

**RESULTATBASERET
EVALUERING AF
CENTER FOR
UDVIKLING AF
BORGERINDDRAGENDE
BESKÆFTIGELSE-
INDSATSER (CUBB)**



**VÆKSTHUSETS
FORSKNINGSCENTER**

Evaluering af Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser (CUBB)

Væksthusets Forskningscenter, august 2024

Dette er den resultatbaserede evaluering af CUBB. Tidligere i 2024 blev en kvalitativ evaluering udgivet.

CUBB og evalueringen af CUBB er støttet af Den A.P. Møllerske Støttefond.

Denne udgivelse er udarbejdet af Væksthusets Forskningscenter.
Udgivelsen kan downloades på www.vaeksthusets-forskningscenter.dk

Væksthusets Forskningscenter
Thoravej 26
2400 København NV

Indhold

FORORD	4
1. INDLEDNING.....	5
1.1 Evalueringsrapportens opbygning	6
2. HOVEDFUND FRA DEN KVALITATIVE EVALUERING	7
3. RESULTATBASERET EVALUERING.....	10
3.1 Måltal 1: Ordinær beskæftigelse i løbet af projektperioden	12
3.2 Måltal 2: Ordinær beskæftigelse ved udgangen af projektperioden	15
4. OPSAMLING OG PERSPEKTIVERING.....	17
METODEBILAG	19

Forord

Denne rapport er udarbejdet af Væksthusets Forskningscenter, som i perioden 2020-2023 har evalueret Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser (CUBB).

CUBB er et partnerskab mellem forskere fra Institut for Sociologi og Socialt Arbejde samt Institut for Politik og Samfund på Aalborg Universitet og ledere og medarbejdere fra beskæftigelsesindsatsen i fire kommuner – Holstebro, Herning, Silkeborg og Vesthimmerland.

Evalueringen foreligger i to dele. Denne del af evalueringen er den resultatbaserede evaluering, som følger op på måltal for CUBB for perioden 2020-2023 og er baseret på data fra DREAM.

Tidligere i 2024 blev den kvalitative og mest omfattende del af evalueringen udgivet. Den fokuserer på det forandringsarbejde, som parterne i CUBB har arbejdet med og fortsat arbejder med i forhold til at omstille beskæftigelsesindsatsen mod mere borgerinddragelse.

CUBB og evalueringen af CUBB er finansieret af Den A.P. Møllerske Støttefond. Dertil kommer medfinansiering af kommunerne og Aalborg Universitet.

1. Indledning

Center for Udvikling af Borgerinddragende Beskæftigelsesindsatser (CUBB) er et af de største og mest ambitiøse eksperimenter på beskæftigelsesområdet i nyere tid. Partnerskabet mellem forskere fra Institut for Sociologi og Socialt Arbejde samt Institut for Politik og Samfund på Aalborg Universitet og fire kommuner – Silkeborg, Holstebro, Herning og Vesthimmerland – blev indgået for perioden 2020-2023 med bevilling fra Den A.P. Møllerske Støttefond. Dertil kommer medfinansiering af kommunerne og Aalborg Universitet.

Ambitionerne med CUBB har fra start været store, idet parterne har sigtet mod en fundamental ændring af beskæftigelsesindsatsen hen imod mere borgerinddragelse, som indbefatter alle dele af systemet. Lige fra det direkte møde med borgeren, til organiseringen af indsatsen, til samarbejdet med omverdenen og til det politiske niveau i kommunerne. Omstillingen skulle ske i et tæt samarbejde mellem forskning og praksis. Ambitionerne har været at udvikle innovative måder at skabe forandringer på i et sådant samarbejde, hvor der sigtes mod vedblivende forandringer og kontinuerlig udvikling af indsatsen, også efter bevillingsperioden.

Samtidig har der været et resultatmål om, at en omstilling af beskæftigelsesindsatsen mod mere borgerinddragelse også skal kunne registreres i, at flere borgere får hel eller delvis beskæftigelse. Der er opstillet to kvantitative måltal for dette:

- 30 pct. af de aktivitetsparate borgere skal i løbet af projektperioden have opnået ordinær beskæftigelse på et eller andet tidspunkt¹
- 15 pct. af de aktivitetsparate borgerne skal ved udgangen af projektperioden være i ordinær beskæftigelse.

Den primære målgruppe i CUBB er aktivitetsparate borgere samt medarbejdere og ledere i de kommunale jobcentre, der arbejder med disse borgere i de fire medvirkende kommuner.

Denne evaluering fokuserer på målopfyldelsen af de ovenstående mål.

Der er tidligere udgivet en kvalitativ evaluering, der fokuserer på, hvad parterne særligt er lykkedes med i omstillingen til en mere borgerinddragende beskæftigelsesindsats².

¹ I projektbeskrivelsen står der 'ordinære løntimer' i stedet for 'ordinær beskæftigelse'. I forbindelse med den interne midtvejsevaluering blev definitionerne i måltallene endeligt afklaret, og det blev besluttet, at måltallet skal gå på 'ordinær beskæftigelse', hvilket dækker over ordinære løntimer og ordinært job. Ordinære løntimer defineres som når borger både modtager offentlig ydelse og lønindkomst. Ordinært job defineres som når borger har lønindkomst og ikke modtager en offentlig forsørgelsesydelse.

² Den kvalitative evaluering af CUBB kan findes her: https://vaeksthusets-forskningscenter.dk/wp-content/uploads/2024/07/Evaluering-af-CUBB_januar-2024.pdf

1.1 Evalueringsrapportens opbygning

Det er vigtigt at forstå den resultatbaserede evaluering ud fra formålet og ambitionerne med CUBB. Derfor opridses hovedfund fra den kvalitative del af evalueringen før afrapporteringen på målopfyldelsen. Det gøres for at give et billede af den kontekst, som resultaterne skal forstås i forhold til.

Herefter følger denne evaluerings hovedkapitel, der følger op på måltallene i CUBB.

Sidste kapitel er en opsamling og perspektivering.

Til slut findes et metodebilag, som redegør for fremgangsmåden og hvilke data, den resultatbaserede evaluering bygger på.

2. Hovedfund fra den kvalitative evaluering

Formålet med CUBB er at ændre beskæftigelsesindsatsen i en borgerinddragende retning. Borgerne skal opleve en bedre, mere responsiv og meningsfuld indsats, som skal hjælpe dem på vej mod beskæftigelse. For partnerne i CUBB har det fra start fordret udviklingsarbejde i hele systemet på én gang for at lykkes. Ligesom det har fordret nye måder at samarbejde på i et tæt samspil mellem forskning og praksis.

Som fundament for omstillingen har kommunerne og forskerne arbejdet med fem sammenhængende hovedtemaer:



I den kvalitative del af evalueringen har vi fulgt aktiviteter og forandringer i CUBB tæt gennem fire år med fokus på de fem hovedtemaer. Evalueringen bygger på et stort antal interviews, observationer, deltagelse på seminarer i CUBB samt materialer og data fra kommunerne og forskerne.

Hovedfund fra den kvalitative evaluering er:

- Hovedfokus i CUBB har været systeminnovation, og det er lykkedes parterne at igangsætte forandringer i hele organisationen i de fire kommuner, hvor en reflektiv og vidensbaseret praksis er godt i gang med at blive opbygget. Der er opbygget strukturer til at sikre løbende udvikling af samtalerne til at være mere borgerinddragende og til at understøtte løbende feedback på borger-samtaler. Det er afgørende for forankringen, og kommunerne eksperimenterer fortsat med den institutionelle understøttelse. Det har været omfattende at omstille hele organisationer, og udviklingen er fortsat i gang.
- Der har fundet en omfattende kompetenceudvikling sted, hvor særligt medarbejdernes kompetencer til at inddrage borgerne på møderne er blevet opbygget. Det har været højt prioriteret, og der er anvendt mange ressourcer på dette fra både kommunal side og forskerside. Det har afstedkommet, at kommunerne nu har en metode, de systematisk anvender til at have fokus på borgerinddragelse.
- Det er lykkedes at få skabt et fælles sprog i kommunerne med begreber fra forskning. Det har gjort det muligt at få øje på borgerens perspektiv på en ny

måde og igangsat eksperimenter med at blive bedre til at gribe og respondere på borgerens udsagn og ønsker.

- Det tætte samspil mellem forskerne og kommunerne har skabt nye fælles erkendelser. Det har medført, at forskerne har fået øje på nye forskningstemaer og igangsat forskningsprojekter om disse. Kommunerne har fået øje på nye måder at forstå problemer og udfordringer på, hvilket har resulteret i en række forsøg med at forandre praksis i en mere borgerinddragende retning.
- Forskerne har gennem et stort antal interviews med borgere fået borgernes stemme frem. Perspektiverne fra borgerne har været afsæt for at ændre praksis i kommunerne og igangsætte forsøg.
- Udvalgte medarbejdere er blevet udpeget som vidensmæglere og har fået ekstra kompetenceudvikling af forskerne. Vidensmæglerne bygger bro mellem forskning og praksis og er et væsentligt bindeled til forskerne og forskningsmæssig viden. Det har taget tid at finde ud af, hvilken funktion og hvilket ansvar en vidensmægler skal have. Der er forskellige svar på dette i kommunerne. Fælles er, at det har taget tid at lande vidensmæglerrollen, men at vidensmæglerne har vist sig centrale som 'faglige fyrtårne' i kommunerne, der mobiliserer viden og inspirerer til nye tiltag.
- Der er sket store erkendelser i forhold til lederrollen, som i starten var under vurderet, men undervejs har ændring i lederrollen fået stort fokus af kommunerne og forskerne. Det har resulteret i udvikling af lederrollen og udvikling af organisatoriske strukturer, der understøtter refleksion og læring.
- I kommunerne er det lykkedes at skabe opbakning og tillid fra det lokalpolitiske niveau til den borgerinddragende tilgang og flere steder også til nye typer af mål og visioner for beskæftigelsesindsatsen. Det er afgørende for en fremadrettet fastholdelse af fokus på en borgerinddragende beskæftigelsesindsats.
- Kommunerne er gennem perioden blevet klogere på, hvordan de systematisk kan arbejde med at få borgernes perspektiv og oplevelser frem. Ikke kun i borgersamarbejdet, men også via dataindsamling, fx surveys og fokusgruppeinterviews. Input fra borgerne bruges til læring og udvikling af indsatsen. Forskerne er i gang med at nyudvikle og teste et spørgeskema, som potentielt kan vise sig relevant for alle kommuner at anvende.
- Forskerne og kommunerne har arbejdet med at skabe forandringer ift. omverdenen, særligt virksomhedssamarbejdet og det tværgående samarbejde. De er i gang med at oparbejde grundviden og bidrage til begrebsudvikling og nye forståelser i praksis, der kan danne grundlag for fremtidig udvikling af praksis.

Omstillingen af beskæftigelsesindsatsen mod mere borgerinddragelse har indebåret omfattende forandringer, og forskere og kommuner har anvendt mange ressourcer på kompetenceudvikling, organisationsudvikling, ledelsesudvikling, institutionalisering af refleksions- og læringsprocesser mv. Det har været tidskrævende, men afgørende for at sikre blivende forandringer. Det er velkendt, at

store organisatoriske forandringer tager lang tid. Fx kan det ifølge John P. Kotter³ tage 5-10 år, før forandringer har sat sig dybt i en organisationskultur, og det kræver bl.a. en tydelig vision, som viser retningen for, hvor organisationen skal bevæge sig hen, ledelse der ser nødvendigheden af forandringer, samt en gruppe af flere i organisationen, der engagerer sig og går forrest i forandringsprocessen. Eksempler på elementer som CUBB er godt i gang med at understøtte omstillingen med.

Der har i CUBB ikke været samme omfattende fokus på de opstillede måltal for beskæftigelsen for aktivitetsparate borgere. Det har været vigtigt for ledelsen i kommunerne i første omgang at opbygge nye strukturer, mindset, feedback-strukturer, ledelsestilgang, vidensmæglerroller og omfattende kompetenceudvikling af medarbejdere for at kunne bane vej for en mere borgerinddragende beskæftigelsesindsats. Et arbejde som stadig er i gang, og som også er begyndt at bære frugt. Indikationer på, at forandringerne er ved at sætte sig igennem, er, at personer uden for kommunen, såsom revisionen, bostøtter, læger og andre samarbejdspartnere, lægger mærke til ændringer i tilgange og mindset. Dertil kommer, at kommunerne oplever færre klager fra borgerne over indhold i indsatsen. Forskerne og kommunerne fortsætter samarbejdet i en tilpasset form efter bevillingsperioden.

Det er en vigtig ramme at være bekendt med, når resultaterne fra den resultatbaserede del af evalueringen lægges frem og vurderes.

³ Fx Kotter, John P. (1995): 'Why transformation Efforts Fail'. I: *Harvard Business Review*. (March-April 1995). S. 59-67.

3. Resultatbaseret evaluering

I CUBB er det en ambition, at omstillingen til en borgerinddragende beskæftigelsesindsats skal forbedre beskæftigelsen for aktivitetsparate borgere på kort og mellemlang sigt. Overbevisningen er, at dette kan lykkes, hvis beskæftigelsesindsatsen i langt højere grad inddrager borgerne⁴.

I CUBB er der opstillet måltal for, hvor stor en andel af de aktivitetsparate borgere, der skal opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet i perioden. Det er vigtigt at påpege, at de fire kommuner har valgt at arbejde med systeminnovation i alle jobcenterafdelinger i forandringsarbejdet, da det ikke var meningsfuldt at holde det til de afdelinger, der har med aktivitetsparate borgere at gøre. Dermed har målgruppen af borgere og involverede medarbejdere og ledere været bredere. Måltallene er dog fortsat de samme, hvorfor den resultatbaserede evaluering alene ser på resultater for en delmængde af de borgere, der har været i fokus – de aktivitetsparate borgere.

Der er opstillet følgende måltal for, hvornår CUBB kan siges at være en succes:

- 30 pct. af de aktivitetsparate borgere på kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse/SHO-ydelse⁵ skal i løbet af projektperioden have opnået ordinær beskæftigelse på et eller andet tidspunkt
- 15 pct. af de aktivitetsparate borgere på kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse/SHO-ydelse skal ved udgangen af projektperioden være i ordinær beskæftigelse.

Ordinær beskæftigelse defineres som:

- ordinært job (dvs. borger modtager løn fra en virksomhed og er ikke samtidig på offentlig forsørgelsesydelse) eller
- ordinære løntimer (dvs. borger modtager løn fra en virksomhed samtidig med en offentlig forsørgelsesydelse).

Evalueringen belyser, i hvilken grad kommunerne har opfyldt måltallene. Tallene er opgjort for perioden januar 2020 – december 2023.

Disse tal vil blive holdt op imod udviklingen på landsplan.

For hvert af de to måltal er der i analyserne arbejdet med to datasæt:

- Et datasæt med kommuner på landsplan (uden CUBB-kommuner)
- Et datasæt for CUBB-kommunerne samlet set, som også kan opdeles på kommuneniveau

⁴ Jf. projektbeskrivelsen til CUBB, s. 4 + 27

⁵ I projektbeskrivelsen til CUBB er aktivitetsparate borgere på integrationsydelse en del af målgruppen. I løbet af CUBB-perioden har denne ydelse skiftet navn og hedder nu Selvforsørgelses- og hjemsendelsesydelse eller overgangsydelse – forkortet SHO-ydelse.

Data er udelukkende beskrivende statistik på forskellige outcomes, hvor CUBB-kommunerne sammenlignes med landsplan. Sammenligningen kan vise, om der er noget, der ser markant anderledes ud i CUBB-kommunerne ift. landsplan. De anvendte datakørsler kan beskrive, om måltallene er opnået.

Det er vigtigt at påpege, at data ikke kan belyse en kausal sammenhæng mellem de aktiviteter og forandringer, der er skabt i CUBB, og hvor mange der er kommet i beskæftigelse. Det kan derfor ikke sluttes, hvorvidt aktiviteterne i CUBB har givet henholdsvis værre eller bedre beskæftigelseseffekter eller har været uberørte.

Dertil kommer, at der er stor usikkerhed forbundet med at sammenligne de fire CUBB-kommuner med landsplan samt foretage sammenligninger mellem CUBB-kommunerne, da der ikke er taget højde for forskelle i kommunernes rammevilkår. Kommunernes rammevilkår er forskellige såsom betydningen af det lokale arbejdsmarked og borgersammensætningen i kommunerne, hvor fx uddannelse og social baggrund har stor betydning for beskæftigelsen. De fire CUBB-kommuners rammevilkår er forskellige, hvorfor de har haft forskellige forudsætninger for at nå måltallene.

Udover at der ikke er taget højde for forskellige rammevilkår er der heller ikke taget højde for kommunernes forskellige andele af aktivitetsparate borgere. På jobindsats.dk kan der trækkes oversigt over, hvordan forholdet er mellem andelen af aktivitetsparate og jobparate på de forskellige ydelser. Her fremgår det, at det for det første varierer år for år, hvordan andelen er. For det andet at CUBB-kommunerne generelt har en færre andel af aktivitetsparate i forhold til jobparate på de tre ydelser tilsammen. Dertil kommer, at der er stor forskel på dette CUBB-kommunerne imellem. Det er ikke muligt ud fra de data at afgøre, om forskellene er udtryk for forskellig visitationspraksis i kommunerne, eller om det er fordi borgerne generelt er mindre jobparate i nogle kommuner end andre. Hvis det dækker over forskellig visitationspraksis, kan det give den skævhed, at des større andel aktivitetsparate, des flere 'stærke' kan der være i gruppen, hvilket potentielt kan betyde, at det kan være lettere at få målgruppen i beskæftigelse. Det ligger udenfor denne analyse at rense data for dette, så det er ikke muligt på det foreliggende datagrundlag at vurdere, hvorvidt dette element spiller ind. Det kan dog konstateres, at de fire CUBB-kommuner har forskellige rammevilkår og forskellige andele i aktivitetsparate i forhold til jobparate, og derfor også har haft forskellige udgangspunkter for at nå måltallene.

Der skal derfor tages store forbehold, når der præsenteres resultater for CUBB sammenlignet med landsgennemsnittet og for de enkelte CUBB-kommuner.

Endelig skal det bemærkes, at perioden fra 2020-2023 også har været påvirket af corona, som på beskæftigelsesområdet medførte decideret suspension af beskæftigelsesindsatsen fra marts til og med maj 2020. Det har betydet, at det i denne periode ikke har været muligt at bedrive en ordinær beskæftigelsesindsats, hvilket kan spille ind på hvor mange, der har opnået beskæftigelse.

Ovennævnte forhold kan have betydning for beskæftigelsen, positivt som negativt.

3.1 Måltal 1: Ordinær beskæftigelse i løbet af projektperioden

Det første måltal for CUBB er, at 30 pct. af de aktivitetsparate borgere på kon-tanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse/SHO-ydelse skal have opnået ordinær beskæftigelse på et eller andet tidspunkt i løbet af projektperioden.

Datasættet for kommuner på landsplan uden CUBB-kommuner rummer 127.900 individer, som på et tidspunkt i perioden januar 2020 til december 2023 indgår i målgruppen af aktivitetsparate borgere. Det tilsvarende datasæt for CUBB-kom-munerne er 5.806 individer. Det er en forløbsanalyse, som ser på borgere, der er eller har været aktivitetsparate i løbet af den 4-årige periode.

30,2 pct. af de aktivitetsparate borgere i de fire CUBB-kommuner har i løbet af perioden opnået ordinær beskæftigelse. Måltallet er derfor opnået.

På landsplan ses nogenlunde samme resultat – 31,5% har opnået ordinær be-skæftigelse på et tidspunkt i projektperioden. Resultaterne for landsplan og CUBB-kommunerne samlet for både ordinært job og ordinære løntimer er stati-stisk signifikante.⁶

Tabel 3.1.1 Andel af de aktivitetsparate borgere der har opnået ordinær beskæftigelse (ordinært job eller ordinære løntimer) på et tidspunkt i analyseperioden på landsplan og i de fire CUBB-kommuner (i pct.)

	Landsplan	CUBB-kommuner
Ordinært job	13,0	11,0
Ordinære løntimer	18,5	19,2
Total	31,5	30,2

Kilde: DREAM, egne beregninger.

Forskelle blandt de fire CUBB-kommuner

Der er variation imellem CUBB-kommunerne, som vist i figuren nedenfor. Variati-onen er forventelig grundet de fire kommuners forskellige rammevilkår mv.

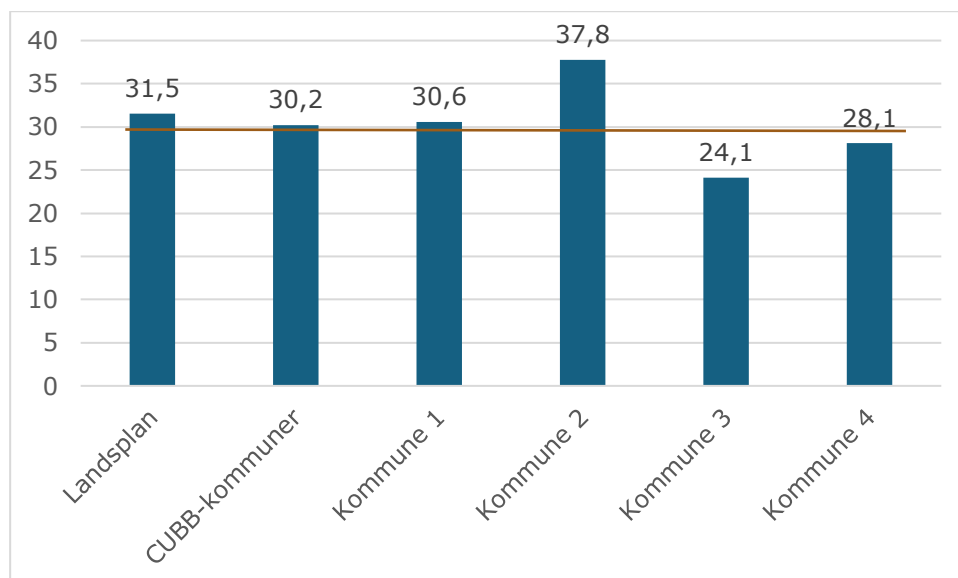
To af CUBB-kommunerne lever op til måltal 1, hvor særligt kommune 2 adskiller sig ved at have opnået at få en del mere i beskæftigelse. Kommune 4 er tæt på at have opnået måltallet, mens kommune 3 ligger noget fra måltallet.

Flere forhold kan potentielt forklare dette. Som før nævnt spiller forskellige ram-mevilkår ind, herunder hvordan befolkningssammensætningen og det lokale ar-bejdsmarked ser ud i kommunerne. Kommunerne har også forskellige andele af aktivitetsparate. Det ser dog ved en simpel sammenligning mellem kommuner-nes andel i beskæftigelse og deres andel af aktivitetsparate ikke ud til, at der er nogle entydige mønstre i, at en lavere andel af aktivitetsparate betyder, at en la-vere andel kommer i beskæftigelse. Det skal forstås på den måde, at der i nogle tilfælde ser ud til at være en sammenhæng, mens der i andre tilfælde ikke ser ud at være dette mønster. Som sagt kan denne dataanalyse ikke forklare

⁶ Signifikanstest (CHI2) er foretaget for begge resultater.

forskellene. Det kan udelukkende konstateres, at kommunerne har opnået forskellige andele i beskæftigelse, hvilket også er forventeligt, da de har haft forskellige forudsætninger for at nå måltallet.

Figur 3.1.1 Andel af de aktivitetsparate borgere der har opnået ordinær beskæftigelse (ordinært job eller ordinære løntimer) på et tidspunkt i analyseperioden med kommunefordeling (i pct.)



Det skal bemærkes, at populationerne er forskellige i kommunerne og svinger mellem 791 og 2.026, hvilket kan have betydning for, hvordan forskellene imellem kommunerne skal fortolkes.

Der er lidt variation mellem CUBB-kommunerne, hvad angår andele i ordinært job, men den klart største variation ses i forhold til, hvor stor en andel, der kommer i ordinære løntimer. Tabel 3.1.1 viste, at CUBB-kommunerne generelt har fået en lidt højere andel i løntimer end landsgennemsnittet, men CUBB-gennemsnittet dækker som sagt over store forskelle. Det fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 3.1.2 Andel af de aktivitetsparate borgere der har opnået ordinær beskæftigelse (ordinært job eller ordinære løntimer) i løbet af analyseperioden i de fire CUBB-kommuner (i pct.)

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Ordinært job	11,0	12,7	10,1	10,5
Ordinære løntimer	19,6	25,1	14,0	17,6
Total	30,6	37,8	24,1	28,1

Kilde: DREAM-data, egne beregninger.

Også her ser vi, at kommune 1 og 2 ligger højest med kommune 4 lige efter. Kommune 3 får en noget mindre andel i løntimer end de øvrige.

Forskelle på andre afgang i CUBB-kommuner samlet og på landsplan

Udover ordinær beskæftigelse er øvrige afgang blandt målgruppen af aktivitetsparate borgere i projektperioden belyst.

2,3 pct. af de aktivitetsparate borgere i CUBB-kommunerne er kommet i ordinær uddannelse. 5,4 er kommet i fleks- eller skånejob, og 5,1 pct. er på ledighedsydelse, som er den ydelse, en borger er på, når vedkommende er blevet bevilget et fleksjob, men ikke har et på det pågældende tidspunkt. For alle disse kategorier gælder, at borgerne således er kommet videre i deres ledighedssituation i form af uddannelse, et støttet job eller i søgefase til et støttet job. De er ikke længere på kontanthjælp, uddannelseshjælp eller SHO-ydelse.

15,5% er kommet på førtidspension, hvilket ikke nødvendigvis er et negativt outcome. For borgere, der ikke har en arbejdsevne, er det vigtigt at komme på en permanent ydelse og få afklaring på den økonomiske situation. 5 pct. er i ressourceforløb, som har til hensigt at afklare borgerens arbejdsevne typisk i forhold til, om borger er berettiget til et fleksjob eller skal på førtidspension.

Tilsammen viser resultaterne, at cirka 6 ud af 10 af borgerne i CUBB-kommunerne er kommet videre i deres situation i løbet af de fire år.

Sammenlignes resultaterne med landsplan er der ikke de store variationer at finde. I CUBB-kommunerne kommer en lidt større andel i støttet beskæftigelse eller afklares til dette. Dertil kommer færre på ressourceforløb, mens andelen, der ender på førtidspension, stort set er den samme. CUBB-kommunerne har en lavere andel, der overgår til selvforsørgelse. Selvforsørgelse er ikke nødvendigvis et positivt outcome, da disse borgere hverken er overgået til en anden offentlig forsørgelsesydelse eller er registreret med en lønindkomst. På landsplan kommer en lidt større andel i uddannelse.

Helt overordnet er der ikke de store forskelle at spore.

Tabel 3.1.3 Andel af aktivitetsparate til øvrige afgang i analyseperioden fordelt på landsplan og CUBB-kommuner (i pct.)

	Landsplan	CUBB-kommuner
Ordinær uddannelse	3,2	2,3
Fleks- eller skånejob	3,1	5,4
Ledighedsydelse	4,5	5,1
Selvforsørgelse	17,8	16,7
FØP	15,7	15,5
Ressourceforløb	7,8	5,0
Ledig ved dataophør	43,1	43,4
Andet	9,7	9,3

Kilde: DREAM, egne beregninger

I forhold til variation mellem CUBB-kommunerne forholder det sig sådan, at den kommune, der klarer sig bedst på måltal 1, dertil er kendetegnet ved at have en større andel på fleks- eller skånejob, lidt færre på ledighedsydelse, men samme andel på førtidspension sammenlignet med CUBB-gennemsnittet. Det kan være rammevilkår, der spiller ind, men ellers kan en forklaring være et stærkt jobfokus.

Den kommune, der klarer sig dårligst på måltal 1, er kendetegnet ved at have en færre andel, der overgår til uddannelse, fleks- eller skånejobs samt selvforsørgelse, mens der er markant flere, der opnår førtidspension. Potentielle forklaringer på dette kan være et lokalt arbejdsmarked, der ikke i samme omfang åbner dørene for personer på kanten af arbejdsmarkedet, og den høje andel af førtidspension kan tyde på at borgerne er kendetegnet ved at være længere væk fra arbejdsmarkedet.

3.2 Måltal 2: Ordinær beskæftigelse ved udgangen af projektperioden

Det andet måltal for CUBB er, at 15 pct. af de aktivitetsparate borgere på kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse/SHO-ydelse skal være i ordinær beskæftigelse ved udgangen af projektperioden.

Datasættet i analyserne af dette måltal rummer for kommuner på landsplan uden CUBB-kommuner 84.232 individer, som i december 2023 er eller tidligere har været i målgruppen af aktivitetsparate borgere. Det tilsvarende datasæt for CUBB-kommunerne er 3.659 individer. I denne analyse sammenligner vi altså på et bestemt tidspunkt.

14,7 pct. af de aktivitetsparate i de fire CUBB-kommuner er i ordinær beskæftigelse (ordinært job eller ordinære løntimer) ved udgangen af projektperioden (december 2023). Dette måltal er således stort set opfyldt.

Til sammenligning er 15,9 pct. af de aktivitetsparate på landsplan på tilsvarende tidspunkt i ordinær beskæftigelse.

Tabel 3.2.1 Andel af de aktivitetsparate borgere der er i ordinær beskæftigelse ved udgangen af analyseperioden, dec. 2023 (ordinært job eller ordinære løntimer) på landsplan og i de fire CUBB-kommuner (i pct.)

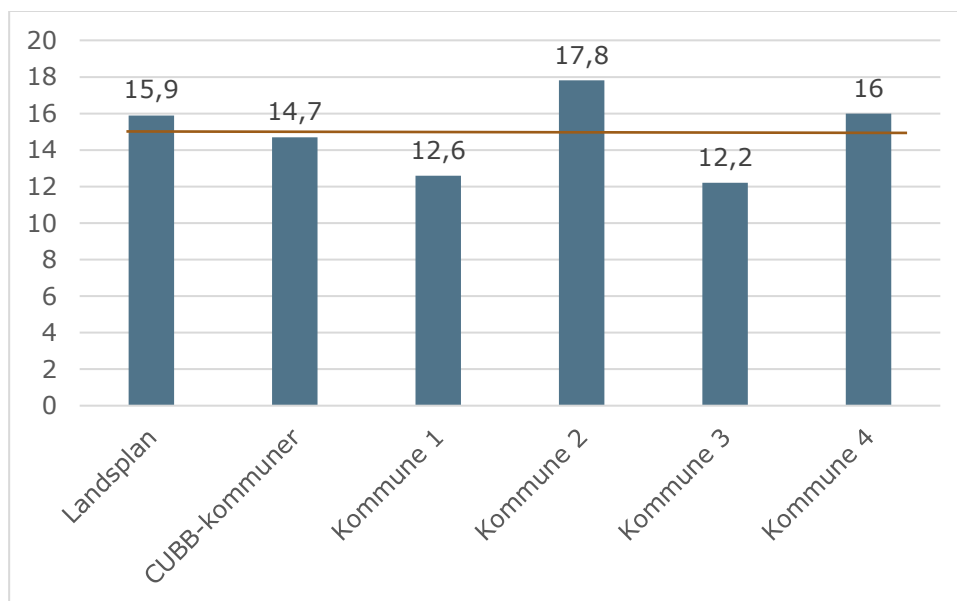
	Landsplan	CUBB-kommuner
Ordinært job	12,9	10,7
Ordinære løntimer	3,0	4,0
Total	15,9	14,7

Kilde: DREAM, egne beregninger.

Forskelle blandt de fire CUBB-kommuner

Igen er der stor variation CUBB-kommunerne imellem, som det kan ses i figuren nedenfor.

Figur 3.2.1 Andel af de aktivitetsparate borgere der er i ordinær beskæftigelse ved udgangen af analyseperioden, dec. 2023 med kommunefordeling (i pct.)



Kommune 2 og kommune 4 ligger højest med hhv. 17,8 pct. og 16,0 pct. af de aktivitetsparate borgere i ordinær beskæftigelse ved udgangen af projektperioden. De opfylder således måltallet, mens de to øvrige kommunerne ligger noget under måltallet. Det er værd at bemærke, at kommune 2 igen klarer sig bedst, men til forskel fra måltal 1 er det nu kommune 4, der ligger næstbedst og ikke kommune 1, mens kommune 3 også her klarer sig dårligst.

Igen skal vi minde om, at de fire kommuner har forskellige rammevilkår og andele af aktivitetsparate i forhold til jobparate og dermed også haft forskellige forudsætninger for at nå måltallet.

Ligeledes kan det igen spille ind på, hvordan forskelle kan fortolkes, at størrelsen på populationen varierer mellem kommunerne og er i forhold til dette måltal mellem 498 og 1.263 individer i de fire CUBB-kommuner.

Det er værd at bemærke, at de to kommuner, der ligger højest, skiller sig ud på forskellige måder. Kommune 2 skiller sig særligt ud ved at have en høj andel af borgere i ordinære løntimer, hvorimod kommune 4 skiller sig ud ved en markant højere andel aktivitetsparate borgere i ordinært job.

Tabel 3.2.2 Andel af de aktivitetsparate borgere der er i ordinær beskæftigelse ved udgangen af projektperioden, dec. 2023 (ordinært job eller ordinære løntimer) i de fire CUBB-kommuner (i pct.)

	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4
Ordinært job	8,7	11,0	9,8	13,1
Ordinære løntimer	3,9	6,8	2,4	2,9
Total	12,6	17,8	12,2	16,0

Kilde: DREAM-data, egne beregninger.

4. Opsamling og perspektivering

Samlet set har CUBB-kommunerne indfriet det første måltal og stort set indfriet det andet måltal, der er sat for CUBB.

Hvad angår det første måltal, hvor 30 pct. af de aktivitetsparate borgere skulle have opnået ordinær beskæftigelse på et eller andet tidspunkt i løbet af projektperioden, har CUBB-kommunerne samlet fået 30,2 pct. af de aktivitetsparate borgere i ordinær beskæftigelse i perioden.

Hvad angår det andet måltal, hvor 15 pct. af de aktivitetsparate borgere skulle være i ordinær beskæftigelse ved udgangen af projektperioden, gør det sig gældende for 14,7 pct. af borgerne i målgruppen i CUBB-kommunerne samlet set.

Det valgte metodiske design giver os udelukkende beskrivende statistik på forskellige outcomes for aktivitetsparate borgere i CUBB-kommunerne samlet, hver for sig samt på landsplan. Det er velegnet i forhold til at se isoleret på, om måltallene er opfyldt, og hvorvidt der er variation mellem kommunerne, og hvordan det ligger i forhold til et landsgennemsnit.

Der skal som tidligere nævnt gøres opmærksom på, at sammenligninger mellem CUBB-kommunerne og landsgennemsnittet skal ses i lyset af, at der ikke er taget forbehold for forskellige rammevilkår, visitationspraksis mv. Det gennemgående mønster er, at en kommune skiller sig ud ved at have store andele i beskæftigelse både på måltal 1 og 2, mens en anden kommune systematisk ligger lavest. Designet for denne analyse har ikke gjort det muligt at komme i dybden med disse forskelle, og hvad de er begrundet i. En af udfordringerne blandt flere er, at når populationen er afgrænset til at være aktivitetsparate borgere frem for ydelsesmodtagere, så tilfører det en yderligere usikkerhed i tolkningerne, da kommunerne har forskellige andele på henholdsvis aktivitetsparate og jobparate. Årsagen til dette er ikke klar. Det kan handle om forskellig visitationspraksis, eller at borgersammensætningen er forskellig kommunerne imellem. Helt overordnet set betyder det dog, at kommunerne har forskellige forudsætninger for at opnå måltallene. Mulighederne for succes er altså forskellige. Metodisk er det derfor en udfordring reelt at foretage de ovennævnte sammenligninger. Det har ikke været indbefattet i opdraget at tage højde for sådanne forskelle, som vil kræve langt mere komplicerede analyser.

CUBB-kommunerne har forskellige rammevilkår og derfor også forskellige placeringer i de nationale benchmarks, så selvom en kommune i forhold til måltallet for CUBB ligger under målsætningen, kan selvsamme kommune ligge godt i de nationale benchmarks. I de nationale benchmarks er der taget højde for rammevilkår – det er der ikke i analysen af måltallene her, da det er et absolut mål, der skal nås og ikke et relationelt.

Andre forhold spiller dertil ind på beskæftigelsen. Særligt påvirkningen fra perioden med Covid19 skal tages i betragtning, hvor beskæftigelsesindsatsen blev suspenderet i et kvartal i 2020. Dertil var perioden 2020 og dele af 2021 påvirket af forskellige samfundsmæssige restriktioner, som betød, at mange arbejdede hjemmefra, og særligt udsatte grupper blev opfordret til at være særligt

påpasselige, hvilket alt andet lige har påvirket arbejdet med aktivitetsparate, som falder indenfor denne kategori.

Det skal også fremtrækkes, at analysen ikke kan sige noget om kausalitet i forhold til, om de forandringer, der er sket i CUBB-kommunerne har en klar sammenhæng med beskæftigelsen. Det kan den kvantitative dataanalyse ikke sige noget om. Ud fra den kvalitative evaluering kan vi heller ikke spore et mønster i, at den kommune der klarer sig dårligst, har skabt mindst forandring, eller omvendt at den kommune, der har klaret sig bedst på måltallene, er kommet længere med forandringsprocesserne end de øvrige kommuner.

Den kvalitative evaluering viste, at parterne i CUBB har haft fokus på systeminnovation og en omstilling af hele systemet på én gang for at udvikle beskæftigelsesindsatsen i en borgerinddragende retning. Sådanne forandringer tager lang tid at skabe, og der er usikkerheder i forhold til, hvornår det kan forventes, at forandringer i den størrelsesorden vil kunne ses i måltal. Parterne har haft stærkt fokus på organisationsudvikling, kompetenceudvikling af medarbejdere og ledelsesudvikling. Forskning peger på, at forandringer af sådant et omfang kan tage mellem 5-10 år. Af den grund skal der peges på store forbehold mod at tolke på, om forandringer har en sammenhæng mellem de beskæftigelsesandele, der er opnået. Såvel positivt som negativt.

De kommunale ledere har haft en forventning om, at forandringerne på sigt vil kunne afspejles i bedre beskæftigelseseffekter. Der har været en forhåbning om, at der kunne udvikles en bedre, mere inddragende, responsiv og meningsfuld indsats for borgerne, uden at det går ud over beskæftigelsen. Ud fra måltallene kan det konstateres, at CUBB-kommunerne samlet set stort set lever op til begge måltal. Det er dog ikke muligt at sige noget om, hvorvidt forandringsprocesserne har spillet ind på tallene eller ej. Det er ikke noget, denne evaluering kan belyse ud fra datagrundlaget.

Afslutningsvist er det værd at bemærke, at CUBB ikke er et projekt med en meget klar start- og slutdato eller med en bestemt indsats, der prøves af (som fx IPS). Det betyder, at CUBB heller ikke kan sammenlignes med projekter, der arbejder med at give eller udvikle en bestemt indsats for et mindre udsnit af borgere. I CUBB arbejdes der med omstilling af langt mere indgribende karakter i stort set alle dele af beskæftigelsessystemet, hvilket betyder, at forandringerne forventes at have en langt mere blivende karakter, end et projekt kan skabe. Det er langt mere omfattende og tager lang tid.

Metodebilag

Analyserne i den resultatbaserede slutevaluering er baseret på DREAM-data, som indeholder information på ugentlig og månedlig basis om en borgers forsørgelsesgrundlag og eventuelle aktiveringsforanstaltninger. Analyserne beskriver af-
gange fra ydelser blandt målgruppen af aktivitetsparate borgere, som i analyse-
perioden fra januar 2020 til og med december 2023 er på enten kontanthjælp,
uddannelseshjælp eller integrationsydelse/SHO-ydelse⁷ og dermed ledige.

Det er forskergruppen fra Aalborg Universitet, der er ansvarlige for alle DREAM-
kørsler og tabeludarbejdelser. Væksthusets Forskningscenter er ansvarlig for
selve rapportskrivningen om disse datakørsler og -analyser.

Afgrænsning af population

Populationen, som indgår i CUBB-kommunerne, sammenlignes i analyserne med
en tilsvarende population af ledige borgere/ydelsesmodtagere i de resterende
kommuner på landsplan. Alle analyser gennemføres for begge populationer.

Besvarelsen af måltal 1 – at 30 pct. af de aktivitetsparate borgere på kontant-
hjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse/SHO-ydelse i løbet af projektperi-
oden skal have opnået ordinær beskæftigelse på et eller andet tidspunkt – base-
res på et forløbsdatasæt på landsplan, hvori der indgår i alt 127.900 borgere,
mens et tilsvarende forløbsdatasæt for CUBB-kommunerne indeholder 5.806 bor-
gere i målgruppen. De to datasæt er afgrænset til aktivitetsparate borgere, som
er mellem 18 og 65 år gamle og på et tidspunkt i perioden januar 2020 til og
med december 2023 (observationsperioden) er registreret i DREAM-statistikken
som modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse/SHO-
ydelse. Den enkelte borger følges over tid inden for observationsperioden, så
længe ledigheden står på. Hvis/når de forlader de pågældende ydelser, registre-
res hvad de overgår til. Afgang fra ledighed måles i den førstkommende måned
efter sidst registrerede ydelse. Det giver mulighed for at lave en beregning på,
hvor stor en andel af målgruppen, som i observationsperioden kommer i ordinær
beskæftigelse efter endt ledighedsforløb. Derudover inkluderes beregninger for,
hvor stor en del af målgruppen, som undervejs i deres ledighedsforløb (i obser-
vationsperioden) har haft ordinære løntimer. De to beregninger udgør tilsammen
besvarelsen af måltal 1. De afrapporteres hver for sig samt som en total. Besva-
relsen af måltal 1 opgøres på enkeltindivider. Uanset hvor mange ledighedsforløb
den enkelte borger optræder med i observationsperioden og uanset gentagne
episoder af ordinære timer, så tæller hvert individ kun én gang. Det samme indi-
vid kan dog både opleve afgang til job og ordinære løntimer.

Udover opgørelser på ordinært job og ordinære løntimer er der også udarbejdet
opgørelser over en række supplerende afgange, som følger endt ledighed i

⁷ I projektbeskrivelsen til CUBB er borgere på 'integrationsydelse' en af målgrupperne. I mellemtiden har denne
ydelse skiftet navn og hedder nu Selvforsørgelses- og hjemsendelsesydelse eller overgangsydelse – forkortet SHO-
ydelse.

målgruppen, herunder ordinær uddannelse, fleks-/skånejob, selvforsørgelse, FØP- og ressourceforløb mv.

Besvarelsen af måltal 2 – at 15 pct. af de aktivitetsparate borgere på kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrationsydelse/SHO-ydelse ved projektafslutning skal være i ordinær beskæftigelse – baseres på et tværsnit for december 2023 for hhv. landsplan og CUBB-kommuner. I de to datasæt indgår aktuelle (i december 2023) og tidligere medlemmer af målgruppen af ledige modtagere af kontanthjælp, uddannelseshjælp eller integrationsydelse/SHO-ydelse i alderen 18-65 år. Beregningen af andelen, som er i ordinært job eller i ordinære løntimer, foretages blandt de borgere, der i december 2023 potentielt kunne være i ordinært job eller løntimer (dvs. borgere som fortsat er i målgruppen såvel som borgere, der ikke længere er i målgruppen, men i december 2023 er ledige på andre ydelser, herunder jobklare/parate modtagere af kontanthjælp, integrationsydelse, uddannelseshjælp samt modtagere af dagpenge, sygedagpenge, jobafklaring, revalidering). Desuden inkluderes i beregningen borgere i ressourceforløb og selvforsørgelse. Dermed frasorteres borgere som i december 2023 er registreret som værende i uddannelse, på førtidspension, i fleks- eller skånejob, i løntilskud, på ledighedsydelse samt døde eller udrejste, da opnåelse af ordinært job eller ordinære løntimer for disse borgere ikke er en mulighed. For landsplan foretages opgørelsen på et tværsnitsdatasæt for december 2023, som rummer 84.232 borgere, mens CUBB-datasættet indeholder 3.659 borgere.

Besvarelsen af både måltal 1 og 2 baseres på to datasæt. Et datasæt for landsplan, som indeholder ledige borgere i målgruppen fra samtlige kommuner i Danmark på nær de fire CUBB-kommuner (Herning, Holstebro, Silkeborg og Vesthimmerland). Og et andet datasæt for CUBB-kommunerne indeholdende populationen af ledige borgere i de fire CUBB-kommuner. Der er også udarbejdet analyser på de fire CUBB-kommuner hver for sig.

Definition af afgang/outcomes

Analyserne af målgruppens afgang fra ydelse/ledighed til ovenstående afgang/outcomes afgrænses ved hjælp af DREAM-statistikken på følgende vis:

Ordinært job: afgrænses ved, at der ikke er registreret en offentlig ydelse i DREAM samtidig med, at individet har en positiv e-indkomst. E-indkomst identificeres i DREAM ved hjælp af variabelen "grad_yyyy_mm", som indeholder det enkelte individs beskæftigelsesgrad (på månedlig basis). Et individ registreres med en positiv beskæftigelsesgrad, når der er betalt arbejdsmarkedsbidrag af lønindtægten.

Ordinære løntimer: ordinære løntimer beregnes ikke på baggrund af afgang fra ledighed. Målet registreres, hvis og når individet både er registreret som modtager af en offentlig ydelse i DREAM og samtidig er registreret med en positiv beskæftigelsesgrad. Variabelen "grad_yyyy_mm" kan omregnes til det antal timer, som individet har arbejdet i den pågældende måned. Denne omregning er anvendt i analyserne af løntimer for borgere på ydelse.

Uddannelse: afgrænses ved, at individet i DREAM er registreret som modtager af Statens Uddannelsesstøtte (SU). I afgrænsningen anvendes DREAM-koderne 651, 652 samt 661.

Selvforsørgelse: defineres ved, at individet hverken er registreret med en offentlig ydelse eller en beskæftigelsesgrad i DREAM.

Fleksjob/skånejob: defineres ved hjælp af DREAM-koderne 771 og 781.

Førtidspension: defineres ved hjælp af DREAM-koderne 783 og 784.

Ressourceforløb: defineres ved hjælp af DREAM-koderne 810, 813, 814, 815, 816, 817 og 818.