), eller om vi ser på de indtægter og udgifter, som mere direkte relaterer sig til borgernes beskæftigelse (udgifter til overførselsindkomst og beskæftigelsesindsatser minus skatteindtægter: ca. 549.000 og 530.000 kr. i hhv. indsats- og kontrolgruppen). Dvs. at forskellen mellem indsats- og kontrolgruppen kun er mellem 25.000 kr. og 19.000 kr., afhængigt af om vi inkluderer udgifter relateret til social- og sundhedsydelser eller ej. Samlet set er konklusionen således, at forskellen i nettoomkostning mellem indsats- og kontrolgruppen er ubetydelig.

Billedet ser dog anderledes ud, når vi ser på forskellen mellem indsats- og kontrolgruppen særskilt for køn. Her finder vi, at nettoomkostningen er lavest for mænd i indsatsgruppen og højest for kvinder i indsatsgruppen.³⁰ Dvs. at de

³⁰ Dette gælder, når vi inkluderer samtlige omkostninger og indtægter. Hvis vi kun ser på beskæftigelsesrelaterede omkostninger og indtægter er nettoomkostningen lavest for mænd i kontrolgruppen (491.000 kr.). Nettoomkostninger er stadigvæk højest for kvinder i indsatsgruppen (606.000 kr.).

ubetydelige forskelle mellem indsats- og kontrolgruppen på tværs af køn dækker over, at Trædestensindsatsen relativt set er billigere end den ordinære indsats for mænd, imens det omvendte gælder for kvinder. Ser vi på den samlede nettoomkostning finder vi, at Trædestensindsatsen koster hhv. 578.000 kr. og 686.000 kr. for hhv. mænd og kvinder, imens den ordinære indsats koster hhv. 597.000 kr. og 609.000 kr. for hhv. mænd og kvinder.

Kønsmønsteret bliver endnu mere udtalt, når vi undersøger omkostningen per borger i beskæftigelse. Dette skyldes, at Trædestensindsatsen har en større beskæftigelseseffekt end den ordinære indsats for mænd, men ikke for kvinder. Trædestensindsatsen er således både billigere og har en større effekt end den ordinære indsats for mænd, imens det omvendte gælder for kvinder. Hvis vi udelukkende ser på beskæftigelsesrelaterede udgifter og indtægter per borger i beskæftigelse, varierer disse mellem 2.542.000 kr. for mænd i Trædesten og 3.332.000 kr. for kvinder i Trædesten. For mænd er omkostningen per borger i beskæftigelse ca. 328.000 kr. lavere for dem, der har deltaget i Trædesten, end for dem, der har deltaget i den ordinære indsats. For kvinder er den tilsvarende forskel -56.000 kroner (dvs. at den ordinære indsats er 56.000 kr. billigere end Trædesten per borger i beskæftigelse).

6 Konklusion

”Effektiv kompetenceopbygning, socialøkonomiske trædesten og trygge overgange” er en beskæftigelsesindsats for aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere på 30 år og derover. Indsatsen blev udviklet af Settlementet på Vesterbro. Indsatsen har løbet i perioden 2018-2021.

Evalueringen af indsatsen har bestået af tre dele:

- En kvalitativ følgeforskning
- En effektevaluering
- En samfundsøkonomisk analyse.

De tre dele besvarer følgende spørgsmål:

- Er det lykkedes at implementere de aktiviteter, som projektets forandringsteori beskriver, og på hvilken måde adskiller denne indsats sig fra den ordinære beskæftigelsesindsats (kontrolindsatsen)?
- Kommer borgerne i indsatsgruppen i højere grad i beskæftigelse end borgerne i kontrolgruppen?
- Kan indsatsen i projekt Trædesten betale sig sammenlignet med kontrolindsatsen – er investeringen i projekt Trædesten omkostningseffektiv?

Den udviklede indsats er opbygget over tre trædesten, baseret på otte grundprincipper, der hver er operationaliseret til et antal aktiviteter, som tilsammen har udgjort en forandringsteori, som har skullet resultere i beskæftigelse for de deltagende borgere. De centrale aktiviteter har været:

- Et 52 uger langt kontinuerligt og intensivt forløb, hvor en ugentlig samtale med en mentor sikrer kontinuitet og fremdrift
- En indsats, hvor alle fagpersoner sidder på samme adresse og samarbejder med hinanden og med borgeren ud fra samme faglige metode
- En intern praktik i en af Saxogades socialøkonomiske virksomheder/butikker, hvor borgerens faglige og sociale kompetencer udvikles
- En ekstern virksomhedspraktik med vægt på det gode match med mulighed for løntimer og ansættelse

- Et efterværn, hvor borgeren følges af virksomhedskonsulenten efter ordinær ansættelse eller ansættelse i fleksjob.

Evalueringen viser, at der har været problemer med at udvælge den rette målgruppe til undersøgelsen, hvilket har haft konsekvenser for indsatsen og for evalueringen. Vanskelighederne med at få den rette borgergruppe ind i indsatsen er en implementeringsfejl, men ikke en teorifejl, da der er borgere, der har gennemført indsatsen. Implementeringen af de resterende aktiviteter er gennemført.

Evalueringen viser også, at der er etableret en relativt fastlagt indsats, der har vist sig motiverende for både borgere og for fagpersoner. En standardiseret indsats med mulighed for at tage individuelle hensyn både til medarbejdere og til borgere ser ud til at være lykkedes i projekt Trædesten.

Effektanalysen viser, at indsatsen i Trædesten har en signifikant effekt på beskæftigelsen for mænd, men ikke på beskæftigelsen for kvinder. For mænd i indsatsgruppen var der 46 % større sandsynlighed for at have løntimer ved den opfølgende måling i oktober 2022 end for mænd i kontrolgruppen.

For den samlede gruppe af borgere, bestående af både mænd og kvinder, fandt vi ikke signifikant forskel på beskæftigelsesmålene i indsats- og kontrolgruppen. Resultaterne peger dog alle i én retning, nemlig at der er en større andel af borgere i indsatsgruppen, der får løntimer eller et fleksjob sammenlignet med borgere i kontrolgruppen.

De relativt små og ikke-signifikante forskelle mellem Trædestensborgerne og kontrolgruppen har formentlig flere forklaringer:

For det første har der været udfordringer med at få visiteret borgere til Trædesten, der ville have glæde af indsatsen. Mange af borgerne blev frasorteret ved første samtale i Trædesten, borgerne mødte ikke op efter første samtale, eller borgerne ophørte i indsatsen, inden de havde gennemført indsatsen. Det har betydet, at færre borgere har afprøvet indsatsen, end det var forventet ved projektets start. Konkret er der kun 137 borgere, der har gennemført forløbet i Trædesten, hvilket har gjort det vanskeligere at opnå signifikante effekter.

For det andet har den ordinære indsats ikke stået stille, i de 4 år projekt Trædesten har løbet. Tværtimod har den ordinære indsats udviklet sig på en måde, så de to indsatser – Trædesten og den ordinære indsats – konvergerer. Nogle af de elementer, der karakteriserer Trædesten, kan genfindes i den ordinære indsats. Det gælder fx lavere sagsstammer, en tættere relation mellem jobrådgivere og borgere, et tættere samarbejde mellem de eksterne leverandører og sagsbehandlere/jobrådgiverne på jobcenteret, fokus på det gode

match og løntimer hos de eksterne leverandører, fokus på en individuel og helhedsorienteret tilgang til borgerne og en større opmærksomhed omkring borgernes ikke lineære udvikling.

For det tredje er der enkelte aktiviteter i den ordinære indsats, der måske endda trækker den anden vej. Den ordinære indsats har fx adgang til mere specialiserede forløb for borgere med særlige udfordringer. Borgere i kontrolindsatsen og borgere, der er ophørt i Trædesten, har måske fået tilbudt sådanne forløb. Dertil skal lægges, at både på jobcenteret og hos de interviewede eksterne leverandører prøver man at nedtone de standardiserede forløb og i stedet tage udgangspunkt i den enkelte borgers ressourcer. Trædesten har i modsætning hertil arbejdet hen imod en mere standardiseret metode. Endelig arbejder man på JKI ifølge interviewpersonerne med en mindre brug af eksterne leverandører, således at det tætte samarbejde mellem alle fagpersoner rundt om en borger også kan etableres i den ordinære indsats.

Disse forklaringer kan indikere, at der ikke er så store forskelle mellem Trædesten og den ordinære indsats, som der var ved etableringen af projekt Trædesten, hvilket kan bidrage til at forklare de meget små forskelle i beskæftigelseseffekterne mellem Trædesten og kontrolindsatsen.

Den signifikante kønsforskel, som effektanalysen finder, er til gengæld vanskeligere at forklare. I det følgende vil nogle bud blive præsenteret, men om disse bud forklarer kønsforskellen, er ikke muligt at afgøre.

I begyndelsen af projektet oplevede både mentorer og praktikledere i Saxogade, at de havde vanskeligt ved at overbevise de mandlige borgere om, at de skulle i en butik i Gaden. Nogle af butikkerne var og er relativt stærkt feminint konnoteret, fx salg af børnetøj, og det fandt nogle af mændene ikke attraktivt.

Langt de fleste fagpersoner i Trædesten er kvinder, og indsatsen er bygget op omkring mange samtaler, hvilket også kan ses som en aktivitet, der primært tiltrækker kvinder.

Derfor blev der i de første workshops, hvor indsatsen blev udviklet og lagt fast, diskuteret, hvordan indsatsen kunne gøres mere maskulin. Træværkstedet og gartneriet blev prioriteret og gerne med mandlige praktikledere, og mentorerne blev efterhånden bedre til at sælge de forskellige butikker også til mænd.

Det er muligt, at dette fokus har betydet en øget opmærksomhed over for de mandlige borgere, som derfor har oplevet den støtte fra fagpersonerne, de har behovet for at rykke sig mod arbejdsmarkedet. Trædestens virksomhedskon-

sulenter (der også er kvinder) har qua disse diskussioner også været opmærksomme på at lytte til mændenes ønsker og drømme for at finde det rigtige virksomhedsmatch.

Endelig kan der være en tendens til, at de virksomheder, der tager imod Trædestensborgere, måske særligt tilbyder arbejdsopgaver, der er maskulint konnoteret. Dette er måske særligt tydeligt efter corona, hvor virksomhedskonsulenterne i Trædesten har fortalt, at de har måttet finde andre virksomheder end fx de hoteller, der ellers har været store aftagere af især kvinder. Ifølge enkelte af de interviewede Trædestensborgere er de arbejdsopgaver, de bliver tilbudt, ofte kendetegnet ved at være hårde fysisk, hvilket måske mere appellerer til mænd.

Ud over at mandlige Trædestensborgere har en større sandsynlighed for at komme i beskæftigelse end mandlige borgere i kontrolgruppen i den ordinære indsats, kommer mændene i Trædesten også i højere grad i fleksjob sammenlignet med borgerne i kontrolgruppen.

Trædestensforløbet samt fagpersonernes arbejde med borgerne virker tilsyneladende særligt godt i forhold til udarbejdelse af den forberedende plan og arbejdsprøvning, der er forudsætningen for, at en borger kan få sin sag på et rehabiliteringsteam-møde og derigennem blive visiteret til et fleksjob. De interviewede sagsbehandlere i Trædesten mener, at det skyldes det meget tætte samarbejde rundt om borgeren mellem fagpersonerne. Det er sagsbehandlerne, der har ansvaret for at udarbejde den forberedende plan, men de får input fra mentorer, praktikledere i Saxogade og virksomhedskonsulenter, ligesom sagsbehandlerne kan efterspørge særlige informationer eller afprøvninger den anden vej. Saxogade har vist sig velegnet til, at den enkelte borger kan få afprøvet særlige arbejdsfunktioner. Det tætte samarbejde giver tilsyneladende indstillinger til rehabiliteringsteamet, der ikke sendes tilbage for yderligere afprøvninger.

Den samfundsøkonomiske analyse viser på linje med effektanalysen en meget lille forskel mellem indsats- og kontrolgruppen. Den gennemsnitlige nettoomkostning per borger er højere i indsatsgruppen end i kontrolgruppen, uanset om vi ser på de samlede indtægter og udgifter (forskul 25.000 kr.), eller om vi ser på de indtægter og udgifter, som mere direkte relaterer sig til borgernes beskæftigelse (forskul 19.000 kr.). Forskellen i nettoomkostninger mellem de to grupper må derfor siges at være ubetydelig.

Evalueringen af projekt Trædesten viser, at virksomme beskæftigelsesindsatser for udsatte ledige til stadighed kan og skal udvikles. Evalueringen viser også, at det er vigtigt at tage ved lære af de mange projekter, der er på området, hvilket både Trædesten og kontrolindsatsen er eksempler på.



DEL 2

Dokumentation

7 Data og metode – kvalitativ del

Den kvalitative del af evalueringen har som hovedformål at forklare:

Hvorfor eller hvorfor ikke indsatsen er lykkedes med i højere grad end den ordinære indsats at få aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse?

Besvarelsen af dette spørgsmål kræver beskrivelser af implementeringen af indsatsen, justeringer af indsatsen og erfaringerne med indsatsen. Det kræver endvidere beskrivelser af den ordinære indsats, og særligt hvordan denne har udviklet sig i projektperioden.

Ud over selve evalueringen af indsatsen har der også været et formativt sigte med følgeforskningen. Det vil sige, at evaluator løbende har givet tilbagemeldinger til projektledelsen om projektets fremdrift. Blandt andet er der udarbejdet årlige notater om indsatsen.

Den ordinære indsats eller den såkaldte kontrolindsats har ikke i samme grad været genstand for løbende tilbagemeldinger. Formålet med beskrivelsen af kontrolindsatsen er at have et sammenligningsgrundlag for projekt Trædesten. I projektperioden er der i den ordinære indsats sket væsentlige ændringer i både organiseringen af beskæftigelsesindsatsen, i medarbejdernes roller over for borgerne og i brugen af eksterne leverandører. Disse forandringer gør det vanskeligt at lave en sammenligning mellem indsats og kontrol. Det er til og med sådan, at nogle af aktiviteterne i projekt Trædesten nu kan genfindes i kontrolindsatsen. Dette er et vilkår, som ikke kan ændres.

I forbindelse med beskrivelsen af den ordinære indsats er der inkluderet interviews med tre eksterne leverandører for at matche projekt Trædesten. Projekt Trædesten indeholder både myndighedsbetjening og en aktiveringsindsats.

7.1 Data

Projektperioden har været relativ lang. Den har strakt sig fra 2018 til og med 2021. Længden på projektet har været unik. Det er sjældent, at projekter får lov at løbe over så relativt mange år. Den lange periode har betydet et behov for løbende interviews for at kunne følge med i udviklingen af projektet og udviklingen i den ordinære indsats.

Data til den kvalitative følgeforskning er hentet gennem følgende kilder:

- Skriftligt materiale
- Deltagelse i forskellige workshops i det første udviklingsår
- Deltagelse i styregruppemøder med deltagelse af alle parter
- Interviews med alle involverede i projekt Trædesten på Vesterbro med fire nedslag, herunder Trædestensborgere og virksomheder, der har inkluderet Trædestensborgere
- Interviews med ledere og medarbejdere i Københavns Kommune jobcenter på JKI for aktivitetsparate over 30 år med fire nedslag
- Interviews med lederne hos tre eksterne leverandører.

2018 var et udviklingsår for projekt Trædesten. Indsatsen skulle operationaliseres og implementeres i den daglige praksis. Projektledelsen benyttede sig i den forbindelse af flere workshops med deltagelse af samtlige medarbejdere. Evaluators deltog i de fleste af disse workshops for at få et indblik i vejen til den endelige version af indsatsen.

Der er i løbet af de 4 år produceret mange dokumenter i projektet. Projektet har udmøntet sig i tre centrale dokumenter: En metodehåndbog, der gennemgår indsatsen, antagelserne bag metoden samt de fagprofessionelles roller i indsatsen (Settlementet, 2020); en drejebog for indsatsen, der beskriver, hvem der gør hvad hvornår (september, 2020), samt et redskabskatalog, der indeholder de redskaber, de professionelle kan benytte sig af. Metodehåndbogen og drejebogen er trykt, mens redskabskataloget er en pdf-fil, der kan ændres, når nye redskaber kommer til. De forskellige dokumenter er blevet udviklet i løbet af de 4 år.

De primære datakilder i den kvalitative følgeforskning er interviews med de fagprofessionelle, borgere og virksomheder. Tabel 7.1 og Tabel 7.2 giver en oversigt over interviewpersonerne i henholdsvis projekt Trædesten og i kontrolindsatsen på JKI inklusive interviews med repræsentanter fra tre andre eksterne leverandører.

Tabel 7.1 Oversigt over interviewpersoner i projekt Trædesten i 2018, 2019, 2020 og 2021

Faggruppe	2018	2019	2020	2021	I alt
Ledere	1	1	2	2	6
Mentorer	6	4	6		16
Sagsbehandlere	1	1	1		3
Virksomhedskonsulent	1	1	1		3
Andre fagpersoner ¹			1		1
Praktikledere	1	2		2	5
Borgere	4	5		3	12
Arbejdsgivere		2		5	7
I alt	14	16	11	1	53

Note: 1) Her er tale om en fagperson udlånt af JKI til at varetage sagssparring i forbindelse med særligt fleksjobsager.

Tabel 7.2 Oversigt over interviewpersoner på JKI i 2018, 2019, 2020 og 2021

Faggruppe	2018	2019	2020	2021	I alt
Afdelingsleder	1		1	1	3
Sagsbehandlere	2	3		2	7
Virksomhedskonsulenter	2	2			4
Eksterne leverandører ¹			2	1	3
I alt	5	5	3	4	17

Note: 1) Projekt Trædesten er en indsats, som Københavns Kommune i princippet kan tilkøbe som en ekstern leverandør. Københavns Kommune benytter sig også af andre eksterne leverandører, og derfor kan projekt Trædesten også sammenlignes med de indsatser, andre leverandører leverer. Derfor er der foretaget interviews med tre af disse.

7.2 Metode

Langt hovedparten af interviewene er taget som individuelle interviews. Dog blev interviewene på JKI i 2018 taget som gruppeinterview.

Interviewene er som hovedregel blevet gennemført på de respektive arbejdspladser. Undtagelsen er interviewene i 2020 og nogle af interviewene i 2021,

der blev taget digitalt på grund af nedlukningen for fysiske møder i forbindelse med coronapandemien.

Udgangspunktet for interviewene har været udarbejdede tematiske interviewguides. Der blev udarbejdet nye interviewguides for hvert år. Det har været nødvendigt, fordi formålet har været at følge op på foregående års interviews og de udfordringer, der blev rejst i den forbindelse. Dette har særligt været vigtigt i forhold til projekt Trædesten. I forhold til interviewene på JKI er der i løbet af de 4 år sket en del forandringer i måden, de varetager beskæftigelsesindsatsen på, hvorfor guiden også i disse interviews har måttet følge udviklingen. Derudover er der udarbejdet interviewguides rettet mod de specifikke interviewpersoner.

Alle interviews er blevet optaget og efterfølgende refereret.

Interviewene fra medarbejdere, borgere og virksomheder i projekt Trædesten er blevet anvendt til et årligt notat, som projektledelsen har brugt til at justere implementeringen af indsatsen. Notaterne har haft karakter af små midtvejs-evalueringer. De har indeholdt beskrivelser af implementeringen, erfaringerne, udfordringerne og fremskridtene. De tre notater har været interne, men har dannet grundlag for denne afsluttende evaluering. Den afsluttende evaluering bliver således det fjerde notat i rækken.

I modsætning til notaterne til Trædesten er der ikke givet tilbagemeldinger til jobcenteret på JKI. Interviewene her skal i højere grad anvendes til at kontrastere projekt Trædesten.

7.2.1 Udfordringer i forbindelse med den kvalitative evaluering

Alle interviewpersoner i evalueringen er blevet lovet anonymitet, men det har i praksis vist sig at være vanskeligt at opretholde især for interviewene i indsatsen. Der har været så få potentielle interviewpersoner, fx er der to sagsbehandlere tilknyttet indsatsen og to virksomhedskonsulenter³¹, at anonymiteten har været vanskelig at opretholde. I stedet har disse interviewpersoner fået deres udtalelser til godkendelse, inden de tre midtvejsnotater er blevet videregivet.

Mentorerne er den største faggruppe i projektet. Mentorerne har derfor kunnet holdes anonyme, og de har måske derfor i højere grad også kunnet forholde sig kritisk til projektet. Det samlede billede af indholdet i de mange interviews i indsatsen er dog, at alle vurderer projektet til at være virksomt over for målgruppen.

³¹ Virksomhedskonsulenterne er i projektperioden blevet opnormeret, men i de første par år var der kun to.

I fremstillingen er det valgt at undgå citater fra interviewene med de ansatte i projektet som en yderligere sikring af anonymiteten.

Der skal fremhæves to udfordringer i forbindelse med den kvalitative følgeforskning og dermed også for selv evalueringen.

En af udfordringerne ved den kvalitative følgeforskning har været, at der er sket en del ændringer i kontrolindsatsen. Det gør det vanskeligt at lave en egentlig sammenligning, fordi borgerne tilknyttet kontrolindsatsen ikke har fået den samme indsats i alle de 4 år, hvor projekt Trædesten har løbet. I modsætning hertil er projekt Trædesten i højere grad "tvunget" til at lade indsatsen være nogenlunde konstant.

Den anden udfordring har været de to nedlukninger af beskæftigelsesindsatsen som følge af pandemien i foråret 2020 og vinteren 2020/2021. Man kan i den forbindelse fremhæve, at disse nedlukninger har ramt både indsatsen og kontrollen. Men måske har det haft større implikationer for projekt Trædesten:

En af de vigtige aktiviteter i projekt Trædestens indsats er den 'stramme snor'. Den stramme snor er et billede på, at det forløb, borgerne får i projektet, er kontinuerligt og intensivt og uden passive perioder. Det har ikke kunnet oprettholdes i de to nedlukkede perioder. Det betyder, at en af kerneaktiviteterne i projektet er blevet suspenderet i en periode, hvilket kan have negative konsekvenser for de berørte borgere og dermed for effekten af indsatsen.

7.2.2 Validitet

Som allerede nævnt er de interviewede borgere, der har deltaget i Trædesten, udvalgt af mentorerne, og det er virksomhedskonsulenterne, der har udvalgt virksomhederne. Dette giver selvsagt en bias, idet det må antages, at de udvalgte borgere og virksomhedsledere har været særligt positivt stemt over for projekt Trædesten. De udvalgte borgere og virksomhedsledere har sandsynligvis været positive over for projektet, men det vides ikke, om de interviewede har været mere positive end andre, og det har ikke betydet, at de ikke også har kunnet påpege nogle af svaghederne ved projektet. Dermed har interviewene bidraget med nyttig viden og et andet perspektiv på projekt Trædesten.

Interviewene med ledere og medarbejdere i den ordinære indsats og interviewene med tre ledere fra tre eksterne leverandører er antalsmæssigt få sat i forhold til det samlede antal ansatte på JKI og hos de tre eksterne leverandører. Det er således ikke givet, at resultatet ville blive det samme med andre interviewpersoner.

8 Metode, effektevaluering

Formålet med effektevalueringen var at undersøge om borgere, der modtog indsatsen i projekt Trædesten, i højere grad kom i beskæftigelse end borgere, der modtog den ordinære beskæftigelsesindsats i kommunen.

Effektevalueringen blev designet som et randomiseret kontrolleret forsøg, hvor borgerne tilfældigt blev udvalgt til at modtage indsatsen i Trædesten eller til at modtage den ordinære indsats fra kommunens jobcenter. Borgerne blev således udvalgt til en indsatsgruppe, som modtog indsatsen i Trædesten, og en kontrolgruppe, som modtog den ordinære indsats fra kommunens jobcenter. En forskel i beskæftigelse for de to grupper ved undersøgelsens afslutning har derfor med størst mulig sandsynlighed været forskellen i de indsatser, som de to grupper har fået.

8.1 Målgruppe

Målgruppen var aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere i alderen fra 30 til 66 år, og som havde bopæl i kommunen. Borgerne i målgruppen skulle være i stand til at deltage i et aktivt tilbud, således at de inden for kort tid (2 uger) kunne starte op i et internt praktikforløb i en af de socialøkonomiske virksomheder. Det har betydet, at borgerens eventuelle misbrug eller psykisk sygdom skulle være velbehandlet, ligesom borgeren skulle kunne klare sig på dansk.

8.2 Effektmål

Vi har undersøgt effekten af Trædesten på en række mål relateret til borgernes beskæftigelsesforhold. Vi har undersøgt, om der er forskel på effektmålene i indsatsgruppen i forhold til i kontrolgruppen.

Det primære effektmål har været, om borgerne har haft løntimer, efter at forsøget er afsluttet. Det vil sige, vi har set på, hvor mange borgere i henholdsvis indsats- og kontrolgruppen der havde løntimer i januar måned 2022, som er måneden efter afslutningen af forsøget. Vi har valgt januar måned 2022, da det så er muligt at sammenligne effekterne med omkostningerne for den samfundsøkonomiske analyse, hvor der kun er data til og med december 2021. Et andet centralt effektmål er omfanget af borgerens arbejde i januar 2022. Her har vi set på, hvor mange timer per uge borgerne i gennemsnit har arbejdet i januar måned 2022.

Vi har også set på borgernes arbejdsmarkedsstatus ved afslutningen af forsøget i januar 2022. Vi har set på, om borgerne havde løntimer uden ydelse, havde fået tilkendt fleksjob, var i virksomhedspraktik, i job med løntilskud, i et uddannelsesforløb, var selvforsørgende, på pension, i ressourceforløb eller stadig på kontanthjælp mv. I Bilag 2 er angivet opdelingen i de forskellige kategorier for borgernes status.

Til sidst har vi set på, hvor mange løntimer deltagerne har haft i selve forsøgsperioden.

Effektmålene er opgjort på baggrund af DREAM-registeret, hvor alle ydelser, som borgerne modtager, er registreret. Registeret indeholder også oplysninger om den månedlige beskæftigelsesgrad for borgerne. Beskæftigelsesgraden omregnes til antal timer per måned ved at gange beskæftigelsesgraden med 160,33 timer. Vi har koblet data om borgerne med DREAM-registeret på Danmark Statistik (DST), og alle analyser er foretaget pseudonymiseret på DST's forskermaskine.

8.3 Styrkeberegning

Det primære effektmål blev inden forsøget brugt til at vurdere effektstørrelser i forhold til antal personer, der blev indrullet i forøget, Bilag 1. Undersøgelsen var designet til, at 200 borgere ville få indsatsen i Trædesten i løbet af forsøgsperioden. Det vil sige, at i alt 400 personer skulle deltage i forsøget, hvor 200 personer ville få indsatsen, og 200 personer ville være i kontrolgruppen, som modtog den ordinære indsats. Vores styrkeberegninger inden forsøget viste, at hvis der fx er 20 % i kontrolgruppen, der kommer i arbejde, har vi statistisk styrke nok til at måle en positiv effekt, hvis 32 % eller flere kom i arbejde i indsatsgruppen.

8.4 Lodtrækning og procedure

Projekt Trædesten forløb over 5 år, hvor det var planlagt med, at i alt 300 borgere skulle afprøve indsatsen. Der var 50 personer på hvert hold, der startede i indsatsen hvert halve år i de 3 første år af forsøget. Det første år var planlagt til at udvikle og tilrette indsatsen (hold 1 og 2, i alt 100 borgere), og de sidste 2 år var planlagt til at evaluere indsatsen i Trædesten (hold 3-6, i alt 200 borgere).

For at gøre medarbejderne i Settlementet og de deltagende medarbejdere i Københavns Kommune fortrolig med det praktiske forløb i forbindelse med

lodtrækningen blev det besluttet at lave en pilotlodtrækning. Pilotlodtrækningen blev lavet i forbindelse med udvælgelsen af hold 2.

Københavns Kommune udvalgte borgerne til målgruppen for forsøget og sendte en liste med borgere til VIVE ved hver lodtrækning. Der skulle trækkes lod om 100 borgere for hvert hold, der startede i indsatsen. VIVE stod for lodtrækningen, som blev foretaget ved at generere en sekvens af tilfældige tal i SAS, Bilagstabel 3.1.

På grund af økonomiske begrænsninger var det ikke muligt for Københavns Kommune at screene de udvalgte borgere inden lodtrækningen. De borgere, der blev udvalgt til indsatsen i Trædesten, blev indkaldt til et møde af kommunen, og i nogle tilfælde blev det vurderet, at de alligevel ikke var i målgruppen for indsatsen i Trædesten, Bilagstabel 3.2. Typisk blev lodtrækningen for hvert hold foretaget ad 2-3 omgange og i enkelte tilfælde suppleret med ekstra runder for at nå op på de 100 borgere i hver runde.

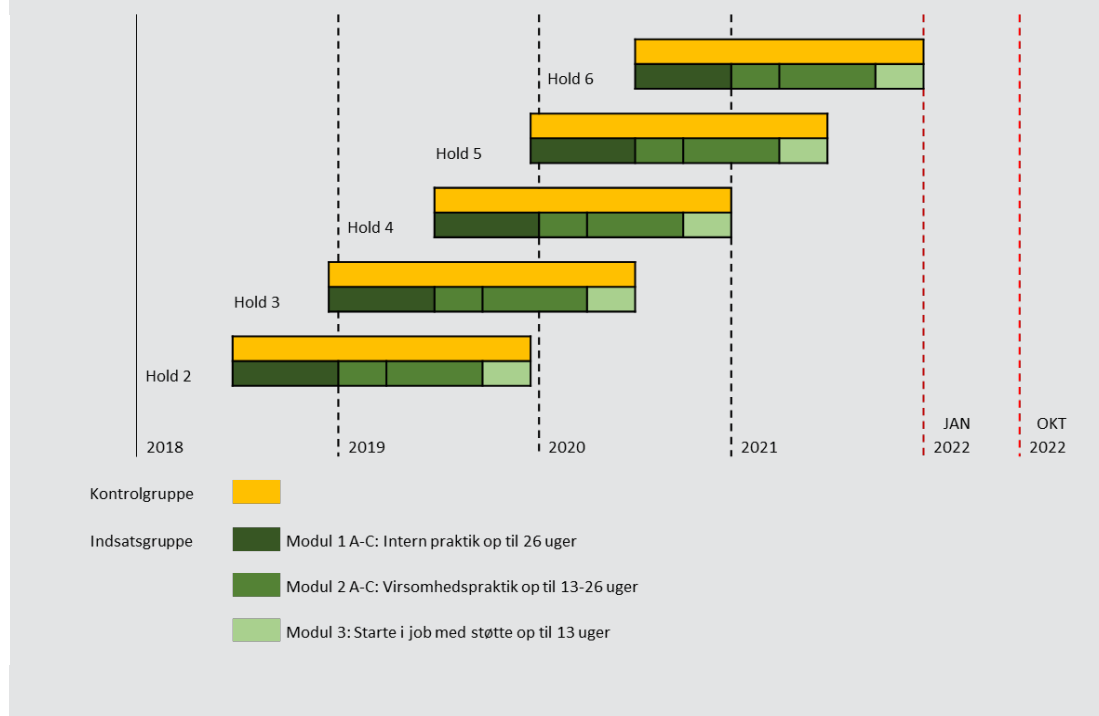
Vi har antaget, at alle borgere på et hold starter på samme tid i indsatsen, uanset om lodtrækningen for et hold blev foretaget på forskellige dage. Som udgangspunkt har vi antaget, at forsøget og indsatsen i både kontrol- og indsatsgruppen startede, måneden efter den første lodtrækning for holdet blev foretaget. For enkelte hold var startmåneden samme måned, som første lodtrækning blev foretaget. Lodtrækningsdatoer og startmåned for de enkelte hold er angivet i Bilagstabel 3.4.

Corona-epidemien i Danmark gjorde, at indsatsen for borgerne på tidspunkter var suspenderet både for borgerne i Trædesten og for kontrolgruppen. Dette gjorde, at indsatsen i Trædesten blev forsinket, og der var således kortere opfølgningstid for flere af holdene, ligesom enkelte borgere ikke var helt færdige med indsatsen, da forsøget sluttede. For at styrke evalueringen blev det derfor besluttet at også medtage hold 2 i evalueringen. Borgerne på hold 2 havde deltaget i pilotlodtrækningen og var således blevet tilfældigt allokeret til indsats- eller kontrolgruppe på sammen måde som de øvrige hold. Vi har desuden for yderligere at styrke evalueringen suppleret med en opfølgende måling af effekterne baseret på oktober måned 2022.

I Figur 8.1 er det planlagte forløb for forsøget angivet. I figuren er kontrolgruppen angivet som et forløb af samme længde som indsatsen i Trædesten. Illustrationen er blot for at vise, at vi har betragtet indsatserne i de to grupper som noget, der har kørt parallelt. I realiteten har borgerne i kontrolgruppen fået korte indsatser i forsøgsperioden, ligesom tidspunkterne for indsatserne har været individuelle. Desuden kan borgerne i kontrolgruppen have fået flere indsatser i løbet af forsøgsperioden. Tilsvarende har tidspunkterne for indsatsen i Trædesten også været afhængig af forløbet for den enkelte borger. Vi har valgt at opgøre effekterne i januar og oktober 2022 for alle borgerne i

forsøget, uanset hvornår de er startet. Hermed udnytter vi data bedst muligt, om end borgerne på de enkelte hold har fået forskellige opfølgingsforløb, efter at indsatsen er afsluttet.

Figur 8.1 Skematisk oversigt over det planlagte forløb for forsøget



8.5 Analyse

For hvert effektmål blev resultatet for borgerne, der havde fået indsatsen i Trædesten, sammenlignet med resultater for borgerne, der var udvalgt til kontrolgruppen. Analyserne blev foretaget baseret på 'intention-to-treat'-metoden (Hollis & Campbell 1999), som er standardmetoden ved randomiserede kontrollerede forsøg. Det vil sige, at de sammenlignende analyser blev foretaget baseret på den gruppe, som borgerne blev placeret i ved lodtrækningen, uanset om de blev screenet fra og ikke fik indsatsen, eller om de droppede ud af indsatsen, inden de var færdige.

For dikotome effektmål anvendte vi poisson regression (Zou 2004), og for ordinale effektmål anvendte vi multipel logistisk regression. I analyserne kontrollerede vi forskelle i køn, alder (intervaller) og tidspunktet, som borgerne indgik i forsøget på.

De statistiske analyser af, om borgerne har opnået løntimer, er foretaget for den samlede population, og i analyser, hvor vi har stratificeret på køn, alder og etnicitet.

Vi har desuden lavet en række robusthedstjek for det primære effektmål, om borgerne havde løntimer efter forsøget. Vi har undersøgt, om borgernes herkomst eller deres arbejdsgrad de sidste 10 år havde betydning for resultatet. Derudover har vi for followup-målingen set på, om resultaterne blev anderledes, hvis vi baserede analysen på om borgerne havde løntimer i en af de sidste 3 måneder i forsøget i stedet for blot den sidste måned.

8.6 Deskriptive analyser for borgere i indsatsgruppen

For de borgere, der blev udvalgt til indsatsen i projekt Trædesten, har vi foretaget en række analyser. Vi har set på, hvor stor en andel af borgerne, der har gennemført de forskellige moduler i indsatsen. Dernæst har vi opgjort de forskellige effektmål for den gruppe af borgere, der har gennemført de forskellige moduler i indsatsen, og sammenlignet på tværs.

9 Data og metode – samfundsøkonomisk analyse

9.1 Samfundsøkonomisk analyse

En samfundsøkonomisk analyse er en systematisk vurdering af fordele og ulemper ved en indsats set fra en samfundsøkonomisk synsvinkel. Formålet med en samfundsøkonomisk analyse er således at forbedre grundlaget for en kvalificeret samfundsmæssig prioritering af ressourcer.

Litteraturen skelner typisk mellem to overordnede typer af analyser (Socialstyrelsen 2021):

1. Omkostningsanalyse
2. Økonomisk evaluering.

I en omkostningsanalyse analyseres udelukkende omkostninger. Formålet er at opnå viden om, hvad indsatsen koster for forskellige aktører. I en økonomisk evaluering sammenholdes indsatsens omkostninger derudover med effekten og evt. også med indsatsens afledte konsekvenser og besparelser. Formålet er at opnå viden om, hvorvidt den evaluerede indsats (dvs. Trædesten) skaber mere effekt for pengene end den alternative indsats (dvs. indsatsen i JKI). Den samfundsøkonomiske evaluering bygger således på omkostningsanalysen, men kræver, at der også gennemføres en effektevaluering.

Vi foretager dels en omkostningsanalyse, hvor vi beregner de nettoomkostninger, der har været forbundet med at gennemføre indsatsen for projektets borgere, sammenholdt med nettoomkostningerne for kontrolgruppen, dels en økonomisk evaluering, hvor vi undersøger nettoomkostningerne per borger i beskæftigelse for hhv. indsats- og kontrolgruppen.

Vi inddrager de omkostninger og besparelser ved indsatsen i Trædesten og indsatsen i JKI, der kan kvantificeres og prissættes. Vi tager et offentligt perspektiv i den samfundsøkonomiske analyse. Det indebærer, at vi ser på de samlede gevinster og besparelser af de to indsatser for den offentlige sektor.

Undersøgelsesperioden udgøres af den samlede periode fra det tidspunkt, borgerne kommer ind i forsøget, og indtil den 31. december 2021. Vi opgør

altså den samlede nettoomkostning (omkostninger minus indtægter) for borgerne i indsats- og kontrolgruppen, fra de starter op i forløbet (se Bilagstabel 3.4) til den 31. december 2021.

9.2 Data

Som nævnt i afsnit 9.1 tager vi et offentligt perspektiv i den samfundsøkonomiske analyse. Det indebærer, at vi ser på de samlede omkostninger, indtægter og besparelser for den offentlige sektor af projekt Trædesten sammenholdt med den ordinære kommunale beskæftigelsesindsats.

Tabel 9.1 giver en oversigt over de omkostninger og indtægter, som vi inddrager i analyserne for de to grupper.

Tabel 9.1 Oversigt over omkostninger og indtægter i den samfundsøkonomiske analyse

Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Omkostninger for deltagelse i projekt Trædesten	-
Omkostninger for deltagelse i sædvanlig beskæftigelsesindsats ¹	Omkostninger for deltagelse i sædvanlig beskæftigelsesindsats
Ydelser (kontanthjælp, førtidspension mv.)	Ydelser (kontanthjælp, førtidspension mv.)
Omkostninger i sundhedssektoren	Omkostninger i sundhedssektoren
Omkostninger for deltagelse i sociale indsatser	Omkostninger for deltagelse i sociale indsatser
Skattefri kontanthjælp	Skattefri kontanthjælp
Omkostninger for deltagelse i misbrugsbehandling	Omkostninger for deltagelse i misbrugsbehandling
Skatteindtægter	Skatteindtægter

Note: 1) Borgere, der ikke kommer i beskæftigelse efter deltagelse, eller der afbryder deres deltagelse i projekt Trædesten, kan komme til at deltage i sædvanlige kommunale beskæftigelsesindsatser i JKI i indsats- eller opfølgningsperioden.

Analyserne af udgifterne, der er forbundet med indsatser og ydelser til borgerne, er baseret på de oplysninger i centrale registre, oplysninger fra Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning samt data fra Settlementet. Nogle ydelser er prissat præcist i selve registrene for hver enkelt ydelse, som borgeren har modtaget. Det er tilfældet for lægeydelser, hvor der er oplysninger om prisen for den enkelte behandling. Andre ydelser har officielle standardpriser pr. enhedsydelse, hvilket fx gælder for behandlingsydelserne i psykiatrien.

For en række ydelser har vi anvendt estimerede enhedspriser, det vil sige oplysninger om, hvor meget indsatsen i gennemsnit koster pr. borger, der modtager indsatsen. For en række indsatser og ydelser under serviceloven har vi anvendt oplysninger om enhedspriser fra Socialpolitisk Redegørelse 2019 (Social- og Indenrigsministeriet 2019). Enhedspriserne fra Socialpolitisk Redegørelse 2019 pr. år pr. forløb for den enkelte foranstaltning er omregnet til en pris pr. døgn i (Jacobsen & Ibsen 2021). Vi tager udgangspunkt i døgnpriserne i vores opgørelser. De følgende afsnit redegør for, hvordan vi har beregnet omkostninger for de inkluderede ydelser og indsatser.

Alle priser er opgjort i 2021-priser, da dette er det sidste år i undersøgelsesperioden. Mange priser, eksempelvis på sociale services samt alkohol- og misbrugsbehandling fra (Jacobsen & Ibsen 2021) er allerede opgjort i 2021-priser. Priser på eksempelvis offentlige overførsler fra tidligere år er omregnet til 2021-priser ved hjælp af forbrugerprisindekset.

9.2.1 Indsatsrelaterede omkostninger

Omkostningen for at deltage i projekt Trædesten (for indsatsgruppen) samt i alternative beskæftigelsesrelaterede indsatser i JKI (for kontrolgruppen samt for de borgere, der enten er droppet ud af projekt Trædesten eller stadigvæk har behov for en beskæftigelsesindsats efter deltagelse i Trædesten) inkluderes i den samfundsøkonomiske analyse. Oplysninger om omkostningerne for at deltage i indsatserne hentes fra hhv. Settlementet og beskæftigelsesforvaltningen i Københavns Kommune.

Trædestensindsatsen består af en række af moduler, der hver har en normeret længde (dvs. antallet af uger, som modulet "normalt" tager at gennemføre). Settlementet har oplyst antallet af gennemførte moduler for samtlige borgere i indsatsgruppen. Settlementet har ligeledes oplyst, at enhedsprisen pr. uge for indsatsen er 2.150 kroner.^{32,33} Vi beregner således omkostningen for deltagelse i Trædesten som antallet af uger gange enhedsprisen pr. uge.

Indsatsen i JKI består af en lang række af indsatser og aktiviteter. Vi har modtaget oplysninger vedrørende beskæftigelsesrettede indsatser, inklusive omkostning for indsatserne, fra Københavns Kommunes beskæftigelsesforvaltning. For enkelte aktiviteter og indsatser var det ikke muligt at indhente oplysninger om den faktiske omkostning. For disse aktiviteter har vi antaget, at den ugentlige pris svarer til gennemsnitsomkostningen på tværs af de indsatser,

³² Denne pris afspejler delvis, at indsatsen stadigvæk var under udvikling i forsøgsperioden. Den aktuelle (2023) salgspris for indsatsen er 1.968 kroner per uge.

³³ Eneste undtagelse er modul 2C ("KK's Rehabiliteringsteamets sagsbehandling + Virksomhedspraktik i ekstern virksomhed"), hvor prisen er sat til 850 kroner per uge (svarende til 2 mentortimer). Modul 2C er egentlige ikke en del af Trædestensindsatsen, men blev indført pga. forlænget sagsbehandling i Københavns Kommune for at afgøre indstillinger til fleksjob. Formålet med modulet var at fastholde og motivere borgere under afklaringsperioden.

som vi har omkostningsoplysninger for. I andre tilfælde var der ikke oplysninger om varigheden af indsatsen. I disse tilfælde har vi benyttet den gennemsnitlige indsatsvarighed som mål for de manglende indsatsvarigheder.

9.2.2 Beskæftigelsesrelaterede besparelser og omkostninger

En borger, der kommer i arbejde, vil først og fremmest være en samfundsmæssig gevinst, fordi borgeren tjener penge og dermed ikke (eller i lavere grad) skal modtage kontanthjælp eller andre ydelser. Vi bruger data fra Danmarks Statistiks indkomstregister for at beregne værdien af overførsler og ydelser samt de samlede skatteindtægter, som borgerne genererer i indsats- og kontrolgruppen.³⁴

Oplysninger om ydelser og skatteindtægter er angivet på årsbasis i indkomstregistret. Det betyder, at vi ikke ved, hvornår i løbet af et år en borger har modtaget overførsler eller har haft en indkomst (og betalt skat). For at tage højde for dette i så høj grad som muligt har vi med udgangspunkt i oplysninger om startdato (jf. Bilagstabel 3.4) beregnet, hvor stor del af et år hver borger har været i forløb. En borger med startdato i maj har fx været i forløb i 8 ud af 12 måneder (ca. 67 %) af året. For en borger i denne situation medtager vi 67 % af værdien af overførslerne og skatteindtægterne i opstartsåret i beregningen.

9.2.3 Sundhedsrelaterede besparelser og omkostninger

Deltagelse i en intensiv indsats kan resultere i, at borgerne i højere grad begynder at leve sundere og tage bedre vare på sig selv. Deltagelse i projekt Trædesten kan derfor forventes at resultere i sekundære effekter på borgernes forbrug af sundhedsydelser – både somatiske og psykiatriske. Vi henter oplysninger om borgernes kontakter til egen læge, ambulante kontakter til sygehuse samt indlæggelser fra hhv. Sygesikringsregisteret og Landspatientregisteret. Da vi ikke forventer, at indsatsen har en effekt på borgernes somatiske indlæggelser, udelader vi disse fra analyserne. Psykiatriske indlæggelser indgår imidlertid i analyserne. Vi inkluderer de følgende oplysninger i analyserne:

- Data fra Landspatientregisteret om omfang af somatiske ambulante kontakter til sygehuse samt psykiatriske ambulante kontakter og indlæggelser

³⁴ Konkret bruger vi variablerne OFF_OVERFORSEL_13 samt KONTSKFRI for at opgøre de samlede overførsler samt SKATMVIALT_13 for at opgøre de samlede skatteindtægter, se Bilag 7 for detaljer

- Data fra Sundhedsdatastyrelsen om omkostninger for psykiatriske kontakter til sygehuse
- Kontakt til og omkostninger for kontakt til egen læge fra Sygesikringsregisteret.

For somatiske besøg afhænger behandlingstaksten i LPR (dvs. behandlingens pris) af borgerens lidelse. Dette er ikke tilfældet for psykiatriske kontakter, hvor man opererer med enhedstakster for hhv. ambulante besøg og indlæggelser. For at undgå at sjældne sygdomme, der kræver dyr behandling, får uhensigtsmæssig stor vægt i beregningerne, har vi valgt at bruge samme takst for ambulante psykiatriske og ambulante somatiske besøg. Vi bruger således enhedstaksten for ambulante psykiatrisk besøg for alle typer af ambulante besøg (Sundhedsdatastyrelsen 2023).

I Landspatientregisteret er der ikke oplysninger om, hvorvidt der er tale om ambulant behandling eller en indlæggelse. Vi benytter os af Sundhedsdatastyrelsens vejledning til LPR til at skelne mellem ambulante- og indlæggelseskontakter ved hjælp af registerets øvrige variable (Sundhedsdatastyrelsen 2022).

9.2.4 Besparelser og omkostninger relateret til misbrug samt øvrige sociale og sundhedsrelaterede indsatser

Trædestensindsatsen kan forventes at resultere i sekundære effekter på eventuelle misbrugsproblematikker hos borgerne samt reduceret behov for øvrige sociale og sundhedsrelaterede indsatser.

Vi har derfor indhentet data fra registrene "Det Nationale Alkoholbehandlingsregister" (NAB) samt "Stofmisbrugere i behandling" (SIB) fra Sundhedsdatastyrelsen. Registerne indeholder oplysninger om deltagelse i hhv. alkohol- og stofmisbrugsbehandling, type af behandling (dag-, ambulant- og døgnbehandling) samt periode for behandling. Registerne indeholder imidlertid ikke oplysninger om omkostninger for behandlinger. Vi har derfor indhentet oplysninger om enhedspriser for hhv. ambulant-, dag- og døgnbehandling for alkohol- og stofmisbrug fra (Jacobsen & Ibsen 2021).

For at beregne omkostninger for øvrige typer af sociale indsatser bruger vi variabelen MODT_YDELSE_KODE, som angiver, om borgeren modtager Ydelse efter Lov om Social Service, herunder fx botilbud eller socialpædagogisk støtte. Enhedspriser for disse indsatser hentes ligeledes fra (Jacobsen & Ibsen 2021).

Vi inddrager derudover modtagelse af skattefri kontanthjælp i analyserne. Skattefri kontanthjælp ydes primært som tilskud til enkeltudgifter til borgere,

der er i en vanskelig økonomisk situation. Skattefri kontanthjælp omfatter: Merudgiftsydelse ved forsørgelse af børn med nedsat funktionsevne, Merudgiftsydelse til voksne med nedsat funktionsevne, Hjælp i særlige tilfælde for udlændinge, Hjælp til sygebehandling mv., Hjælp til tandlæge for økonomisk vanskeligt stillede, Hjælp til enkeltudgifter og flytning, Hjælp i øvrigt til uledsagede flygtningebørn og handicappede flygtninge, Hjælp til flygtninge i øvrigt de første 3 år, Hjælp til hjælpemidler mv. til aktiverede og Hjælp vedr. samværsret mv. med børn. Borgeren skal søge kommunen for at kunne modtage ydelsen. Det er derfor muligt, at Trædestensindsatsen medfører en stigning i brugen af ydelsen, idet mentorerne kan hjælpe borgerne med fx at søge kommunen om tilskud til udgifter til tand- eller sygepleje.

Litteratur

- Aarhus Universitet, & Væksthusets Forskningscenter (2018). *Virksomme elementer på vejen til job*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Caswell, D., & Dall, T. (2018). Sociologisk samtaleanalyse som potentiale for fællesfaglig refleksion. *Uden for Nummer*, 37(37), 4-14.
- Caswell, D., & Larsen, F. (2022). *Borgerinddragelse i beskæftigelsespolitikken*. København: Djøf Forlag.
- COWI (2018). *Evaluering af koordinerende sagsbehandler og mentor for resourceforløb: Endelig rapport*. Kongens Lyngby: COWI.
- Danneris, S. (2018). Ready to work (yet)? Unemployment trajectories among vulnerable welfare recipients. *Qualitative Social Work*, 17(3), 355-372.
- Danneris, S., & Caswell, D. (2019). Exploring the ingredients of success - studying trajectories of the vulnerable unemployed who have entered work or education in Denmark. *Social Policy and Society*, 18(4), 614-629.
- Deloitte (2018a). *Brug af registrerede socialøkonomiske virksomheder i beskæftigelsesindsatsen*. København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Deloitte (2018b). *Evaluering af reform af førtidspension og fleksjob: Hovedrapport*. København: Deloitte.
- DISCUS (2010). *Kommuneundersøgelse vedr. fleksjob: En delundersøgelse af den landsdækkende fleksjobsanalyse 2010*. København: DISCUS.
- DISCUS, & Epinion (2017). *Rundt om fleksjob: Evaluering af reform af førtidspension og fleksjob*. Aarhus: DISCUS & EPINION.
- Hollis, S., & Campbell, F. (1999). "What is meant by intention to treat analysis? Survey of published randomised controlled trials." *BMJ*, 319(7211), 670-674.
- Holm-Petersen, C., Schmidt, A., Povlsen, R. E., Jonsen, E. H., & Jakobsen, M. L. (2021). *En plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren: Slutevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- Holt, H., Benjaminsen, L., Jacobsen, V., & Vixø, K. (2023). *Rekruttering fra kanten - slutevaluering*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Holt, H., & Pejtersen, J. H. (2019). *Det gode ressourceforløb: Et RCT-forsøg med kvalitativ følgeforskning i Københavns Kommune*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Jacobsen, R. H., & Ibsen, J. T. (2021). *Opdatering af priser til vidensdatabasen i SØM: Politi, retsvæsen og kriminalforsorg samt sociale serviceydelser*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Madsen, M. B. (2020). *Forsøg med lavere sagsstammer i jobcentret på Lærkevej: Kvalitativ devaluering, slutrapport*. København: Københavns Professionshøjskole.
- Madsen, M. B., Nielsen, U. S., Ehrenreich, R., Jacobsen, A. M. H., & Ørnbøl, J. K. (2016). *Fra udsat til ansat: Set fra et arbejdsgiverperspektiv*. København: Væksthusets Forskningscenter.
- Mehlsen, L., Holt, H., Bach, H. B., & Thörnfeldt, C. (2015). *Ressourceforløb: Koordinerende sagsbehandlers og borgeres erfaringer*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Rambøll, & Metrica (2018). *Opsamlingsnotat: Evaluering af JobFirst*. København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Rambøll, Mploy, & Skipper, L. (2020). *Flere skal med: Slutevaluering*. København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Ravn, I. (2008). Mening i arbejdslivet: Definition og konceptualisering. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 10(4), 59-75.
- Salado-Rasmussen, J. (2018). *De virksomme mekanismer i beskæftigelsesindsatsen - en analyse af beskæftigelsesindsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparte ledige ved brug af virkningsevaluering. Ph.d.-afhandling*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Salado-Rasmussen, J. (2020). Hvordan antages kommunale beskæftigelsesprojekter at virke? *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 22(2), 70-85.
- Slotsholm (2014). *Analyse af kønsforskelle i beskæftigelsesindsatsen*. Udarbejdet for Ministeriet for Ligestilling og Kirke jan. 2014. København: Slotsholm A/S.

- Social- og Indenrigsministeriet (2019). *Socialpolitisk redegørelse 2019*. København: Social- og Indenrigsministeriet.
- Socialstyrelsen (2021). *Økonomiske analyser af sociale indsatser*. Odense: Socialstyrelsen.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2022). *Kvalitativ undersøgelse af langvarige kontanthjælpsforløb*. København: Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Sundhedsdatastyrelsen (2022). *Vejledning til LPR3_F*. København: Sundhedsdatastyrelsen.
- Sundhedsdatastyrelsen (2023). *DRG-takster*. Set d. 26. 5. 2023: <https://sundhedsdatastyrelsen.dk/da/afregning-og-finansiering/takster-drg/takster-2023>.
- Zou, G. (2004). A modified poisson regression approach to prospective studies with binary data. *American Journal of Epidemiology*, 159(7), 702-706.

Bilag 1 Styrkeberegning

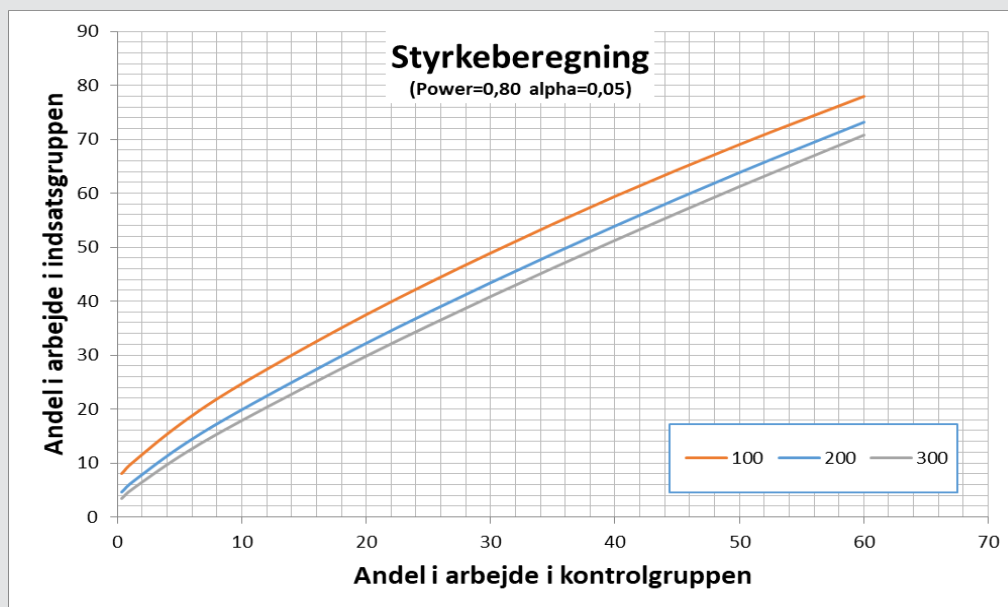
Inden forsøget lavede vi en styrkeberegning for at undersøge, hvor stor forskel mellem de to grupper vi ville være i stand til at måle med en given stikprøvestørrelse.

Vi har lavet beregningerne ud fra det primære effektmål, som er andelen af borgere, der har løntimer ved forsøgets afslutning. Andelen af borgere med løntimer er binominalfordelt, og i beregningerne har vi anvendt et signifikansniveau $\alpha=0,05$ og en power $\beta=0,80$. I Bilagsfigur 1.1 er angivet andel, der kommer i arbejde i indsatsgruppen, som funktion af andel, der kommer i arbejde i kontrolgruppen, for henholdsvis 100, 200 og 300 borgere i hver gruppe. Det vil sige, at hvis vi har 200 personer i henholdsvis indsats- og kontrolgruppen, og vi antager, at 20 % kommer i arbejde i kontrolgruppen, så har vi statistisk styrke nok til at måle en positiv effekt, hvis 32 % eller flere kommer i arbejde i indsatsgruppen.

Til sammenligning er også angivet kurver, hvis vi har henholdsvis 100 og 300 borgere i hver gruppe. Af figuren ses, at ved 100 personer i hver gruppe skal forskellen være større mellem de to grupper, for at vi kan måle en statistisk signifikant forskel, mens vi tilsvarende kan måle en mindre forskel ved 300 personer. Der er dog ikke vundet så meget ved at gå fra 200 til 300 personer i hver gruppe, hvorfor 200 personer i hver gruppe er et fornuftigt valg.

Bilagsgfigur 1.1 Styrkeberegning baseret på andel, der kommer i arbejde i indsats- og kontrolgruppen

Kurverne er baseret på henholdsvis 100, 200 og 300 borgere i hver af de to grupper ($\alpha=0,05$ og $\beta=0,80$).



Bilag 2 Borgernes arbejdsmarkedsstatus baseret på koder i DREAM

Baseret på DREAM-registeret har vi kodet borgernes arbejdsmarkedsstatus. Det er en relativ lille andel af borgerne i både Trædesten og kontrolgruppen, som efter undersøgelsen har fuldtidsjob. De fleste borgere er stadig på kontanthjælp, mens en del af borgerne har løntimer, samtidig med at de får ydelser eller er i gang med andre indsatser, der skal hjælpe dem nærmere arbejdsmarkedet. Vi har set på borgernes arbejdsmarkedsstatus i henholdsvis januar 2002 og igen ved followup-undersøgelsen i oktober 2022.

Borgernes arbejdsmarkedsstatus efter forsøget blev inddelt i følgende kategorier:

Løntimer uden ydelse. Borgere, der har løntimer uanset antal timer, og som ikke er registreret med ydelser i DREAM i en af de 4 uger.

Ledig, sygedagpenge. Borgere, der er på dagpenge, sygedagpenge eller ledighedsydelse. I opgørelsen for oktober 2022 har vi opdelt gruppen af ledige i, om de er ledige fra fleksjob eller ikke.

Fleksjob. Borgere med fleksjob, og som har løntimer i måneden.

V.praktik, løntilskud. Borgere, der er i virksomhedspraktik, løntilskud, voksenlærling eller rotationsvikar.

Førtidspension mv. Borgere, der har fået førtidspension, er på efterløn eller seniorpension.

Kontanthjælp, passiv. Borgere, der er på kontanthjælp eller integrationsydelse, og som er kodet passiv

Folkepension, udrejst mv. Borgere, der er overgået til folkepension, er udrejst af Danmark eller er afgang ved døden.

Selvforsørgende. Borgere, som ikke har løntimer i måneden, og som ikke er registreret med ydelser i en af de 4 uger.

Vejledning, opkval., uddannelse. Borgere, der er i gang med et uddannelsesforløb, inklusive vejledning og opkvalificering.

Ressourceforløb mv. Borgere, der er i gang med et ressourceforløb.

Bilag 3 Lodtrækning af borgere til forsøget

Resultatet af lodtrækningen for de forskellige hold i undersøgelsen er angivet i Bilagstabel 3.1. Der blev i hver runde trukket lod blandt mere end de 100 borgere, som forsøget var designet til. Dette skyldtes, at der ikke var afsat midler til at mødes med hver enkelt borger inden lodtrækningen, men kun var afsat midler til at mødes med de borgere, der blev udvalgt til indsatsen i Trædesten. Derfor blev omtrent 20 % af borgerne, der blev udtrukket til indsatsen i Trædesten, vurderet til ikke alligevel at tilhøre målgruppen i forbindelse med den samtale, som de havde med jobcenteret i kommunen, inden de startede i indsatsen, Bilagstabel 3.2. Derudover var der ca. 12 % af borgerne, som kom til Settlementet, der efterfølgende blev vurderet til ikke at tilhøre målgruppen, hvorfor de ikke startede i Trædesten, Bilagstabel 3.3. Analyserne er baseret på allokeringen ved lodtrækningen, og der er således borgere i indsatsgruppen, som ikke har fået indsatsen i Trædesten, men som er medtaget i analyserne.

Borgere fra indsatsgruppen, der enten blev screenet fra, eller som stoppede med indsatsen i Trædesten undervejs i forløbet, indgik efterfølgende på normalvis i gruppen af kontanthjælpsmodtagere. Disse borgere har derfor fået indsats, der svarer til de indsatser, som kontrolgruppen har fået.

Bilagstabel 3.1 Allokering af borgere til indsatsen i Trædesten eller til indsatsen i kontrolgruppen

Hold	Allokering		Total
	Trædesten	Kontrol	
[Antal borgere]	[Antal borgere]	[Antal]	[Antal]
2	62	60	122
3	70	70	140
4	73	74	147
5	73	71	144
6	60	62	122
Totale antal	338	337	675

Bilagstabel 3.2 Allokering af borgere med angivelse af borgere, der blev screenet fra i forbindelse med samtale i jobcenteret

Hold	Indsatsgruppe [Antal]		Kontrolgruppe [Antal]	Total [Antal]
	Trædesten	Screenet fra i jobcenter		
2	45	17	60	122
3	60	10	70	140
4	55	18	74	147
5	59	14	71	144
6	52	8	62	122
Totale antal	271	67	337	675

Bilagstabel 3.3 Borgerne i indsatsgruppen med angivelse af borgere, der blev screenet fra af jobcenteret, og borgere, der blev screenet fra af Settlementet

Indsatsgruppe, Trædesten	[Antal]
Screenet fra i jobcenter	67
Screenet fra i Trædesten	41
Borgere, der får moduler	230
Totale antal	338

Dato for start af forsøget og lodtrækningsdato for borgerne på de forskellige hold i forsøget er angivet i Bilagstabel 3.4. Vi har anvendt samme tidspunkt for start af forsøget for et givent hold, uanset om lodtrækningen for de enkelte personer blev foretaget på forskellige datoer.

Bilagstabel 3.4 Lodtrækningsdatoer og forsøgsstart for borgerne i forsøget

Hold	Forsøgsstart	Lodtrækning	Antal borgere
2	Maj 2018	20. april 2018	40
		9. maj 2018	43
		25. maj 2018	22
		1. juni 2018	17
3	November 2018	1. november 2018	28
		13. november 2018	48
		29. november 2018	46
		7. januar 2019	4
		11. januar 2019	8
		23. januar 2019	6
4	Maj 2019	25. marts 2019	94
		24. april 2019	32
		15. maj 2019	21
5	November 2019	11. oktober 2019	61
		25. oktober 2019	75
		16. december 2020	8
6	April 2020	9. marts 2020	46
		1. april 2020	48
		28. april 2020	23
		18. juni 2020	5

Bilag 4 Statistisk analyse af effekter

Andel af borgere med løntimer i januar 2022

Vi har undersøgt, om der er statistisk forskel på andelen af borgere i Trædesten, der har løntimer i januar 2022, i forhold til andelen af borgere, der har løntimer i kontrolgruppen. Analysen er baseret på poisson regression med robust standard error (Zou 2004), og vi har kontrolleret for eventuelle forskelle i køn, alder (intervaller), og hvilket hold borgerne deltog på. Holdangivelsen tog hensyn til, hvornår borgerne startede i forsøget. Analysen er foretaget i SAS ved anvendelse af Proc Genmod.

I Bilagstabel 4.1 er angivet resultatet af analysen. Der var 16 % større sandsynlighed for at have løntimer for borgerne, der var udtrukket til at deltage i Trædesten, i forhold til borgerne i kontrolgruppen (RR=1,16). Det var dog ikke en statistisk signifikant effekt.

Bilagstabel 4.1 Sandsynligheden for at have løntimer i indsatsgruppen i forhold til kontrolgruppen udtrykt ved den relative risiko

Allokering	Relativ risiko (RR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	1,16	0,85-1,60	0,3429
Kontrolgruppe	1	-	-

Anm.: Analysen er justeret for køn, alder og hold.

Robusthedsanalyse

Vi har lavet en række robusthedsanalyser for at tjekke resultatet. Vi har set på, om forskelle i borgernes herkomst havde betydning for resultatet, og om forskelle i borgernes arbejdsgrad de sidste 10 år havde betydning.

Vi har opdelt populationen af borgere i to grupper: en gruppe af borgere med dansk herkomst eller indvandrere af vestlig herkomst (inklusive efterkommere) og en gruppe borgere bestående af indvandrere af ikke vestlig herkomst (inklusive efterkommere), Bilagstabel 4.2.

Bilagstabel 4.2 Borgernes herkomst opdelt i vestlig eller ikke-vestlig herkomst

	Indsatsgruppe [%]	Kontrolgruppe [%]
Dansk eller anden vestlig herkomst	58,6	60,2
Indvandrer af ikke-vestlig herkomst	41,4	39,8
Totale antal	338	337

Det ses af Bilagstabel 4.2, at en relativ stor andel af borgerne i undersøgelsen er borgere, der er indvandrere eller efterkommere af indvandrere fra ikke-vestlige lande (henholdsvis 41,4 % i indsatsgruppen og 39,8 % i kontrolgruppen). Men der er også relativ lille forskel på andelen af ikke-vestlige indvandrere i indsats- og kontrolgruppen.

Vi har således yderligere justeret analysen i Bilagstabel 4.1 for borgernes herkomst, hvilket ikke ændrede estimatet (RR=1.16; 95 % konfidensinterval 0,85-1,60).

Vi har desuden set på, om forskelle i borgernes tidligere arbejdsmarkedstilknytning i løbet af de sidste 10 år har betydning for resultatet. Vi har opdelt borgerne i fem intervaller afhængigt af deres gennemsnitlige månedlige arbejdstid i løbet af de sidste 10 år, Bilagstabel 4.3. Opdelingen er lavet, så der så vidt som muligt var lige mange borgere i de fem kategorier.

Bilagstabel 4.3 Borgernes gennemsnitlige månedlige arbejdstid i løbet af de sidste 10 år

	Indsatsgruppe [%]	Kontrolgruppe [%]
0 timer	20,7	25,8
1-6 timer	20,4	17,2
7-20 timer	19,5	20,2
21-44 timer	20,4	18,4
45+ timer	18,9	18,4
Totale antal	338	337

Vi har yderligere justeret analysen i Bilagstabel 4.1 for borgernes gennemsnitlige arbejdstid de seneste 10 år, hvilket ikke ændrede på estimatet (RR=1,16; 95% konfidensinterval 0,85-1,60).

Ugentlig arbejdstid i januar 2022

Vi har undersøgt, om der er statistisk signifikant forskel på den ugentlige arbejdstid i januar 2022 for borgerne i Trædesten sammenlignet med kontrolgruppen. Analysen er baseret på logistisk regression (multinomial), hvor vi har kontrolleret for køn, alder, og hvilket hold borgerne deltog på. Analysen er foretaget i SAS ved anvendelse af Proc Genmod.

Der var ikke signifikant forskel på den ugentlige arbejdstid for de to grupper, Bilagstabel 4.4.

Bilagstabel 4.4 Analyse af forskel i den ugentlige arbejdstid mellem de to grupper

Allokering	Odds ratio (OR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	1,19	(0,80-1,76)	0,3904
Kontrolgruppe	1	-	-

Anm.: Analysen er baseret på multinomial logistisk regression og justeret for køn, alder og hold.

Andel af borgere med løntimer i oktober 2022

Vi har undersøgt, om der er statistisk forskel på andelen af borgere i Trædesten, der har løntimer i oktober 2022, i forhold til andelen af borgere, der har løntimer i kontrolgruppen. Analysen er baseret på poisson regression med robust standard error (Zou 2004), og vi har kontrolleret for eventuelle forskelle i køn, alder, og hvilket hold borgerne deltog på.

Der var 25 % større sandsynlighed for at have løntimer for borgerne, der var udtrukket til at deltage i Trædesten, i forhold til borgerne i kontrolgruppen (RR=1,25). Det var dog ikke en statistisk signifikant effekt ($p>0,05$), Bilagstabel 4.5.

Bilagstabel 4.5 Sandsynligheden for at have løntimer i indsatsgruppen i forhold til kontrolgruppen udtrykt ved den relative risiko

Allokering	Relativ risiko (RR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	1,25	(0,94-1,65)	0,1205
Kontrolgruppe	1	-	-

Anm.: Analysen er baseret på poisson regression og justeret for køn, alder og hold.

Robusthedsanalyse

Vi har foretaget de samme robusthedsanalyser som i den tilsvarende analyse af andel med løntimer i januar 2022. Vi har således justeret analysen i Bilagstabel 4.5 med borgernes herkomst, Bilagstabel 4.2. Dette ændrede ikke estimatet for, hvilken gruppe borgerne var udvalgt til (RR=1,25; 95% konfidensinterval 0.94-1,65).

Vi har også her set på betydningen af borgernes gennemsnitlige arbejdstid de seneste 10 år, Bilagstabel 4.3. Når vi justerer analysen i Bilagstabel 4.5 med borgernes gennemsnitlige arbejdstid de seneste 10 år, finder vi, at dette ikke ændrer estimatet betydeligt (RR=1,23; 95% konfidensinterval 0,93-1,62).

Robusthedsanalyse, udfaldsmål

I vores primære analyse har vi set på, om borgerne havde løntimer i oktober måned 2022, som er den sidste måned, vi har data for. I det følgende har vi set på, om det har nogen betydning, hvis vi baserede vores analyse på, om borgerne havde løntimer i en af de sidste 3 måneder i forsøget. Det vil sige om borgerne havde løntimer i en af månederne fra august til oktober 2022. Vi har lavet samme analyse som i Bilagstabel 4.5, hvor vi har justeret for køn, alder og hold.

Der er 26,9 % af borgerne i Trædesten og 22,9 % af borgerne i kontrolgruppen, der har haft løntimer i en af månederne fra august til oktober 2022. Der er således en lidt større andel af borgerne i begge gruppe, der har haft løntimer i en af de 3 måneder i forhold til andelen, der har løntimer i oktober måned. Der er dog relativ lille forskel på, om effektmålet baseres på løntimer for 3 måneder eller løntimer for den sidste måned. Der er ikke signifikant forskel på de to grupper, og det ændrer ikke væsentligt på estimatet, hvis analysen baseres på løntimer for 3 måneder (Bilagstabel 4.6) fremfor løntimer for den sidste måned (Bilagstabel 4.1).

Bilagstabel 4.6 Sandsynligheden for at have løntimer i de sidste 3 måneder i indsatsgruppen i forhold til kontrolgruppen udtrykt ved den relative risiko

Allokering	Relativ risiko (RR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	1,24	0,94-1,65	0,1045
Kontrolgruppe	1	-	-

Anm.: Analysen er justeret for køn, alder og hold.

Ugentlig arbejdstid i oktober 2022

Vi har undersøgt, om der er statistisk signifikant forskel på den ugentlige arbejdstid i oktober 2022 for borgerne i Trædesten sammenlignet med kontrolgruppen. Analysen er baseret på logistisk regression (multinomial), hvor vi har kontrolleret for køn, alder, og hvilket hold borgerne deltog på. Analysen er foretaget i SAS ved anvendelse af Proc Genmod.

Analysen viste, at der ikke er signifikant forskel på den ugentlige arbejdstid for de to grupper, Bilagstabel 4.7.

Bilagstabel 4.7 Analyse af forskel i den ugentlige arbejdstid mellem de to grupper

Allokering	Odds ratio (OR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	1,32	0,91-1,90	0,1404
Kontrolgruppe	1	-	-

Anm.: Analysen er baseret på multinomial logistisk regression og justeret for køn, alder og hold.

Analyse af beskæftigelseseffekt stratificeret på køn

I det følgende har vi lavet analyser af beskæftigelseseffekten opdelt på køn. Vi har set på, om borgerne havde løntimer i henholdsvis januar 2022 og oktober 2022. I analyserne har vi justeret for alder og hold.

Analyserne for mænd er angivet i Bilagstabel 4.8 og Bilagstabel 4.9, mens analyserne for kvinder er angivet i Bilagstabel 4.10 og Bilagstabel 4.11. Analyserne viser, at der er signifikant flere mænd i indsatsgruppen, der har løntimer i oktober 2022, end i kontrolgruppen. I de øvrige analyser er der ikke forskel på andelen med løntimer i indsats- og kontrolgruppen.

Vi har også lavet stratificerede analyser for den ugentlige arbejdstid i oktober 2022, men finder ingen statistisk signifikant forskel på den ugentlige arbejdstid mellem indsats- og kontrolgruppe (data ikke vist).

Bilagstabel 4.8 Sandsynligheden for at have løntimer i indsatsgruppen i forhold til kontrolgruppen udtrykt ved den relative risiko. Mænd, januar 2022.

Allokering	Relativ risiko (RR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	1,25	0,83-1,89	0,2907
Kontrolgruppe	1		

Anm.: Analysen er baseret på poisson regression og justeret for alder og hold.

Bilagstabel 4.9 Sandsynligheden for at have løntimer i indsatsgruppen i forhold til kontrolgruppen udtrykt ved den relative risiko. Mænd, oktober 2022.

Allokering	Relativ risiko (RR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	1,46	1,01-2,11	0,0432
Kontrolgruppe	1		

Anm.: Analysen er baseret på poisson regression og justeret for alder og hold.

Bilagstabel 4.10 Sandsynligheden for at have løntimer i indsatsgruppen i forhold til kontrolgruppen udtrykt ved den relative risiko. Kvinder, januar 2022.

Allokering	Relativ risiko (RR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	1,06	0,66-1,71	0,8184
Kontrolgruppe	1		

Anm.: Analysen er baseret på poisson regression og justeret for alder og hold.

Bilagstabel 4.11 Sandsynligheden for at have løntimer i indsatsgruppen i forhold til kontrolgruppen udtrykt ved den relative risiko. Kvinder, oktober 2022.

Allokering	Relativ risiko (RR)	95 % konfidensinterval	P-værdi
Indsatsgruppe, Trædesten	0,94	0,61-1,47	0,7944
Kontrolgruppe	1		

Anm.: Analysen er baseret på poisson regression og justeret for alder og hold.

Bilag 5 Løntimer i forsøgsperioden

Antal løntimer, som borgerne samlet har opnået i forsøgsperioden, er angivet i Bilagstabel 5.1. Borgerne i kontrolgruppen har i gennemsnit haft 322 timer per person, mens borgerne i indsatsgruppen har haft 284 timer per person. Forskellen dækker dog over, at der er lidt flere borgere i kontrolgruppen, der har haft mere end 750 timer i forsøgsperioden, i forhold til borgere i indsatsgruppen, Bilagstabel 5.2. Der er dog ikke signifikant forskel på fordelingen for de to grupper.

Bilagstabel 5.1 Antal løntimer i forsøgsperioden for de to grupper

	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
Antal personer	338	337
Antal løntimer i alt	95.982	108.578
Antal løntimer per person	284	322

Bilagstabel 5.2 Andel med løntimer i forsøgsperioden for de to grupper

Timer	Indsatsgruppe	Kontrolgruppe
0	66,0	66,2
1-250	13,0	13,7
251-750	11,0	7,4
751-2000	5,3	6,5
2001-3000	2,7	3,6
3001-6000	2,1	2,7
Totale antal	338	337

Anm.: Der er ikke signifikant forskel på fordelingen mellem de to grupper.

Bilag 6 Arbejdstid for borgere i Trædesten, der har fået indsats med opstart i job med efterværn

I Bilagstabel 6.1 er angivet arbejdstiden i oktober 2022 for den gruppe af borgere i Trædesten, der fået en indsats med opstart i job med efterværn.

Bilagstabel 6.1 Arbejdstid for de borgere i Trædesten, der har fået en indsats med opstart i job med efterværn

Timer per uge	Antal	%
0 timer	92	67,2
1-9 timer	22	16,1
10-29 timer	10	7,3
30+	13	9,5
Total	137	100

Bilag 7 Oversigt over registervariable

Vi bruger variablene OFF_OVERFORSEL_13 samt KONTSKFRI for at opgøre værdien af de samlede overførsler. OFF_OVERFORSEL_13 er en såkaldt sumvariabel, der er dannet af Danmarks Statistik. Variablen består af alle overførsler, som primært finansieres af det offentlige inkl. dagpenge og efterløn, men ekskl. tjenestemandspension. KONTSKFRI omfatter enkeltydelser under aktivlovens §81 og 82. Variablerne beskrives i flere detaljer i det følgende:

$\text{OFF_OVERFORSEL_13} = \text{DAGPENGE_KONTANT_13} + \text{OVRIG_OVERFORSEL_13} + \text{OFFPENS_EFTERLOEN_13}$ hvor

- $\text{DAGPENGE_KONTANT_13} = \text{ARBLHUMV} + \text{OVRIG_DAGPENGE_AKAS_13} + \text{KONTANTHJ_13} + \text{OVRIG_KONTANTHJALP_13} + \text{SYG_BARSEL_13}$

Hvor ARBLHUMV er arbejdsløshedsdagpenge og dagpenge under kursus/uddannelse, OVRIG_DAGPENGE_AKAS_13 er alle udbetalinger fra A-kasser bortset fra efterløn/overgangsydelse, arbejdsløshedsunderstøttelse og dagpenge under kursus/uddannelse, KONTANTHJ_13 er kontanthjælp, OVRIG_KONTANTHJALP_13 er aktiverings- og revalideringsydelse, ledighedsydelse, flekslønstilskud, uddannelsesydelse/arbejdsmarkedsydelse til ledige, som opbruger deres dagpengeret, kontanthjælp under kommunalt ressourceforløb mm. og SYG_BARSEL_13 er syge- og barselsdagpenge udbetalt af kommunerne/Udbetaling Danmark (ekskl. refusion til arbejdsgiver).

- $\text{OVRIG_OVERFORSEL_13} = \text{STIP} + \text{KORSTOETT} + \text{KORYDIAL} + \text{GRON_CHECK}$

Hvor STIP er stipendier fra Statens Uddannelsesstøtte (=SU), KORSTOETT er boligstøtte/boligydelse, KORYDIAL er børnetilskud/børnefamilieydelse og GRON_CHECK er grøn check.

- $\text{OFFPENS_EFTERLOEN_13} = \text{FOLKEFORTID_13} + \text{QEFTLON}$

Hvor FOLKEFORTID_13 er folke- og førtidspension mv., og QEFTLON er efterløn, overgangsydelse og fleksydelse.

KONTSKFRI omfatter enkeltydelser under aktivlovens §81 og 82, herunder merudgiftsydelse ved forsørgelse af børn med nedsat funktionsevne, merudgiftsydelse til voksne med nedsat funktionsevne, hjælp i særlige tilfælde for udlændinge, hjælp til sygebehandling mv., hjælp til tandlæge for økonomisk vanskeligt stillede, hjælp til enkeltudgifter og flytning, hjælp i øvrigt til uledsagede flygtningebørn og handicappede flygtninge, hjælp til flygtninge i øvrigt

de første 3 år, hjælp til hjælpemidler mv. til aktiverede, hjælp vedr. samværsret mv. med børn.

Vi bruger variablen SKATMVIALT_13 for at opgøre værdien af skatteindtægter.

$$\blacksquare \quad \text{SKATMVIALT}_{13} = \text{SKATTOT}_{13} + \text{ARBBIDMVALM}$$

Hvor: SKATTOT_13 er samlet personlig sluskat for en skatteyder inkl. udenlandsk betalt skat og ekskl. Kirkeskat, og ARBBIDMVALM er arbejdsmarkedsbidrag og særlig pension af erhvervsindkomst.

Borgernes indkomster består primært af dagpenge og kontanthjælp. Dvs. at det er forventeligt, at udenlandsk betalt skat og pensionsbidrag er negligerbare.

