



Helle Bendix Kleif og Leif Olsen

## **Nye metoder til at finde veje ud af sygedagpengeforløb for ikke-vestlige borgere**

Evaluering af metodeafprøvningsprojekt

Publikationen *Nye metoder til at finde veje ud af sygedagpengeforløb for ikke-vestlige borgere – Evaluering af metodeafprøvningsprojekt* kan downloades fra hjemmesiden [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-259-8

5165

Marts 2013

**KORA**  
**Det Nationale Institut for**  
**Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners  
Analyse og Forskning

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

## Forord

Denne evaluering af implementering, effekter og forandringsteori i metodeafprøvningsprojektet har til formål at bidrage med viden til videreudvikling af jobcentrenes metoder til at finde nye veje for ikke-vestlige borgere ud af deres sygedagpengeforløb.

Baggrunden for evalueringen er, at SEBI – Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats, og beskæftigelsesregionerne i efteråret 2010 iværksatte et metodeafprøvningsprojekt i samarbejde med fire jobcentre i henholdsvis Køge, Sønderborg, Ikast-Brande og Aalborg Øst. Projektet havde til formål at få jobcentrene til at afprøve metoder, der ud fra tidligere undersøgelser og erfaringer kunne forventes at bidrage til at afkorte længden af sygedagpengeforløb og til hyppigere brug af delvis raskmelding.

SEBI bad KORA om at gennemføre evalueringen af projektet, og det er resultaterne herfra, der formidles i denne rapport. Rapporten er udarbejdet af forskningsassistent Helle Bendix Kleif og seniorforsker Leif Olsen.

Vi vil gerne sige tak for samarbejdet med ledere og medarbejdere i de fire medvirkende jobcentre, der har bidraget med materiale og fundet tid i en travl hverdag til at indgå i seminar og interview om projektets implementering, effekter og forandringsteori.

Leif Olsen  
Februar 2013

# Indhold

Sammenfatning.....	5
1 Formål og baggrund .....	9
2 Metodeafprøvningsprojektets indsats og målgruppe.....	10
3 Evalueringsdesign, metode og data .....	12
3.1 Metode.....	12
3.2 Data.....	13
4 Præsentation af resultater fra eftermåling .....	17
4.1 Aalborg Jobcenter Øst – organisering af indsatsen.....	17
4.1.1 Implementering .....	18
4.1.2 Sygedagpengeforløbenes varighed .....	19
4.2 Ikast-Brande Jobcenter – organisering af indsatsen.....	20
4.2.1 Implementering .....	21
4.2.2 Sygedagpengeforløbenes varighed .....	21
4.3 Køge Jobcenter – organisering af indsatsen .....	23
4.3.1 Implementering .....	23
4.3.2 Sygedagpengeforløbenes varighed .....	24
4.4 Jobcenter Sønderborg – organisering af indsatsen.....	26
4.4.1 Implementering .....	26
4.4.2 Sygedagpengeforløbenes varighed .....	27
5 Hvad afsluttes et sygedagpengeforløb til?.....	29
5.1 Jobcentrenes brug af delvis raskmelding .....	31
6 Udvikling af forandringsteorien .....	33
Bilag 1: Forandringsteori .....	38
Bilag 2: Tabelmateriale .....	39
Litteratur.....	40

# Sammenfatning

En analyse fra 2010 viste, at ikke-vestlige borgere havde betydeligt længere sygedagpengeforløb og betydeligt sjældnere blev delvis raskmeldt end sygedagpengemodtagere med dansk baggrund (Rambøll 2010). Disse resultater fik SEBI, Specialfunktionen for den Etniske Beskæftigelsesindsats, og beskæftigelsesregionerne til at iværksætte et metodeafprøvningsprojekt i fire jobcentre (Køge, Sønderborg, Ikast-Brande og Aalborg Øst). Projektet blev gennemført fra efteråret 2011 til udgangen af 2012.

Projektet havde til formål at afprøve metoder, der dels kan bidrage til at afkorte længden af sygedagpengeforløb og dels kan bidrage til hyppigere brug af delvis raskmelding af ikke-vestlige borgere. Metoderne til at realisere disse målsætninger blev udvalgt på baggrund af tidligere undersøgelser og erfaringer fra fx Arbejdsmarkedsstyrelsens forsøg *Aktive – Hurtigere tilbage*, der blandt andet anbefaler en øget målrettethed i de aktive tilbud til sygemeldte borgere samt brug af delvis raskmelding (Boll m.fl. 2010). Undersøgelser og erfaringer pegede således på, at det ville være perspektivrigt at afprøve følgende fem indsatser på baggrund af indledende kompetenceudvikling af medarbejdere i jobcentre:

1. Hyppige samtaler med sygemeldte ikke-vestlige borgere – som udgangspunkt minimum hver fjerde uge
2. Øget brug af virksomhedsrettede tilbud, blandt andet gennem tilknytning af en jobkonsulent til sygedagpengeafdelingen
3. Systematisk kontakt til arbejdsgiver med henblik på fx øget brug af delvis raskmelding
4. Udvikling af praksis, hvor sygedagpengeafdelingen eller udvalgte medarbejdere systematisk sparrer med integrationsafdelingen/ressourceperson på integrationsområdet
5. Anvendelse af en skabelon til dokumentation af borgeres udbytte af og udvikling i virksomhedsrettede forløb.

Den indledende kompetenceudvikling af medarbejdere i sygedagpengeafdelingen bestod af undervisning af i alt 3½-4 dages varighed i:

- a) interkulturel kompetence og helbredsafklaring af borgere med ikke-vestlig baggrund (1 dag),
- b) ressourceorienterede samtaler, herunder samtaler med borgere med begrænsede dansk kundskaber (2 dage),
- c) identificering af traumer og aktiv indsats for traumatiserede (½ dag),
- d) evt. virksomhedsrettet indsats (½ dag),
- e) mulighed for 1 dags opfølgning på undervisningen og/eller øvelser i anvendelse af metoder.

KORA har evalueret metodeudviklingsprojektet fra efteråret 2011 til vinteren 2012 ved dels – via interview – at følge implementeringen af metoderne i de fire jobcentre og dels – via data fra DREAM-registret – at foretage en kvantitativ før- og eftermåling af varigheden af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere.

Resultaterne af evalueringen formidles i denne rapport og bidrager til at besvare følgende spørgsmål om henholdsvis jobcentrenes implementering af metoderne, effekterne af de implementerede metoder og gyldigheden af de forandringsteorier, der begrundes, hvorfor de nye metoder forventes at skabe de ønskede effekter:

1. I hvilken udstrækning er projektets metoder implementeret i jobcentrene, og hvilke hæmmende og fremmende faktorer kan identificeres i forbindelse med implementeringen?
2. Hvad er varigheden for ikke-vestlige borgeres sygedagpengeforløb før og efter implementeringen af projektets metoder, og hvad afsluttes sygedagpengeforløbet til?
3. I hvilken udstrækning kan de forandringsteoretiske antagelser om metodernes sammenhæng med de ønskede effektmål siges at holde stik?

### **Erfaringer med implementering af metoderne i jobcentrene**

For at kunne evaluere implementeringen af de nye metoder og arbejdsgange er der gennemført interview med fem sagsbehandlere og tre teamledere/faglige koordinatore i de fire medvirkende jobcentre.

De fire jobcentres implementering af metoderne har været forskellig både med hensyn til organiseringen af de nye indsatser over for målgruppen og implementeringen af de fem forskellige elementer i metodeprojektet. Det er fælles for de fire jobcentre, at de har forsøgt at implementere alle elementer og påbegyndte implementeringen heraf i januar og februar 2012.

Vedrørende organiseringen af indsatsen viser interviewundersøgelsen, at kommunerne adskiller sig fra hinanden med hensyn til, om alle medarbejdere har været involveret, eller om ansvaret for de nye metoder er uddelegeret til enkelte medarbejdere. Uanset organiseringen har der været afsat tid undervejs til undervisningsaktiviteter, overlevering af viden i sagsbehandlerteam, sparring med andre afdelinger mv. Der har via interview vist sig at være god opbakning blandt medarbejderne til afprøvning af nye metoder.

Interviewene viser også, at a) jobcentrene har arbejdet med hyppigere samtaler med målgruppen siden januar/februar 2012 og hele projektperioden ud; b) jobcentrene har søgt at øge brugen af virksomhedsrettede forløb fra januar/februar 2012 til afslutningen af projektperioden ved enten at udlicitere opgaven til eller samarbejde med anden aktør om at finde praktikpladser eller ved selv i teamet eller jobcentret at afsøge muligheder for praktik; c) jobcentrene via skriftlige og telefoniske henvendelser har søgt at skabe systematisk kontakt til arbejdsgivere; d) alle jobcentre med større eller mindre succes har indført sparring med integrationsafdelingen – Aalborg Jobcenter Øst er dog det eneste af de fire jobcentre, hvor sparringen er fastholdt hen over hele projektperioden og efterhånden systematiseret til faste møder, og i de tre andre jobcentre har modellen været afprøvet, men er stoppet undervejs på grund af manglende relevans for de involverede medarbejdere; og e) skabelonen til dokumentation af praktikforløb har ikke været fuldt implementeret i nogle af jobcentrene. I Aalborg er Jobcenter Øst fortsat med at anvende en skabelon og opfølgingsjournal, som eksisterede forud for metodeafprøvningsprojektet, mens Sønderborg Jobcenter har afventet en revideret version af projektets skabelon. Denne har været i brug siden april, og erfaringen er således begrænset. I Ikast-Brandø og Køge blev implementeringen af skabelonen hurtigt stoppet igen, idet man vurderede, at den manuelle håndtering

var upraktisk, ligesom det var vanskeligt at formidle skabelonens relevans og formål til målgruppen bl.a. på grund af sprogbarrierer.

Den indledende kompetenceudvikling med fokus på kvalitet i samtalerne med målgruppen har ifølge interviewpersonerne i jobcentrene bidraget til, at samtalerne med borgere i målgruppen af ikke-vestlige borgere har fået et kvalitetsløft.

Jobcentrenes erfaringer med implementering af de forskellige indsatser peger på to centrale udfordringer, der har stor betydning for de forventede kortsigtede effekter, som de er beskrevet i metodeudviklingsprojektets forandringsteori. For det første er der en udfordring i forhold til praktikpladser, idet det i tre af jobcentrene har været vanskeligt at finde praktikpladser til målgruppen så tidligt i sygedagpengeforløbet, som projektet lægger op til. Der har både vist sig udfordringer i forhold til manglende motivation i målgruppen, helbredsmæssige problemer og mangel på relevante praktikmuligheder. For det andet peger erfaringerne på, at dialogen med arbejdsgivere og sygemeldte borgere kræver en aktiv og opsøgende – måske endda personlig – kontakt, der ser ud til at skabe det bedste grundlag for et videre samarbejde, fx i form af rundbordssamtaler.

### **Måling af effekterne af de implementerede metoder**

Evalueringsens før- og eftermåling er gennemført på basis af tal fra DREAM-databasen, som rummer ugentlige informationer om borgernes forsørgelsesgrundlag. På baggrund heraf sammenlignes sygedagpengeforløb, der er påbegyndt blandt ikke-vestlige borgere i perioden fra 1. januar til 30. juni 2011, med tilsvarende tal fra perioden 1. januar til 30. juni 2012.

Metodeafprøvningsprojektet og evalueringens design gør det *ikke* muligt at afgøre, hvordan det ville være gået de ikke-vestlige borgere, hvis de ikke havde været omfattet af projektet. Der kan således ikke ukritisk sættes lighedstegn mellem projektets indsats og eventuelle ændringer fra førmålingen til eftermålingen med hensyn til forløbenes varighed, andelen som overgår til beskæftigelse mv., idet andre forhold end de nye metoder kan have afgørende indflydelse på de målte effekter, fx manglen på praktikpladser og udbud af job.

Den samlede evaluering af metodeafprøvningsprojektet viser, at det ikke har været muligt at måle de ønskede effekter med det valgte evalueringsdesign, idet antallet af ikke-vestlige borgere i de medvirkende jobcentre har været for lille til at give pålidelige resultater i de kvantitative analyser. Det betyder ikke, at man kan konkludere, at de afprøvede metoder ikke virker, men blot at det ikke har været muligt at måle deres kvantitative effekter.

### **Kvalificering af forandringsteorien i projektet**

Det gennemførte metodeafprøvningsprojekt og evalueringen giver grundlag for at diskutere og kvalificere forandringsteorien, der fremgår af bilag 1 og har ligget til grund for opstarten og gennemførelsen af metodeafprøvningsprojektet. Formålet med forandringsteorien er at give det bedste bud på, hvad der forbinder indsatser med aktiviteter og de kort- og langsigtede effekter, man ønsker at opnå. Forandringsteorien viser sig at være holdbar på en lang række punkter og kan på andre punkter kvalificeres og udbygges ud fra evalueringens resultater.

Med undtagelse af skabelonen til dokumentation af borgernes effekter og de virksomhedsrettede udviklingsforløb, så viser evalueringen af implementeringen, at jobcentrene og medarbejderne tager de metodiske elementer til sig og desuden omsætter de nye kompe-

tencer fra den indledende uddannelse til praksis i mødet med borgerne i jobcentrene. Indsatserne i projektet og forandringsteorien har altså vist sig mulige at implementere med en enkelt undtagelse. Der er brug for at indarbejde indsatsen i forhold til dokumentation på en ny måde i forandringsteorien, for så vidt dette element fastholdes som væsentligt og derfor skal implementeres for at skabe de ønskede forandringer og effekter.

Evalueringens kvantitative før- og eftermåling har ikke bidraget med klare resultater af indsatsernes effekter, hvilket dels skyldes et lille antal ikke-vestlige borgere i målgruppen og dels kan skyldes, at de ønskede mål og effekter ikke i tilstrækkelig grad er relevante og realistiske for målgruppen at opnå inden for tidsperioden på et år. Evalueringen viser, at vi har at gøre med en gruppe ikke-vestlige borgere med helbredsmæssige problemer og meget forskelligt arbejdsmarkedsperspektiv. Det handler for målgruppen om at bevæge sig tættere på arbejdsmarkedet, og forandringsteoriens mål herfor er delvis raskmelding, praktik, beskæftigelse og selvforsørgelse. Disse mål og målinger heraf registrerer ikke de forudgående delmål, der er afgørende for denne målgruppe, hvis ikke-vestlige borgere skal opnå de ønskede mål om delvis raskmelding, deltagelse i virksomhedsrettede tilbud, kortere sygedagpengeforløb og fuld beskæftigelse. Forandringsteorien kunne derfor med fordel indarbejde relevante delmål, der er et afgørende skridt på vejen for, at målgruppen har en realistisk mulighed for nå frem til de opstillede mål. Forandringsteorien vil herigennem komme til at afspejle borgernes gradvise opbygning af større parathed til arbejdsmarkedet, der gennem et længere tidsforløb kan resultere i ordinær beskæftigelse. Denne præcisering af forandringsteorien vil på den ene side give grundlag for mere sikker måling af, om metoderne bidrager til at støtte ikke-vestlige borgere i at komme tættere på arbejdsmarkedet gennem flere relevante "små altafgørende skridt". På den anden side vil synliggørelsen af de "små skridt" også være til støtte for medarbejdere og borgere, der kan finde motivation i at observere relevant progression i forløbene frem for at skulle vente til at se forandringer, der ligger længere ude i fremtiden og kræver tålmodigt motiveret arbejde for at blive realiseret.



# 1 Formål og baggrund

Det er en aktuell og stor udfordring for de danske jobcentre at nedbringe varigheden af borgernes tid på sygedagpenge. Det er en ambition, der både har rødder i et ønske om at minimere de offentlige udgifter samt i et langsigtet behov for at øge arbejdsudbuddet på det danske arbejdsmarked. Metodeafprøvningsprojektet lægger sig i forlængelse af projekter iværksat for sygedagpengemodtagere siden revisionerne af sygedagpengeloven og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats i perioden 2009-2012. Det drejer sig blandt andet om forsøget *Aktive – Hurtigere Tilbage*, der lægger vægt på kommunernes tidlige og aktive indsats over for sygemeldte borgere og retter fokus mod den tidlige indsats som en arbejdsfastholdende mekanisme (Boll m.fl. 2009, Rambøll 2010). En tidligere analyse af sygedagpengeforløb og delvise raskmeldinger (Boll m.fl. 2010) viser konkret, at ikke-vestlige borgere har signifikant længere sygedagpengeforløb end borgere med dansk baggrund, samt at ikke-vestlige sygedagpengemodtagere delvis raskmeldes betydeligt sjældnere end sygedagpengemodtagere med dansk baggrund. Forskellen gør sig også gældende, når der tages højde for baggrundsfaktorer som uddannelse, alder, indkomst, erhvervs erfaring, branche og selvforsørgelsesgrad. På denne baggrund har SEBI i samarbejde med beskæftigelsesregionerne iværksat et metodeafprøvningsprojekt for sygedagpengemodtagere fra ikke-vestlige lande i fire udvalgte jobcentre.

KORA fremlægger med rapporten den samlede evaluering af metodeafprøvningsprojektet. Evalueringen er faldet i tre dele. Første del blev afsluttet i januar 2012 og bestod af en førmåling blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere i de fire medvirkende jobcentre (Kleif og Olsen 2012). Førmålingen har blandt andet skabt viden om sygedagpengeforløbenes varighed forud for afprøvningen af projektets nye metoder. I foråret 2012 påbegyndte de medvirkende jobcentre arbejdet med projektets metoder, og i juni og juli 2012 gennemførtes interview med sagsbehandlere og teamledere i de fire medvirkende jobcentre. Formålet med interviewene har været at indhente viden om, hvorvidt de enkelte elementer i metodeafprøvningsprojektet har været iværksat. Endelig har den sidste del bestået af en eftermåling, hvis resultater præsenteres i denne rapport.

Hovedformålet har været at sammenligne de gennemførte før- og eftermålinger af jobcentrenes indsats med henblik på at dokumentere eventuelle ændringer i sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere. Sammenligningen beskriver udviklingen på baggrund af tabelmateriale og interviewmateriale. Samlet set belyser evalueringens tre dele følgende spørgsmål:

1. I hvilken udstrækning er projektets metoder implementeret i jobcentrene, og hvilke hæmmende og fremmende faktorer kan identificeres i forbindelse med implementeringen?
2. Hvad er varigheden for ikke-vestlige borgeres sygedagpengeforløb før og efter implementeringen af projektets metoder, og hvad afsluttes sygedagpengeforløbet til?
3. I hvilken udstrækning kan de forandringsteoretiske antagelser om metodernes sammenhæng med de ønskede effektmål siges at holde stik?

## 2 Metodeafprøvningsprojektets indsats og målgruppe

SEBIs baggrund for at iværksætte metodeafprøvningsprojektet er beskrevet i en projektbeskrivelse udarbejdet til kommunerne (SEBI 2011). Heri beskrives det, hvorledes metodeudviklingen dels tager afsæt i en dokumenteret forskel i varigheden af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige og etnisk danske sygedagpengemodtagere (Boll m.fl. 2010) og dels et udtrykt behov for at opkvalificere indsatsen over for målgruppen med fokus på sagsbehandlingens dialog/samtaler med gruppen og jobcentrets øvrige tilbud. Projektets indsats læner sig op ad resultater fra Arbejdsmarkedsstyrelsens forsøg *Aktive – Hurtigere Tilbage*, der blandt andet anbefaler en øget målrettethed i de aktive tilbud til sygemeldte borgere samt brug af delvis raskmelding (Boll m.fl. 2010). Metodeafprøvningsprojektet er således et i rækken af projekter, som er iværksat for sygedagpengemodtagere siden revisionerne af sygedagpengeloven og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats i perioden 2009-2012. Det drejer sig senest om det omfattende *TTA-projekt* fra Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (Projektgruppe m.fl. 2012), som ser på effekterne af lovgivningens øgede fokus på arbejdsgivers medansvar for fastholdelse, kommunernes tidlige og aktive indsats, de ændrede refusionstakster ved aktivering af sygedagpengemodtagere mv. (Projektgruppe m.fl. 2012).

Metodeafprøvningsprojektets elementer har i udgangspunktet indbefattet en omlægning af arbejdsgange i de deltagende jobcentre samt kompetenceudvikling blandt relevante medarbejdere. Projektet har introduceret følgende elementer i jobcentrene:

- Hyppigere samtaler med målgruppen – som udgangspunkt minimum hver fjerde uge
- Øget brug af virksomhedsrettede tilbud
- Anvendelse af systematisk praksis ved kontakt til arbejdsgiver
- Sparring med integrationsafdelingen/ressourceperson på integrationsområdet
- Anvendelse af skabelon til dokumentation af udbytte og udvikling i virksomhedsrettede forløb
- Forøget kvalitet i samtaler med ikke-vestlige borgere gennem:
  - fokus på ressourcer i samtalen
  - færdigheder til at få udbytterige samtaler med borgere med begrænsede danskundskaber – herunder redskaber ved brug af tolk
  - færdigheder til at identificere traumer og til at igangsætte en aktiv indsats for traumatiserede.

Formålet har blandt andet været at nedbringe varigheden af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige borgere til samme niveau som sygedagpengeforløb blandt etnisk danske borgere. Det er en del af metodeprojektets forandringsteori, at hyppigere samtaler med målgruppen og brug af virksomhedsrettede tilbud mv. vil bidrage til at opnå de ønskede effekter. De forventede sammenhænge mellem indsats og effekter tager afsæt i tidligere forskningsresultater og er nærmere illustreret i projektets forandringsteori, der er præsenteret i bilag 1. Forandringsteorien er udviklet af SEBI i samarbejde med kommunerne og rummer

en række forventede kortsigtede og langsigtede effekter. De kortsigtede effekter skabes, ifølge teorien, af ændrede arbejdsgange – fx at en hyppigere og bedre samtalepraksis giver sagsbehandlerne bedre kendskab til målgruppen og en hurtigere afklaring. Forandringsteoriens kortsigtede effekter rummer ligeledes en forventning om flere delvise raskmeldinger og flere virksomhedsrettede forløb. De forventede langsigtede effekter, som er beskrevet i forandringsteorien, indbefatter en reduktion i varigheden af sygedagpengeforløbet samt en øget overgang til beskæftigelse blandt målgruppen, når et sygedagpengeforløb afsluttes.

De deltagende jobcentre har i projektets opstart arbejdet med forandringsteorien og de hypoteser, der ligger til grund. Det er sket i workshop med de deltagende jobcentre og implicerede sagsbehandlere. En af disse workshop blev faciliteret af SEBI og handlede om af få defineret konkrete målbare succeskriterier. Helt konkret har hvert jobcenter arbejdet med at definere en række målbare succeskriterier som vedrører følgende fire forhold og er sammenfattet med måltal, se tabel 2.1.

- Længden af sygedagpengeforløbenes varighed.
- Andelen af sygedagpengemodtagere, som afslutter sygedagpengeforløbet til beskæftigelse.
- Andelen af sygedagpengemodtagere, som bliver delvis raskmeldt.
- Andelen af sygedagpengemodtagere, som kommer i gang med et virksomhedsrettet forløb.

Tabel 2.1 Forventede succeskriterier i de fire jobcentre

	Succeskriterier			
	Ikast-Brande	Køge	Sønderborg	Aalborg Øst
Reduktion af SDP-forløbenes varighed	- 16 %	- 15 %	- 14 %	-
Øget andel, som overgår til beskæftigelse	+ 5 %	+ 15 %	+ 8 %	-
Øget andel, som bliver delvis raskmeldt	+ 1,5 %	+ 20 %	+ 14 %	-
Øget brug af virksomhedsrettede forløb	Gennemsnitligt 5 forløb pr. måned	Gennemsnitligt 8 forløb pr. måned	Gennemsnitligt 3 forløb pr. måned	-

Kilde: Kickoff-møder afholdt af SEBI (<http://www.bmetnisk.dk/sw16576.asp>)

Anm.: Der er ikke defineret succeskriterier for Aalborg Øst. Aalborg Øst udgør blot en ud af fire afdelinger i Aalborg Kommunes jobcenter. Det har således ikke været muligt at tilvejebringe et datagrundlag for denne afdeling isoleret, som kunne danne grundlag for definition af succeskriterier.

Målgruppen for SEBIs metodeafprøvningsprojekt udgøres af samtlige ikke-vestlige borgere, der påbegynder et sygedagpengeforløb fra og med 1. januar 2012. Målgruppen omfatter borgere med oprindelse i alle andre lande end: EU-lande plus Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand.

Da det efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats først er fra og med ottende fraværsuge, at jobcentrene skal tilbyde en indsats over for sygedagpengemodtagere, vil forløb under otte ugers varighed ikke blive inkluderet i målingen.

## 3 Evalueringsdesign, metode og data

Evalueringen er gennemført ved brug af både kvalitative og kvantitative metoder, da forskellige typer af data har været nødvendige for at kunne besvare de stillede spørgsmål. I relation til en før- og eftermåling af metodeafprøvningsprojektet rummer især måden, hvorpå metoderne i udgangspunktet er implementeret, en række udfordringer og problemstillinger. Først og fremmest er det en udfordring, at det ikke kun er én ny metode, der implementeres, men flere nye metodeelementer på en gang. Det betyder, at man ikke kan evaluere metoderne enkeltvis, men som en samlet ændring i praksis, hvor ikke-vestlige borgere udsættes for en praksis *før*, de nye metoder implementeres, og en anden praksis *efter*, at de er implementeret.

En anden udfordring for evalueringen er, at der ikke lægges op til, at metoderne implementeres samtidigt i de forskellige jobcentre. Dette er en udfordring, fordi der således ikke vil være tale om et entydigt tidsmæssigt skift i metode og arbejdsgang, men om et gradvist skift. I relation til en før- og eftermåling er det derfor vigtigt at vide, hvornår den tidligere praksis "før" slutter, og hvornår den nye praksis "efter" begynder, og det dermed bliver relevant at måle forskelle.

Disse udfordringer stiller krav til kvalitativ viden om, hvorvidt og hvornår metoderne implementeres. Såfremt evalueringen ikke har fokus på disse aspekter, vil resultatet af før- og eftermålingen kunne fejlfortolkes, idet ændringer (eller evt. mangel på samme) kunne stamme fra implementeringen snarere end de nye metoders kvalitet.

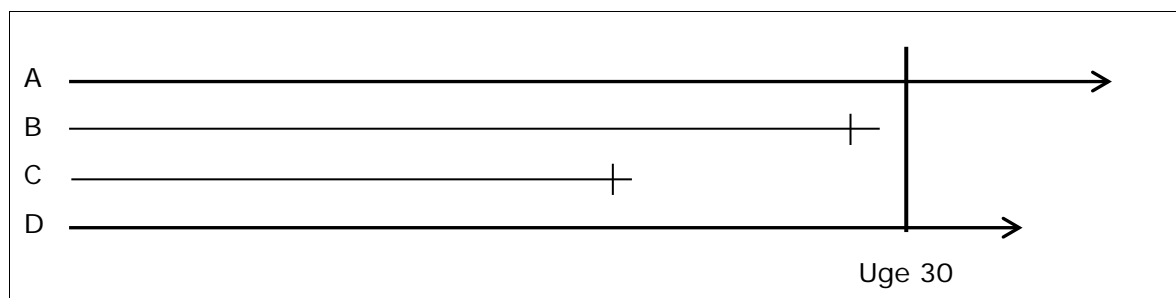
### 3.1 Metode

Metodeafprøvningsprojektet evalueres som nævnt i tre dele, hvoraf før- og eftermålinger blandt sygedagpengemodtagere i hvert af de deltagende jobcentre udgør første og tredje del. Den anden del af projektet, som har fundet sted midtvejs, udgøres af en kvalitativ interviewundersøgelse blandt medarbejdere i jobcentrene med fokus på, hvordan indsatsen har været organiseret og implementeret. Der er til denne kvalitative del af undersøgelsen gennemført interview med fem sagsbehandlere og tre teamledere/faglige koordinatore i de fire medvirkende jobcentre. Formålet med at få jobcentrenes beskrivelse af implementering har først og fremmest været at opnå viden om, hvorvidt og hvornår de forskellige elementer af metodeafprøvningsprojektet overhovedet har været iværksat. Dernæst har interviewene fungeret som en kilde til at identificere eventuelt hæmmende og fremmende faktorer for bedre at kunne tolke resultaterne fra før- og eftermålinger.

Før- og eftermålingerne søger at dokumentere de udviklingstendenser, som er sket i forhold til sygedagpengeforløbenes varighed, og hvad de afsluttes til, samt i hvilken grad der er sket en øget brug af delvis raskmelding og virksomhedsrettede aktiviteter. Formålingen har fundet sted blandt de ikke-vestlige sygedagpengemodtagere som påbegyndte et sygedagpengeforløb i perioden januar-juni 2011 og således forud for implementeringen af projektets metoder og ændrede arbejdsgange, mens eftermåling har fundet sted i perioden januar-juni 2012 *efter* metodernes implementering. Sygedagpengemodtagere med dansk oprindelse har ikke været omfattet af den ændrede indsats. De indgår i samtlige tabeller og fungerer som sammenligningsgrundlag for analyseresultaterne.

Til at afgøre sygedagpengeforløbenes varighed anvendes overlevelsesanalyser, som modellerer tiden, til at en specifik hændelse indtræffer – i dette tilfælde afslutning af et sygedagpengeforløb (Allison 1995). De sygedagpengeforløb, som ikke når at blive afsluttet, inden analyseperioden ophører, højrecensureres ved uge 30, men tæller med i sandsynligheden for at overleve (dvs. fortsat være et aktivt sygedagpengeforløb) frem til og med uge 30. Højrecensurering er illustreret i figur 3.1 og går basalt set ud på, at forløb (her forløb A og D), som ikke afsluttes inden for analyseperioden, afsluttes kunstigt ved uge 30, da vi ikke længere har mulighed for at følge dem.

Figur 3.1 Højrecensurering af forløb A og D ved uge 30



De to perioder, som sammenlignes, er de første 30 uger af året i 2011 og 2012. Alle nystartede sygedagpengeforløb i denne periode inkluderes i analysen. Dog kan et sygedagpengeforløb senest påbegyndes i den 23. uge, da det som minimum skal være otte uger langt, førend jobcentret tilbyder en aktiv og beskæftigelsesrettet indsats. Nystartede forløb indgår således i analysen fra og med uge 1 til og med uge 23 i henholdsvis 2011 og 2012. Ved at afgrænse analyseperioden på denne måde vil der som sagt være en række sygedagpengeforløb, der ikke får mulighed for at løbe til ende. Vi ved med andre ord ikke, om forløbet slutter umiddelbart efter analyseperiodens ophør i uge 30, eller om forløbet fortsætter de fulde 52 uger, som lovgivningen giver mulighed for i perioden. Da vi sammenligner nystartede forløb i samme periode i henholdsvis 2011 og 2012 bør det faktum, at forløb potentielt set ikke får mulighed for at løbe til ende, ikke spille en rolle for udviklingen i sygedagpengeforløbenes varighed. For at få et indtryk af om opstart af forløb "klumper sammen" i den ene eller anden ende af analyseperioden, har vi set på samtlige forløbenes startuge i både 2011 og 2012. På den baggrund kan det konstateres, at sygedagpengeforløbenes opstart spredt sig jævnt hen over analyseperioden i begge år for både danske og ikke-vestlige sygedagpengemodtagere.

## 3.2 Data

De datasæt, som ligger til grund for de kvantitative analyser, består af udtræk fra DREAM-databasen, der rummer ugentlige informationer om modtagne overførselsindkomster på individniveau. I analysen af DREAM-data fra 2011 er anvendt DREAM-koder version 22, mens der i analysen af DREAM-data fra 2012 er anvendt DREAM-koder version 28. Der er sket en del ændringer fra version 22 til 28, men ingen med betydning for tolkning af analysens resultater. Der er fra DREAM-databasen trukket information om sygedagpengemodtagere fra de fire medvirkende jobcentre. Da Aalborg Kommunes Jobcenter Øst er et ud af fire jobcentre i kommunen, har det været nødvendigt at foretage et særudtræk fra Essentia

sygedagpenge for henholdsvis 2011 og 2012 og efterfølgende knytte DREAM-data til de relevante CPR-numre.

Herunder præsenteres de datasæt, som er anvendt til før- og eftermåling af metodeafprøvningsprojektets indsatser. Datasættene består af samtlige sygedagpengeforløb påbegyndt i analyseperioden (1. til og med 23. uge af henholdsvis 2011 og 2012). Som sagt er metodeafprøvningsprojektet målrettet ikke-vestlige borgere med sygedagpengeforløb over otte ugers varighed. Tabel 3.1 beskriver fordelingen af påbegyndte forløb og antal individer i hvert af de fire jobcentre.

Tabel 3.1 Datasættet: Antal forløb og individer fordelt på år, kommune og oprindelse

		2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
		Aalborg Øst		Køge		Sønderborg		Ikast-Brande	
Forløb	IV	23	16	55	41	30	33	41	30
	DK	485	353	580	541	768	619	447	413
I alt		508	369	635	582	798	652	488	443
Antallet af individer som forløbene er fordelt på	IV	23	16	54	41	30	33	41	30
	DK	480	349	571	538	760	617	443	411
I alt		503	365	625	579	790	650	484	441

Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.

Anm.: Datasættene rummer udelukkende information om sygedagpengeforløb over otte ugers varighed.

IV står for ikke-vestlige borgere.

DK står for borgere med dansk oprindelse.

Som det fremgår af tabel 3.1, er det generelle billede for de fire jobcentre (bortset fra Sønderborg), at antallet af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere reduceres fra 2011 til 2012. Det betyder, at datasættet eksempelvis i tilfældet Køge i 2012 rummer 41 forløb mod 55 forløb i 2011. For Aalborg Øst er antallet af forløb nede på blot 16, og de efterfølgende analyser udføres således på relativt små grupper af ikke-vestlige borgere.

Et centralt formål med før- og eftermålingen har været at vurdere varigheden af påbegyndte sygedagpengeforløb. I relation til de kvantitative analyser afhænger disse af data-materialets omfang, dvs. hvor mange nye ikke-vestlige sygedagpengemodtagere der har været igangsat i den enkelte kommune. Men som det vil fremgå af de efterfølgende analyser, er før- og eftermålingerne foretaget på meget små antal – særligt i 2012 (jf. tabel 3.1). Af samme årsag vil flere tabeller være opgjort i antal frem for procent, da få forløb kan ændre procentfordelingen markant. Der foretages i sådanne tilfælde en deskriptiv fremstilling af tabeller og udviklingstendenser. I tabel 3.2 indgår imidlertid samtlige påbegyndte sygedagpengeforløb i analyseperioden og således et lidt større antal af forløb og individer.

Som udgangspunkt for analysen af sygedagpengeforløb beskriver tabel 3.2 status for borgere ugen før, de påbegynder et sygedagpengeforløb i forhold til, om de var ledige, beskæftigede eller andet.

I forhold til jobcentrenes brug af delvis raskmelding er det interessant at se, hvor mange sygedagpengemodtagere der kommer direkte fra en position som beskæftiget, da det at have en arbejdsgiver giver mulighed for et samarbejde med jobcentret om en delvis raskmelding. Andelen i delvis raskmelding afhænger dog også af, at den pågældende ar-

bejdsgiver er interesseret i at fastholde den sygemeldte medarbejder på arbejdspladsen. En øget systematik i kontakten til og dialogen med en eventuel arbejdsgiver har været et af indsatsområderne i metodeafprøvningsprojektet.

Tabel 3.2 viser en tendens til, at andelen af ikke-vestlige borgere, der har været i beskæftigelse ugen før et påbegyndt sygedagpengeforløb, er faldende fra 2011 til 2012 i Ikast-Brande, Sønderborg og Køge. Blandt de ikke-vestlige borgere i Aalborg Øst går tendensen i retning af en stigende andel, som påbegynder sygedagpengeforløb fra beskæftigelse. Reelt sker der et fald fra 12 forløb i 2011 til 10 forløb i 2012, som påbegyndes fra beskæftigelse – at tendensen for Aalborg Øst er stigende bunder derfor i, at der i Aalborg Øst sker en reduktion af det samlede antal af påbegyndte sygedagpengeforløb fra 23 forløb i 2011 til blot 16 forløb i 2012 – dette er et eksempel på, at procentopgørelser skal fortolkes med forsigtighed.

Andelen af ikke-vestlige borgere, der kommer fra ledighed, har i Aalborg Øst og Køge været neutral, mens den er stigende i Sønderborg og faldende i Ikast-Brande.

Tabel 3.2 Status ugen før et påbegyndt SDP-forløb fordelt på år, kommune og oprindelse

		Før 2011	Før 2011	Før 2011	Efter 2012	Efter 2012	Efter 2012
		DK SDP- modtager	IV SDP- modtager	I alt	DK SDP- modtager	IV SDP- modtager	I alt
		%	%	% / N	%	%	% / N
Aalborg Øst	Beskæftigelse/selvforsørgelse	71	52	70 / 354	77	63	76 / 281
	Ledighed (forsikrede ledige)	15	26	15 / 77	14	25	15 / 55
	Kontanthjælp/starthjælp	-	-	- / -	0	-	0 / <5
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob	-	-	- / -	-	-	- / -
	Øvrige ydelser	15	22	15 / 77	8	13	9 / 32
	I alt % / N	100 / 485	100 / 23	100 / 508	100 / 353	100 / 16	100 / 369
Ikast-Brande	Beskæftigelse/selvforsørgelse	72	54	70 / 342	74	47	72 / 318
	Ledighed (forsikrede ledige)	13	22	13 / 65	14	13	14 / 62
	Kontanthjælp/starthjælp	-	-	- / -	-	-	2 / -
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob	-	-	- / 1	2	7	- / 10
	Øvrige ydelser	16	24	17 / 81	10	33	- / 53
	I alt % / N	100 / 447	100 / 41	100 / 488	100 / 413	100 / 30	100 / 443
Sønderborg	Beskæftigelse/selvforsørgelse	73	63	73 / 583	75	48	73 / 479
	Ledighed (forsikrede ledige)	11	20	11 / 91	14	27	14 / 93
	Kontanthjælp/starthjælp	-	-	- / -	-	-	- / <5
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob	-	-	- / -	2	9	2 / 14
	Øvrige ydelser	15	17	16 / 124	9	15	10 / 63
	I alt % / N	100 / 768	100 / 30	100 / 798	100 / 619	100 / 33	100 / 652
Køge	Beskæftigelse/selvforsørgelse	81	58	79 / 503	77	49	75 / 437
	Ledighed (forsikrede ledige)	8	33	10 / 64	12	32	14 / 80
	Kontanthjælp/starthjælp	-	-	- / -	1	-	1 / <5
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob	1	-	- / 1	1	-	1 / 8
	Øvrige ydelser	10	9	11 / 68	8	20	9 / 53
	I alt % / N	100 / 580	100 / 55	100 / 635	100 / 541	100 / 41	100 / 582

Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.

Anm.: Øvrige ydelser indbefatter samtlige resterende typer af overførselsindkomst. Hele tal for alle kolonner kan findes i bilag 2.



## 4 Præsentation af resultater fra eftermåling

I det følgende kapitel præsenteres den samlede evaluering af jobcentrenes organisering af indsatsen, implementeringen af elementerne i metodeprojektet og sygedagpengeforløbenes varighed. Resultater fremstilles for et jobcenter ad gangen. Herefter følger kapitel 5, som indeholder den samlede analyse af, hvad sygedagpengeforløbene afsluttes til samt jobcentrenes brug af delvis raskmelding. Den indhentede viden i de fire jobcentre kombineret med resultaterne fra før- og eftermålinger af sygedagpengeforløb udgør grundlaget for analyserne.

### 4.1 Aalborg Jobcenter Øst – organisering af indsatsen

Der er fire jobcentre i Aalborg Kommune med hver deres sygedagpengeafdeling. I Jobcentret Aalborg Øst er i alt 16 medarbejdere tilknyttet sygedagpengeafdelingen. Indsatsen over for sygemeldte borgere er splittet op i en tidlig indsats (de første 10-12 ugers sygemelding), som foregår i *fastholdelsesteamet*, og en senere indsats (fra 12 ugers sygemelding og frem), som foregår i *opfølgningsteamet*. Strækker sygedagpengeperioden sig ud over 52 uger, overgår sagen til kommunens centrale sygedagpengeafsnit.

Samtlige medarbejdere i sygedagpengeafdelingen i Aalborg Øst har ansvar for metodeafprøvningsprojektets målgruppe: de ikke-vestlige sygedagpengemodtagere. Det betyder, at medarbejderne fastholder deres sædvanlige sagsstamme men nu skal tage hensyn til, at sygedagpengemodtagere med en ikke-vestlig baggrund som minimum skal tilbydes en indsats ud fra de rammer, som projektet udstikker. I Aalborg Øst er seks medarbejdere tilknyttet *fastholdelsesteamet*. Her påbegynder alle nysygemeldte deres forløb, og fokus er på tilbagevenden til et arbejdsliv i form af delvis eller hel raskmelding eller praktik for de borgere, som er sygemeldt fra et job. Lykkes dette ikke, eller er borgeren ikke arbejdsmarkedsparat efter de første 12 ugers sygdom, overgår sagen til *opfølgningsteamet*, hvor ni medarbejdere er beskæftiget. Her er fokus rettet mod at afklare borgerens situation yderligere. Der udarbejdes en ressourceprofil og gives tilbud om arbejdsprøvning, virksomhedspraktik, kurser og undervisning. Sygdomsforløbet er ofte karakteriseret ved, at borgeren sideløbende med kontakten til jobcentret er i gang med et behandlingsforløb. At medarbejdere i både *fastholdelses-* og *opfølgningsteamet* har ansvar for borgere i projektet betyder, at der, så vidt muligt, arbejdes med projektets metoder i begge team.

Sideløbende med projektet tilbyder Aalborg Kommune projektforsløbet *Aktive – Hurtigere Tilbage* med fokus på nysygemeldte og et mål om hel eller delvis raskmelding eller deltagelse i tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Borgere involveret i metodeafprøvningsprojektet har i projektperioden fået tilbud om at deltage, men kun få har reelt haft mulighed for dette, da projektet forudsætter aktiv deltagelse i minimum 10 timer om ugen. Desuden kan sygedagpengeafdelingen benytte pladser hos andre aktører såsom Quick Care (eksempelvis med henblik på fysioterapi) og Rehabiliteringscenter for flygtninge samt henvise til arbejdsmedicinsk klinik. Endelig har Aalborg Kommune, i projektperioden, samarbejdet med CABI om et projekt med fokus på brug af mentorer på arbejdspladserne. Ud over metodeafprøvningsprojektets fokus på en øget brug af virksomhedsrettede tilbud er dette fokus således yderligere styrket i Aalborg Kommune generelt. Man kan dermed ikke isolere virkningen fra metodeudviklingsprojektet over for målgruppen. For eksempel kunne sygedagpengemodtagere m.fl. fra 6. juli 2009 få aktive tilbud efter lov om en aktiv

beskæftigelsesindsats i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Projektet *Aktive – Hurtigere Tilbage* blev igangsat af Arbejdsmarkedsstyrelsen i 16 jobcentre (Aalborg var en del af projektet og kører fortsat med konceptet) i begyndelsen af 2009, og formålet var at bidrage til, at kommunerne kunne få et godt udgangspunkt for at benytte aktive tilbud til den bredere gruppe af sygemeldte. Det blev afprøvet, hvordan anvendelse af enkeltstående tilbud af forebyggende og afklarende karakter kunne fremme arbejdsfastholdelse og hurtig tilbagevenden, samt hvilken indsats der virker. Indsatsen for deltagergruppen bestod i projektet af ugentlige kontaktsamtaler med jobcentret og aktive tilbud (som fx fysisk træning, kostvejledning, psykologhjælp, håndtering af smerter og kroniske lidelser mv.). Projektet i de 16 kommuner er evalueret af Rambøll (Boll m.fl. 2009, Rambøll 2010).

#### 4.1.1 Implementering

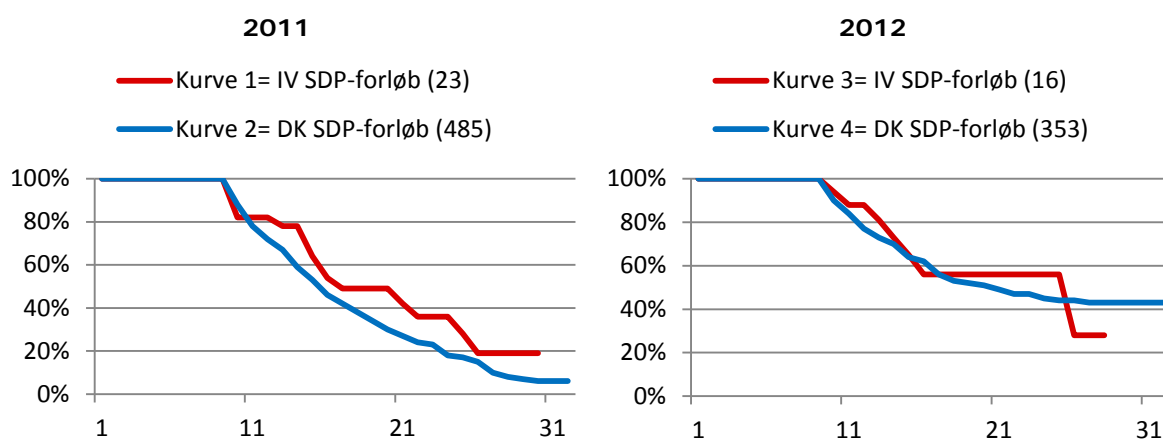
I Aalborg Øst er alle projektets metoder implementeret fra analyseperiodens påbegyndelse (1. januar 2012) med undtagelse af den skabelon, SEBI har udviklet med henblik på bedre dokumentation af borgerens udvikling og udbytte i virksomhedsrettede forløb. I sygedagpengeafdelingen Aalborg Øst har man i forvejen arbejdet med journaler, der følger borgerens udvikling i de virksomhedsrettede forløb, og det blev aftalt, at afdelingen fortsatte med at bruge disse journaler. I forhold til at implementere metoderne peges der generelt på, at projektperioden har været karakteriseret ved en aktiv indsats hos alle medarbejdere og ledere inden for sygedagpengeområdet. Et eksempel herpå er en løbende afholdelse af sagsmøder, hvor metoderne har været drøftet.

Afholdelse af samtaler med fire ugers mellemrum har udgjort den største forandring i Aalborg Øst-afdelingens praksis over for målgruppen. Samtalerne er blevet gennemført, og oplevelsen blandt sagsbehandlere er, at hyppige samtaler giver god mening indledningsvis i et sygedagpengeforløb. For borgere, som ikke umiddelbart er klar til et aktivt forløb, giver samtalerne mulighed for en løbende opfølgning og dialog. For de borgere, som er klar til en aktiv indsats, skaber de hyppige møder grundlag for en hurtigere afklaring af, hvilket tilbud der kunne være relevant. Sagsbehandlernes fokus på at bruge virksomhedspraktik over for gruppen af sygemeldte borgere har ligeledes været skærpet. At tænke virksomhedspraktik ind som en tidlig indsats i et sygdomsforløb er en ny tilgang, som også har budt på forskellige udfordringer. Dels har målgruppen af ikke-vestlige borgere i projektperioden vist sig at være for helbredsmæssigt udfordret til at kunne modtage tilbud om virksomhedspraktik. Et skøn i de gennemførte interview lød således på, at 25 ud af 29 borgere var for psykisk dårlige til at modtage en aktiv beskæftigelsesrettet indsats. Dels beskrives det som en udfordring for afdelingen at finde relevante praktikpladser, der matcher de sygemeldte borgere tidligt i et sygdomsforløb. Den øgede brug af virksomhedsrettede forløb er således primært søgt implementeret ved at opdyrke praktikpladser og iværksætte oprettelse af virksomhedscentre. Endelig har der siden uge 7 været afholdt faste møder mellem sygedagpengeafdelingen og integrationsafdelingen. Der er blevet udvekslet erfaringer i enkeltstager og delt indsigt i temaer som kulturel baggrund. Møderne med integrationsafdelingen har blandt andet givet jobkonsulenterne blik for at afprøve andre praktikmuligheder for målgruppen.

### 4.1.2 Sygedagpengeforløbenes varighed

Sygedagpengeforløbenes varighed i Aalborg Øst er illustreret i figur 4.1. De to kurver beskriver varigheden af sygedagpengeforløb over otte uger blandt henholdsvis ikke-vestlige og danske sygedagpengemodtagere i analyseperioden 1.-30. uge 2011 og 2012. Kurverne viser, hvor mange forløb der fortsat er i gang efter 9 uger, 10 uger, 20 uger mv. Sammenligningen mellem 2011 og 2012 giver et indtryk af, hvordan forløbenes varighed har udviklet sig i den mellemliggende periode, hvor Aalborg Jobcenter Øst har arbejdet med projektets metoder. Forventningen er, at udviklingen går i retning af en reduceret varighed af sygedagpengeforløbene blandt ikke-vestlige borgere.

Figur 4.1 Forløb fordelt på oprindelse og varighed i perioden 1.-30. uge 2011 og 2012



Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.

Anm.: Kurverne er signifikant forskellige (p-values: Log-Rank = 0,0001; Wilcoxon = 0,0001).

Kurve 3 i grafen til højre repræsenterer i alt 16 sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige borgere i Aalborg Øst, og den viser, at knap 70 % af de forløb, som påbegyndes i analyseperioden 2012, er afsluttet inden analyseperiodens ophør i uge 30 i 2012. Det begrænsede antal forløb betyder, at ganske få forløb er årsag til store forandringer på kurven. Det markante fald blandt de ikke-vestlige forløb, som medfører, at kurverne krydser hinanden omkring uge 24, skal således tolkes med forsigtighed. Målsætningen har for samtlige jobcentre været, at forløbene blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere skulle bringes ned på samme niveau som forløb blandt etnisk danske sygedagpengemodtagere. Det ser ud til at lykkes i Aalborg Jobcenter Øst frem til omkring uge 16 – igen med forbehold for de små tal – hvorefter de ikke-vestlige forløb ligger stille frem til uge 25. Herefter dykker kurven til et niveau under de danske sygedagpengeforløb, men som sagt skal dette dyk tolkes med forsigtighed, da det er udtryk for ganske få forløb.

En sammenligning med sygedagpengeforløbene fra 2011 viser, at et øget antal forløb blandt ikke-vestlige borgere ikke når at blive afsluttet inden analyseperiodens ophør i 2012 (28 % mod 19 % i 2011). Sygedagpengeforløbenes varighed ser med andre ord ud til at være blevet en anelse længere. Udviklingen særligt sidst på kurven er dog drevet af ganske få forløb (16 i alt) og skal dermed tolkes varsomt. En fortolkning af udviklingen er således vanskelig, men vi ved fra sagsbehandlernes skøn, at 25 ud af 29 borgere har været for psykisk dårlige til at modtage en aktiv beskæftigelsesrettet indsats i projektperioden. Måske kan en del af forklaringen findes her.

Tabel 4.1 Andel af uafsluttede SDP-forløb efter henholdsvis 9 uger, 10 uger osv.

	Før 2011	Efter 2012	Før 2011	Efter 2012
	DK SDP-forløb	DK SDP-forløb	IV SDP-forløb	IV SDP-forløb
Procent				
9 uger	88	90	82	94
10 uger	78	84	82	88
11 uger	72	77	82	88
12 uger	67	73	78	81
13 uger	59	70	78	73
14 uger	53	64	64	65
15 uger	46	62	54	56
16-20 uger	27	49	42	56
21-25 uger	15	44	19	28
26-30 uger	6	43	19	28

Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.

## 4.2 Ikast-Brande Jobcenter – organisering af indsatsen

I sygedagpengeafdelingen i Ikast-Brande Kommune er indsatsen organiseret ved, at to fastholdelseskonsulenter har ansvar for indsatsen over for sygemeldte borgere med en arbejdsgiver. De to arbejder med rundbordssamtaler og omplacering, prøvepraktik mv. Kun den ene er med i metodeafprøvningsprojektet. Derudover har to sagsbehandlere haft ansvaret for de ikke-vestlige borgere, som i projektperioden er blevet sygemeldt, og som enten er blevet opsagt eller er overgået til sygedagpenge fra ledighed. Det afgøres pr. CPR-nummer, hvem af de to sagsbehandlere som får den enkelte borger. Sagsbehandlerne, som har ansvaret for "projektborgere", varetager fortsat deres funktion som almindelige sagsbehandlere af andre sygedagpengesager. At der er udvalgt tre medarbejdere med ansvar for borgere i projektet er besluttet på baggrund af en ledelsesmæssig vurdering. Fastholdelseskonsulenten har ansvar for samtlige "projektborgere" med en arbejdsgiver. Arbejdet drejer sig her om at fastholde borgeren hos den pågældende arbejdsgiver, men det kan også handle om at afvikle ansættelsen eller finde et nyt job. I det tilfælde overgår borgeren til de to andre sagsbehandlere. Der er ikke mange borgere, som bliver leveret videre fra fastholdelseskonsulenten – størstedelen bliver raskmeldt eller delvis raskmeldt. De to sagsbehandlere vurderer i projektperioden at have ligget relativt konstant på omkring 18-23 sager omfattet af projektet.

Indledningsvis blev der etableret et samarbejde med Health Care om at varetage indsatsen over for borgere omfattet af projektet med behov for fysisk træning og hurtig udplacering i praktikforløb. Aftalen er opsagt i begyndelsen af maj måned 2012 som følge af, at Health Care ikke var i stand til at løfte opgaven med at skaffe praktikpladser. En jobkonsulent i sygedagpengeafdelingen har siden begyndelsen af maj stået for at finde praktikpladser, blandt andet i samarbejde med FOKUS (et tilbud internt i kommunen + virksomhedscentre, som er etableret fra kommunal side).

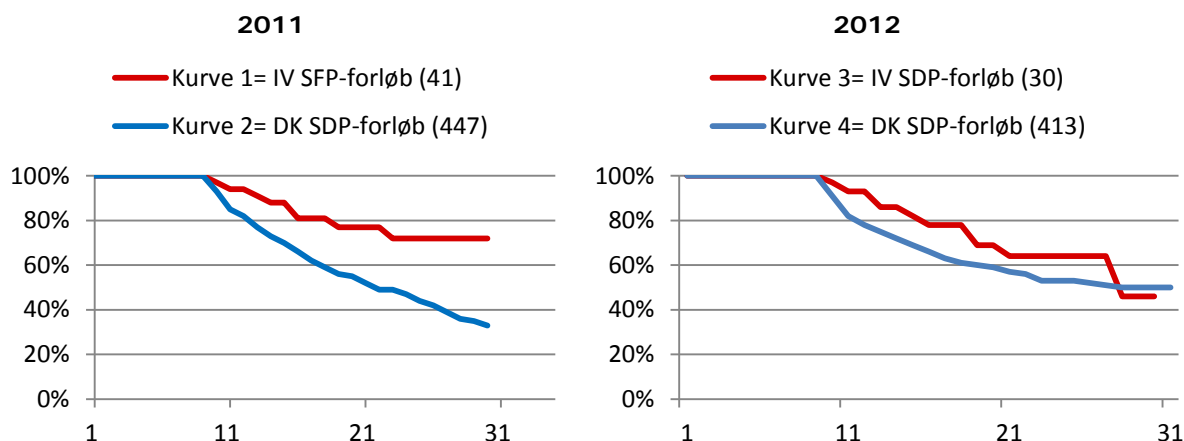
### 4.2.1 Implementering

Hyppigere samtaler hver fjerde uge blev implementeret fra projektperiodens start i Ikast-Brande Jobcenter. Borgergruppen er ikke informeret om projektet og har ikke sat spørgsmålstegn ved hyppigheden. I enkelte tilfælde har der været telefonisk kontakt. Hyppigheden i samtalerne og det faktum, at kun to (tre) sagsbehandlere har ansvar for borgere omfattet af projektet, opleves at give en stor samlet viden om de forskellige ikke-vestlige borgergrupper. I jobcentret har der været arbejdet målrettet på at finde virksomhedspraktikker fra projektperiodens begyndelse. De jobkonsulenter, som har siddet hos Health Care og varetaget funktionen med at finde praktikpladser, har imidlertid ikke løftet opgaven. Borgere blev sendt tilbage med besked om, at det ikke kunne lade sig gøre. Det opleves at være en særlig udfordring at finde plads til borgere med svære psykiske lidelser, fx PTSD, og for gruppen kan det være vanskeligt at overskue at skulle af sted til en praktik. Der arbejdes med motivationsarbejde i sådanne tilfælde. Det vurderes, at medarbejdere i sygedagpengeafdelingen kunne have glæde af et bedre samarbejde med de parter i et sagsforløb, som eventuelt sidder uden for jobcentret, således at kontakten og dialogen bliver lettet. I forhold til at implementere en skabelon til dokumentering af udbyttet i forbindelse med virksomhedsrettede forløb vurderes det generelt at være en udfordring at skulle håndtere skabeloner i papirform, som ikke er integreret i det elektroniske journaliseringssystem Workbase. Det er administrativt tungt manuelt at skulle indføre kategorier, som ikke er tænkt ind i Workbase i forvejen. I stedet bruges i Ikast-Brande en opfølgingsplan, som var integreret i Workbase inden projektet blev igangsat. Med hensyn til sparring med integrationsafdelingen er denne afholdt efter behov og med fokus på udveksling af information. Der har eksempelvis været fokus på, hvilke uddannelsesaktiviteter sprogskolen kan tilbyde ledige, samt hvilke tolkemuligheder der findes i sprogskoleregi. Endeligt fremhæves undervisningen i samtaleteknik som et væsentligt bidrag til sygedagpengeafdelingens arbejde med implementering af projektet. Alle medarbejdere i sygedagpengeafdelingen har modtaget undervisning, samtaleteknikkerne anvendes, og der opleves ikke at være de samme udfordringer ved at opnå autenticitet i samtalen med ikke-vestlige borgere. I forhold til tidligere oplever sagsbehandlere at have nogle andre samtaler med målgruppen. Det handler om at opnå en øget viden om den kulturelle baggrund og en generel øget grundighed og nysgerrighed.

### 4.2.2 Sygedagpengeforløbenes varighed

Ser vi på sygedagpengeforløbenes varighed i figur 4.2, viser kurve 3, som repræsenterer i alt 30 forløb blandt ikke-vestlige borgere, at knap 54 % af de sygedagpengeforløb, som er påbegyndt i perioden 1. til 23. uge 2012, er afsluttet inden analyseperiodens ophør i uge 30 2012. Målsætningen har for samtlige jobcentre været, at forløbene blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere skulle bringes ned på samme niveau som forløb blandt etnisk danske sygedagpengemodtagere, og specifikt har Ikast-Brande arbejdet med en målsætning om, at varigheden blandt ikke-vestlige forløb skulle nedbringes med 16 % fra 2011 til 2012. Denne målsætning er nået, men skal tolkes med forsigtighed, da det sidste fald på kurve 3 fra 64 % til 42 % er udtryk for meget få forløb.

Figur 4.2 Forløb fordelt på oprindelse og varighed i perioden 1.-30. uge 2011 og 2012



Kilde: DREAM-databasen.

Anm.: Kurverne er signifikant forskellige (p-values: Log-Rank = 0,0001; Wilcoxon = 0,0001).

En sammenligning mellem forløb fra 2011 til 2012 viser et fald i andelen af uafsluttede sygedagpengeforløb ved analyseperiodens ophør blandt ikke-vestlige borgere (72 % i 2011 mod 46 % i 2012). Blandt de danske sygedagpengeforløb er der modsat sket en stigning i andelen af uafsluttede forløb fra 2011 til 2012 (fra 33 % i 2011 til 50 % i 2012). At kurven for de ikke-vestlige sygedagpengeforløb nærmer sig de danske forløb i 2012 er således også et udtryk for, at flere forløb blandt danske sygedagpengemodtagere i 2012 er uafsluttede ved analyseperiodens ophør. Igen skal resultatet fortolkes med forsigtighed, men tendensen i Ikast-Brande Jobcenter er, at varigheden i forhold til de ikke-vestlige sygedagpengeforløb er reduceret, når alle forløb – også de uafsluttede – inkluderes i analysen, og at Ikast-Brande når deres målsætning om en reduktion af varigheden blandt de ikke-vestlige sygedagpengeforløb.

Tabel 4.2 Andel af uafsluttede SDP-forløb efter henholdsvis 9 uger, 10 uger osv.

	Før 2011	Efter 2012	Før 2011	Efter 2012
	DK SDP-forløb	DK SDP-forløb	IV SDP-forløb	IV SDP-forløb
Procent				
9 uger	93	91	97	97
10 uger	85	82	94	93
11 uger	82	78	94	93
12 uger	77	75	91	86
13 uger	73	72	88	86
14 uger	70	69	88	82
15 uger	66	66	81	78
16-20 uger	52	57	77	64
21-25 uger	42	52	72	64
26-30 uger	33	50	72	46

Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.

## 4.3 Køge Jobcenter – organisering af indsatsen

I Køge Jobcenter er i alt 16 medarbejdere tilknyttet sygedagpengeafdelingen. Indsatsen over for sygemeldte borgere er splittet op i en første indsats, som foregår i *fastholdelsesteamet*, der arbejder med sygedagpengesager, indtil de er af ca. 26 ugers varighed. Herefter overgår sagen til *opfølgningsteamet*. Skillelinjen fra *fastholdelse-* til *opfølgningsteamet* ligger således ved de 26 uger eller tidligere, hvis borgeren er arbejdsevnetruet (matchkategori 2). Det har været prioriteret at give samtlige medarbejdere i sygedagpengeteamet kendskab til metoderne og ansvar for borgere omfattet af projektet. Prioriteringen er foretaget, dels ud fra en ledelsesmæssig vurdering af, at det ville være for sårbart at placere ansvaret for indsatsen hos en enkelt medarbejder eller to, dels ud fra en vurdering af, at metoden kunne være gavnlige i arbejdet med andre grupper af sygemeldte borgere. Sidstnævnte gør det vanskeligt at isolere metodeafprøvningsprojektets virkning til de ikke-vestlige borgere. I sygedagpengeteamet er syv faste medarbejdere tilknyttet *fastholdelsesteamet*. At fastholdelsesteamet har de sygemeldte borgere i forløb af op til 26 ugers varighed betyder, at mange sager ikke kommer videre. Det primære arbejde med projektets metoder har således ligget i fastholdelsesteamet. Sagsbehandlerne har her fokus på at lave en aktiv linje for alle borgere. Der arbejdes med borgerens motivation og udarbejdes en sygeplan, som støtter borgerens eventuelle tidligere beskæftigelse. Der sættes tidligt ind med aktiviteter, som har til formål at bevare tilknytningen til en eventuel arbejdsgiver/arbejdsmarkedet på trods af, at borgeren p.t. er sygemeldt. Der har på interviewtidspunktet (27. juni 2012) været to sager, som er overgået fra *fastholdelsesteamet* til *opfølgningsteamet*, hvoraf den ene borger er raskmeldt. I *opfølgningsteamet* er ni medarbejdere beskæftiget, og arbejdet her har et andet fokus i kraft af, at sagerne er karakteriseret ved længerevarende sygdom og manglende arbejdsevne hos borgeren. Fokus i *opfølgningsteamet* er i langt højere grad rettet mod at afklare borgerens arbejdsevne. Her bruges resourceprofilen til eksempelvis at afklare borgeren til revalidering, fleksjob og førtidspension. Indsatsen er bredere fokuseret på borgerens situation generelt, og der er bedre tid til udredningsarbejdet.

Sideløbende med metodeafprøvningsprojektet har medarbejderne i sygedagpengeafdelingen deltaget i et projekt med fokus på notatskrivning undervejs i samtalen med borgeren. Både metodeafprøvningsprojektet og skriveprojektet har haft fokus på at ændre praksis i sagsbehandlingen, og oplevelsen blandt medarbejderne har været, at de to projekter gav god mening i en sideløbende proces.

### 4.3.1 Implementering

Sygedagpengeafdelingen i Køge har også før deltagelsen i metodeafprøvningsprojektet haft fokus rettet mod en aktiv linje tidligt i forløbet over for sygemeldte borgere gennem en bevaret tilknytning til arbejdsgiver og arbejdsmarked. Ifølge de interviewede understøtter mange af metoderne i projektet meget af det, de i forvejen foretager sig i afdelingen. Eksempelvis har de også tidligere benyttet de samme eksterne aktører, som har været inddraget i metodeafprøvningsprojektet. Projektet har introduceret konkrete forslag til, hvordan man kontakter arbejdsgiver samt en skabelon til opfølgning på virksomhedspraktik. Sagerne er fordelt på alle medarbejdere i *fastholdelsesteamet*, således at alle fik erfaring med projektets metoder. I forhold til at implementere metoderne fra projektet udarbejdede

projektlederen indledningsvis en detaljeret beskrivelse af, hvad man skulle gøre som sagsbehandler, når man sad med en borger omfattet af projektet.

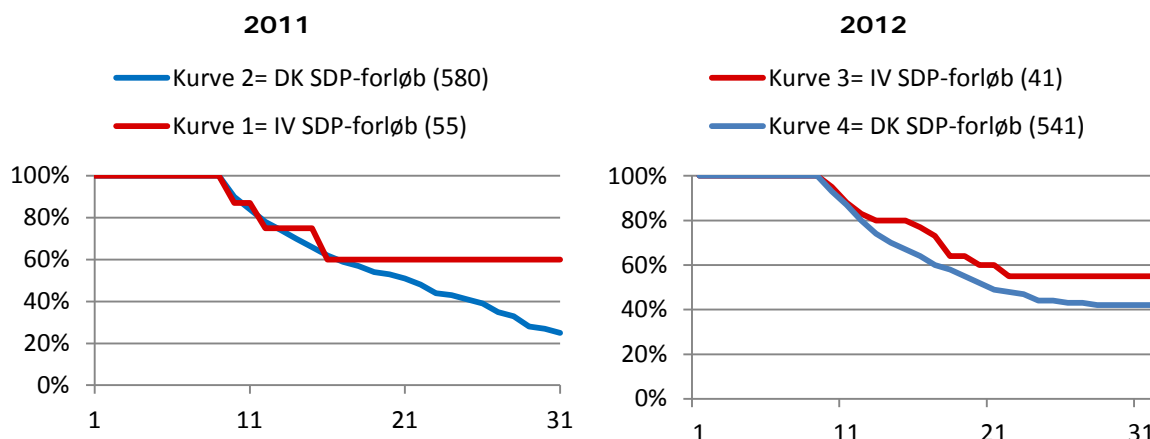
I forhold til implementering af metoderne afholdes i de fleste tilfælde samtaler hver fjerde uge. I Sygedagpengeafdelingen har medarbejderne været igennem en periode, hvor de har været udfordret på rettidighed i sager (fx at gennemføre samtaler med det interval loven foreskriver). Oplevelsen er dog, at der skal iværksættes en aktiv indsats tidligt i sygedagpengeforløbet, hvis det skal lykkes at fastholde borgerens tilknytning til arbejdsmarkedet efter sygemelding. I forhold til implementering af en øget brug af virksomhedsrettede tilbud vurderede lederen af sygedagpengeafdelingen, at der ikke var ressourcer til virksomhedskonsulentdelen. I forhold til at skabe praktikmuligheder til målgruppen har der i stedet været etableret et samarbejde med en anden aktør i kommunen (Quick care og AtoB). De andre aktører, som har været inde over borgere i målgruppen, har ligeledes været inviteret med til at deltage i undervisningsdelen, der blev varetaget af Marselisborg. Vurderingen er, at det har styrket anden aktørs ansvarsfølelse for projektets formål og metoder. Hvis det ikke er lykkedes for Quick Care at skabe en praktikplads til den pågældende borger, er borgeren blevet henvist videre til AtoB, som så er lykkedes med det. Alle, som har haft behov for et praktikforløb, har fået det. Praktik har ofte kørt sideløbende med en udredning ved lægen. Praktikforløb har i første omgang været af fire ugers varighed – som en støtte til at vende tilbage til arbejde og som løbende afprøvning af, hvordan borgerens arbejdsevne udvikler sig. Implementering af skabelon til dokumentation af udbytte i praktikforløb blev forsøgt, men blev hurtigt droppet. Skabelonen fungerede ikke i forhold til målgruppen, hverken i forhold til at indplacere borgeren på et skema eller i forhold til at formidle formålet til målgruppen – der opstod for mange sprogvanskeligheder. Desuden var det praktiske i at skulle sende skabelonen frem og tilbage en udfordring. Sygedagpengeafdelingen har afholdt to sparringsmøder med integrationsafdelingen, hvorefter integrationsafdelingen bad om at stoppe møderne på grund af manglende udbytte set fra deres side. Der er lavet en aftale om, at sagsbehandlerne kan ringe til hinanden efter behov. Det opleves som positivt, at de to afdelinger har fået "sat ansigt på hinanden" i forhold til en fremadrettet dialog. Endelig vidner de kvalitative interview om en øget kvalitet i samtalen med de ikke-vestlige borgere på baggrund af samtaleteknik og fokus på coachende samtalemetodik.

#### 4.3.2 Sygedagpengeforløbenes varighed

Sygedagpengeforløbenes varighed i henholdsvis 2011 og 2012 blandt ikke-vestlige og danske sygedagpengemodtagere i Køge er illustreret herunder i figur 4.3. Kurve 1, som repræsenterer i alt 41 forløb blandt ikke-vestlige borgere, viser, at knap 45 % af de sygedagpengeforløb, som er påbegyndt i perioden 1. til 23. uge 2012, er afsluttet inden analyseperiodens ophør i uge 30 2012. Til sammenligning var knap 35 % af de påbegyndte forløb afsluttet ved analyseperiodens ophør i 2011. Specifikt har Køge Jobcenter haft en målsætning om, at reducere varigheden af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere med 15 % fra 2011 til 2012. Denne målsætning er ikke helt nået, da udviklingen indikerer en reduktion på omkring 10 %.



Figur 4.3 Forløb fordelt på oprindelse og varighed i perioden 1.-30. uge 2011 og 2012



Kilde: DREAM-databasen.

Anm.: Kurverne er signifikant forskellige (p-values: Log-Rank = 0,0001; Wilcoxon = 0,0001).

I forhold til sygedagpengeforløb blandt danske sygedagpengemodtagere er tendensen til en stigende andel af uafsluttede forløb den samme i Køge som i Aalborg Øst og Ikast-Brande. Således er der 42 % af forløbene, som ikke afsluttes inden for analyseperioden i 2012, sammenlignet med blot 25 % i 2011. Igen er dette en del af forklaringen på, at kurverne for henholdsvis danske og ikke-vestlige sygedagpengeforløb følges pænere ad i 2012 end i 2011. Tendensen i Køge går imidlertid samme vej som i Ikast-Brande: i retning af en reduceret varighed af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere.

Tabel 4.3 Andel af uafsluttede SDP-forløb efter henholdsvis 9 uger, 10 uger osv.

	Før 2011	Efter 2012	Før 2011	Efter 2012
	DK SDP-forløb	DK SDP-forløb	IV SDP-forløb	IV SDP-forløb
	Procent			
9 uger	90	93	96	95
10 uger	84	87	90	88
11 uger	78	80	85	83
12 uger	74	74	85	80
13 uger	70	70	83	80
14 uger	66	67	80	80
15 uger	62	64	76	77
16-20 uger	51	49	69	60
21-25 uger	39	43	69	55
26-30 uger	25	42	65	55

Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.

## 4.4 Sønderborg Jobcenter – organisering af indsatsen

I Sønderborg Jobcenter er i alt 18 medarbejdere tilknyttet sygedagpengeteamet. Indsatsen over for sygemeldte borgere er splittet op i en tidlig indsats, som foregår i *visitationsafdelingen* i løbet af de første 0-13 ugers sygemelding, og en senere indsats for borgere med mere komplekse, "tunge" sager, som foregår i *afklaringsafdelingen* fra 13 ugers sygemelding og frem. Samtlige medarbejdere i sygedagpengeteamet har ansvar for borgere i projektets målgruppe ud fra en ledelsesmæssig vurdering, at det ville være for sårbart, at placere ansvaret for indsatsen hos en enkelt medarbejder eller to. At alle ansatte i teamet er involveret i projektet betyder, at medarbejderne fastholder deres sædvanlige sagsstamme, men nu blot skal tage hensyn til, at sygedagpengemodtagere med en ikke-vestlig baggrund som minimum skal tilbydes en indsats ud fra de rammer, metodeudviklingsprojektet udstikker. I sygedagpengeteamet er seks faste medarbejdere tilknyttet *visitationsafdelingen*. Her er fokus rettet mod at få borgeren tilbage til arbejdslivet – for borgere som er sygemeldt fra et job – i form af delvis eller hel raskmelding eller praktik. Lykkes dette ikke, eller er borgeren ikke arbejdsmarkedsparat efter de første 13 ugers sygdom, overgår sagen til *afklaringsafdelingen*, hvor 12 faste medarbejdere er beskæftiget. Her er fokus rettet mod at afklare borgerens situation yderligere – eksempelvis til revalidering, fleksjob, førtidspension eller længerevarende sygemelding. At medarbejdere i både *visitations-* og *afklaringsafdelingen* har ansvar for borgere i målgruppen betyder, at der så vidt muligt arbejdes med projektets metoder i begge team. Ikke alle har været med i projektets undervisningsaktiviteter, men viden er overleveret til alle medarbejdere i de to afdelinger. Ud over afklaringsarbejdet med borgerne, er det ligeledes sagsbehandlerens opgave at agere virksomhedskonsulent og finde et relevant tilbud til den enkelte borger. Der er ligeledes truffet en politisk beslutning om, at der ikke tilkøbes pladser hos andre aktører (som fx Quick Care) til brug i sygedagpengeteamet. De forløb, som sammensættes for de sygemeldte borgere, er således udviklet og afholdt i jobcenterregi. Andre relevante tilbud i forbindelse med afklaring – såsom rehabiliteringscenter Haderslev – er opgivet på grund af lange ventelister.

### 4.4.1 Implementering

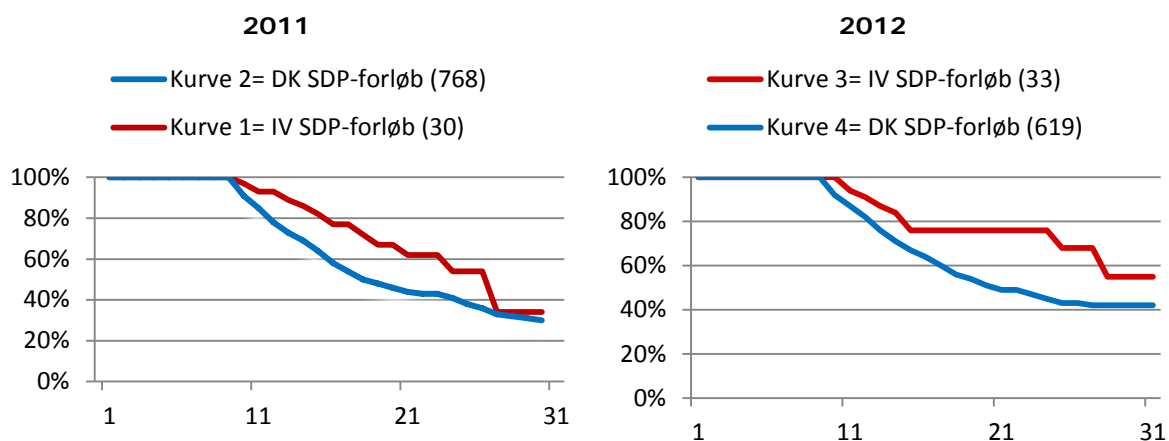
Det generelle indtryk blandt interviewede medarbejdere i Sønderborg er, at *visitationsafdelingen* har opnået den bedste implementering af projektets metoder. I forhold til de hyppigere samtaler har disse været afholdt med fire ugers mellemrum siden projektets begyndelse. De første samtaler foregår i *visitationsafdelingen*, der arbejder med sygedagpengesager af 0-13 ugers varighed og medarbejderne her har ligeledes haft til opgave at fortælle borgerne kort om projektet. De hyppigere samtaler vurderes at give god mulighed for at arbejde løbende med ressourceprofilen og giver mulighed for et øget fokus på samtale om hjemmet og den enkelte sygedagpengemodtagers familie og baggrund. Samtalerne har været præget af sprogvanskeligheder, og sygedagpengeteamet har fået stillet tolk til rådighed i det omfang, der har været behov. Med henblik på at implementere en øget brug af virksomhedsrettede tilbud har medarbejderne i sygedagpengeteamet haft til opgave at finde praktikpladser til borgerne. De praktikpladser, som har været mulige at finde, har dog ikke passet til målgruppen. Det har været en udfordring at finde de særlige pladser, som egner sig til en borger, der reelt er sygemeldt og derfor skal skånes fysisk og/eller psykisk. Mange borgere vurderes at være så dårlige, at medarbejderne spørger sig selv, om de overhovedet kan "tillade sig" at sende dem ud til en arbejdsgiver. Der arbejdes på at finde

plads i kommunale virksomhedscentre, hvor en mentor støtter den ansatte. Det nævnes ligeledes i interview, at lægerne kan udgøre en barriere for det virksomhedsrettede tilbud. Der har været eksempler på, at borgeren i samtale med sagsbehandleren refererer til lægens skriftlige såvel som mundtlige vurdering af borgerens manglende arbejdsevne. Implementeringen af skabelon til dokumentation af virksomhedspraktik har afventet en ny version, og arbejdet med denne er således først kommet i gang i april 2012. Det er begrænset, hvilken erfaring sygedagpengeteamet i Sønderborg har haft givet de få praktikforløb. Sparring med integrationsafdelingen har været delvist implementeret – 2-3 gange hen over projektperioden. Der har været fokus på gennemgang af konkrete sager og på, at sagsbehandlerne i sygedagpengeteamet opnår en bedre forståelse for borgernes kulturelle baggrund. På interviewtidspunktet er integrationsafdelingen netop blevet nedlagt, og det er uvist, hvad der skal træde i stedet. Det vurderes i interview, at projektet har været med til at skærpe blikket for borgernes ressourcer. Sagsbehandlerne fremhæver, at samtalen med de ikke-vestlige sygedagpengemodtagere tidligere har været præget af snak om sygdom. Samtaleteknikker har hjulpet sagsbehandleren til at dreje samtalen hen på andre temaer og i stedet tale med borgeren om dennes ressourcer og muligheder. Det beskrives, hvordan mange fordomme der er blevet manet til jorden i løbet af projektperioden på trods af, at det fortsat er en vanskelig opgave at aktivere de sygemeldte ikke-vestlige borgere.

#### 4.4.2 Sygedagpengeforløbenes varighed

Figur 4.4 herunder viser udviklingen i sygedagpengeforløbenes varighed i henholdsvis 2011 og 2012. Kurve 1, som repræsenterer i alt 33 forløb blandt ikke-vestlige borgere, viser, at knap 45 % af de sygedagpengeforløb, som er påbegyndt i perioden 1. til 23. uge 2012, er afsluttet inden analyseperiodens ophør i uge 30 2012. Til sammenligning var knap 64 % af de påbegyndte forløb afsluttet ved analyseperiodens ophør i 2011. Specifikt har Sønderborg Jobcenter haft en målsætning om at reducere varigheden af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige med 14 % fra 2011 til 2012. Denne målsætning er ikke nået, og udviklingstendensen går i modsat retning. Der er således 10 % flere forløb i 2012, som ikke når at blive afsluttet, inden analyseperioden ophører.

Figur 4.4 Forløb fordelt på oprindelse og varighed i perioden 1.-30. uge 2011 og 2012



Kilde: DREAM-databasen.

Anm.: Kurverne er signifikant forskellige (p-values: Log-Rank = 0,0001; Wilcoxon = 0,0001).

Varigheden blandt ikke-vestlige sygedagpengeforløb ser med andre ord ud til at være blevet en anelse længere i Sønderborg. Derudover gør den samme tendens sig gældende som i de andre jobcentre: at de danske sygedagpengeforløb ser ud til at blive længere. Hvor 28 % af forløbene blandt danske sygedagpengeforløb fortsat var i gang ved analyseperiodens ophør i 30. uge i 2011 ligger denne andel i 2012 på 42 % Igen skal varigheden generelt tolkes med forsigtighed, da vi ikke har mulighed for at følge forløbene til ende. Men når alle forløb tages i betragtning, ser udviklingstendensen for Sønderborg ud til at gå i retning af længere sygedagpengeforløb.

Tabel 4.4 Andel af uafsluttede SDP-forløb efter henholdsvis 9 uger, 10 uger osv.

	Før 2011	Efter 2012	Før 2011	Efter 2012
	DK SDP-forløb	DK SDP-forløb	IV SDP-forløb	IV SDP-forløb
	Procent			
9 uger	91	92	97	94
10 uger	85	87	93	91
11 uger	78	82	93	87
12 uger	73	76	89	84
13 uger	69	71	86	76
14 uger	64	67	82	76
15 uger	58	64	77	76
16-20 uger	44	49	62	76
21-25 uger	36	43	54	68
26-30 uger	28	42	36	55

Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.

I forhold til at vurdere hvad årsagen kan være til den markant øgede andel af uafsluttede forløb især blandt danske sygedagpengemodtagere, er der set på samtlige forløbs startuge i henholdsvis 2011 og 2012. På den baggrund kan det afvises, at der eksempelvis sker en ophobning af opstart af danske sygedagpengeforløb i sidste halvdel af analyseperioden 2012, og at dette medfører den øgede andel af uafsluttede forløb. Opstart af forløb spreder sig i både 2011 og 2012 jævnt hen over analyseperioden for både de danske og de ikke-vestlige forløb. Et spørgsmål, som ligeledes kunne stilles, handler om den praksis, der i projektperioden er tilbudt danske sygedagpengemodtagere, og om de danske sygedagpengemodtagere i projektperioden har været nedprioriteret med det resultat, at udviklingen i forløb ændres. Det er dog en så markant stigning i varigheden, at denne forklaring næppe står alene.

## 5 Hvad afsluttes et sygedagpengeforløb til?

Dette kapitel beskriver, hvad der sker i ugen efter et sygedagpengeforløb (tabel 5.1) og i hvilket omfang jobcentrene har anvendt delvis raskmelding (tabel 5.2). I tabel 5.1 indgår udelukkende de sygedagpengeforløb, som når at blive afsluttet inden for analyseperioden. Den indeholder således et mindre antal forløb end eksempelvis tabel 3.2, hvor alle nystartede forløb i perioden er inkluderet. Af samme grund opgøres tabel 5.1 i antal, da procent tegner et forvrænget billede af udviklingstendensernes dimensioner.

Tabel 5.1 Status ugen efter afsluttet SDP-forløb fordelt på år, kommune og oprindelse

		Før 2011	Før 2011	Før 2011	Efter 2012	Efter 2012	Efter 2012
		DK SDP- modtager	IV SDP- modtager	I alt	DK SDP- modtager	IV SDP- modtager	I alt
		N					
Aalborg Øst	Beskæftigelse/selvforsørgelse	286	12	298	119	5	124
	Ledighed (forsikrede ledige)	48	<5	49	28	<5	29
	Kontanthjælp/starthjælp	-	-	-	-	-	-
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse & fleksjob	-	-	-	-	-	-
	Øvrige ydelser	29	<5	31	11	<5	12
	I alt	365	15	380	158	7	165
Ikast-Brande	Beskæftigelse/selvforsørgelse	143	<5	147	124	<5	128
	Ledighed (forsikrede ledige)	30	<5	34	26	<5	27
	Kontanthjælp/starthjælp	<5	-	<5	<5	<5	<5
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse & fleksjob	-	-	-	<5	<5	5
	Øvrige ydelser	23	-	23	11	<5	12
	I alt	200	8	208	165	10	176
Sønderborg	Beskæftigelse/selvforsørgelse	302	7	309	218	<5	221
	Ledighed (forsikrede ledige)	49	<5	52	50	5	55
	Kontanthjælp/starthjælp	1	-	<5	-	-	-
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse & fleksjob	<5	-	<5	<5	-	<5
	Øvrige ydelser	40	<5	41	20	<5	21
	I alt	399	11	410	290	9	299
Køge	Beskæftigelse/selvforsørgelse	226	9	235	187	5	192
	Ledighed (forsikrede ledige)	26	5	31	43	7	50
	Kontanthjælp/starthjælp	<5	-	<5	<5	-	<5
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse & fleksjob	-	-	-	<5	-	<5
	Øvrige ydelser	29	<5	30	5	<5	7
	I alt	284	16	300	241	14	255

Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.

Tabel 5.1 viser, hvilke ydelser der optræder i ugen efter, et sygedagpengeforløb afsluttes, og der sondres mellem at være i beskæftigelse/selvforsørgelse, ledig (forsikret ledig), på kontant-/starthjælp, på førtidspension, revalidering mv. og modtager af øvrige ydelser.

Ligesom i status for ydelse i ugen før et nystartet SDP-forløb udgøres øvrige ydelser af alle andre overførselsindkomsttyper. Tallene viser, at vi har med meget få forløb at gøre. For Aalborg Øst er blot 7 forløb blandt de ikke-vestlige sygedagpengemodtagere afsluttet inden for analyseperioden i 2012, mens det tilsvarende antal for Ikast-Brande, Køge og Sønderborg Jobcenter er henholdsvis 10, 9 og 14 forløb. Jobcentrene har alle haft en målsætning om at øge antallet af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere, som afsluttes til beskæftigelse. Det har været et af de definerede langsigtede mål i den forandringsteori, som ligger til grund for projektet. Tabel 5.1 viser, at udviklingstendensen for 2011 til 2012 omvendt peger i retning af, at antallet af sygedagpengeforløb blandt målgruppen, som afsluttes til beskæftigelse, er faldende. Det er små antal, men tendensen er ens for alle fire jobcentre. Blandt de danske sygedagpengemodtagere ses samme tendens. Generelt er det således blevet sværere at bevæge sig tilbage på arbejdsmarkedet efter sygdom. Det afspejler med stor sandsynlighed de konjunkturer, som arbejdsmarkedet er underlagt i projektperioden, hvor den økonomiske krise har medført nedskæringer i store dele af det offentlige system og skabt en øget ledighed generelt. Når arbejdsgiversiden kan vælge mellem flere og bedre kvalificerede ledige, mindskes sandsynligheden formentlig for, at arbejdsgiveren vælger en sygemeldt med nedsat arbejdsevne.

Det repræsenterer generelt en udfordring for tolkningen af resultaterne, at det ikke er de samme individer, som følges fra 2011 til 2012. Der kan således være sket en total udskiftning og deraf ændrede karakteristika i målgruppen for projektet fra 2011 til 2012. Vi har i de kvalitative interview spurgt ind til udviklingen i målgruppen inden for projektperioden. I Aalborg Øst vurderes det, at målgruppens ressourcer og sygdomsbillede er forværret fra 2011 til 2012. Særligt diagnosen PTSD er forekommet hyppigere i 2012 og har vanskeliggjort deltagelse i en tidlig og beskæftigelsesrettet indsats. På interviewtidspunktet skønnes det som nævnt, at 25 ud af de 29 sygemeldte borgere, som på daværende tidspunkt indgik i projektet, har fået stillet diagnosen PTSD. På tværs af jobcentre gives en beskrivelse af en målgruppe, som er karakteriseret ved at være nedslidt efter mange års hårdt fysisk arbejde. Størstedelen af målgruppen kommer fra ufaglært arbejde, og sproget vurderes at udgøre en barriere for efterfølgende placering i virksomhedspraktik. Endda for afklaring af arbejdsevne synes sproget at være en udfordring, da oplevelsen blandt interviewede sagsbehandlere og teamledere er, at det tillærte danske sprog ofte forværres ved psykisk sygdom. Desuden er vurderingen fra flere medarbejdere, at sygdomsbilledet forværres ved ledighed, og/eller at de psykiske lidelser dukker op, efterhånden som sygdomsforløbet skrider frem. I flere jobcentre har målgruppen endvidere enten vist sig at have for dårligt helbred til at varetage arbejdet på de fundne praktikpladser, eller også har målgruppen været så dårlig helbredsmæssigt, at det ikke har været muligt inden for projektet at finde relevante praktiksteder. Kun i Ikast-Brande berettes der om succes med at finde relevante match mellem borger og praktikplads i projektperioden.

I tabel 3.2, som beskrev status forud for påbegyndelse af et sygedagpengeforløb, så vi, at færre ikke-vestlige sygedagpengemodtagere påbegynder sygedagpengeforløbet fra en position som beskæftiget i 2012 sammenlignet med 2011. På den baggrund giver det umiddelbart god mening, at der, som vi ser i tabel 5.1, ligeledes sker en reduktion i overgangen fra sygedagpenge til beskæftigelse i 2012. Hvis man ikke har et job, inden man bliver syg, må sandsynligheden alt andet lige være mindre for at få et job, når sygedagpengeforløbet afsluttes. Reduktionen er imidlertid udtryk for så lille et antal, at det igen er vanskeligt at tolke på udviklingstendensen.

## 5.1 Jobcentrenes brug af delvis raskmelding

Metodeafprøvningsprojektet har introduceret en mere systematisk kontakt og dialog med en eventuel arbejdsgiver som en del af de nye metoder/arbejdsgange, jobcentrene arbejder med i projektperioden. Forventningen er, at en sådan systematisk kontakt vil medføre, at flere borgere bliver delvis raskmeldt, når deres sygedagpengeforløb afsluttes (jf. forandringsteori i bilag 1). Erfaringerne fra interview giver indtryk af, at det er forskelligt, i hvilket omfang kontakten er blevet mere systematisk. I Aalborg Øst har man forsøgt at arbejde med kontakten til arbejdsgiver ved at udsende en mail og/eller et brev, hvori der orienteres om jobcentrets deltagelse i metodeafprøvningsprojektet og det øgede fokus på en aktiv og tidlig indsats over for sygemeldte ikke-vestlige borgere. Erfaringen har imidlertid været, at kontakten til arbejdsgiver er vanskelig at etablere, og at arbejdsgiver sjældent lader høre fra sig. I Ikast-Brande inviteres arbejdsgiver til en rundbordssamtale i de tilfælde, hvor borgeren sygemeldes fra beskæftigelse. Her deltager borger og arbejdsgiver og eventuelt læge. Fokus er rettet mod at finde de rette skånehensyn, hvilke hensyn der eventuelt har været etableret allerede, og hvordan de kan optimeres. Rundbordssamtalen prioriteres frem for en telefonsamtale, hvor det opleves, at der lettere opstår misforståelser. Rundbordssamtalen vurderes at skabe tillid, hvilket betragtes som afgørende, når målet er i fællesskab at lave en plan, som møder opbakning hele vejen rundt. I Køge har meget få (2-4 af de sygemeldte i målgruppen) haft en arbejdsgiver i projektperioden. Kontakten til arbejdsgiver har – i de tilfælde, hvor det har været relevant – bestået i kontakt via brev. Der har været positiv respons fra arbejdsgiver pr. mail i de få tilfælde, hvor brevet er udsendt. I Sønderborg har man ligeledes arbejdet med en mere systematisk kontakt til arbejdsgivere i de tilfælde, hvor borgeren kommer fra et job.

Tabel 5.2 illustrerer udviklingen fra 2011 til 2012 opgjort i antal. Som det fremgår af tabellen, ender så få forløb med en delvis raskmelding, at en opgørelse i andele ville give et forvrænget billede af udviklingstendensen. Tabellen viser, at antallet af forløb blandt ikke-vestlige sygedagpengemodtagere i 2012, som ender med en delvis raskmelding, ligger under fem forløb i alle fire jobcentre. I Aalborg Øst er udviklingen fra 2011 til 2012 således en udvikling i størrelsesordenen under fem til færre forløb, mens udviklingen i Ikast-Brande og Sønderborg henholdsvis er fra fem og ni forløb med delvis raskmelding i 2011 til under fem forløb i 2012. Dette er vurderet til ikke at udgøre et meningsfuldt grundlag for fortolkning.

Tabel 5.2 Brug af delvis raskmelding undervejs i SDP-forløb fordelt på år, kommune og oprindelse

		Før 2011	Før 2011	Før 2011	Efter 2012	Efter 2012	Efter 2012
		DK SDP- modtager	IV SDP- modtager	I alt	DK SDP- modtager	IV SDP- modtager	I alt
		N					
Aalborg Øst	SDP-forløb m/delvis rask- melding	142	<5	146	96	<5	98
	SDP-forløb u/delvis rask- melding	343	19	362	257	14	271
	I alt	485	23	508	353	16	369
Ikast- Brande	SDP-forløb m/delvis rask- melding	132	5	137	119	<5	120
	SDP-forløb u/delvis rask- melding	315	36	351	294	29	123
	I alt	447	41	488	413	30	443
Sønder borg	SDP-forløb m/delvis rask- melding	253	9	262	146	<5	147
	SDP-forløb u/delvis rask- melding	515	21	536	473	32	505
	I alt	768	30	798	619	33	652
Køge	SDP-forløb m/delvis rask- melding	164	<5	167	132	<5	136
	SDP-forløb u/delvis rask- melding	416	52	468	409	37	446
	I alt	580	55	635	451	41	582

Kilde: DREAM-databasen og særudtræk fra Aalborg Kommune.



## 6 Udvikling af forandringsteorien

Grundlaget for metodeafprøvningsprojektet er beskrevet i forandringsteorien, der er grafisk illustreret i bilag 1 og indeholder teorier om sammenhænge mellem indsatser, aktiviteter/præstationer samt kort- og langsigtede effektmål. På kort sigt har forventningen været, at projektet kunne bidrage til, at flere ikke-vestlige sygedagpengemodtagere blev delvis raskmeldt, og flere deltog i et virksomhedsrettet tilbud såsom virksomhedspraktik. Den grundlæggende teori er her i kort form, at en omlægning af arbejdsgange i jobcentrets sygedagpengeafdeling til mere systematisk kontakt med arbejdsgiverne og bedre identifikation af problemområder for ikke-vestlige sygedagpengemodtagere vil styrke målgruppens muligheder for at få eller fastholde deres tilknytning til arbejdsmarkedet gennem delvis raskmelding og virksomhedsrettede tilbud. Forandringsteoriens langsigtede forventning er, at implementeringen af metodeprojektets elementer vil reducere varigheden af sygedagpengeforløb blandt ikke-vestlige borgere, samt at flere af disse forløb afsluttes til beskæftigelse.

Evalueringsens resultater kan bruges til at kvalificere forandringsteorien både i forhold til de områder, hvor teorien bliver bekræftet og ikke bliver bekræftet, samt eventuelle nye relevante elementer, der viser sig at kunne forbedre forandringsteorien fx at få indarbejdet skabelon til dokumentation af indsatser og forløb. Ud fra evalueringens resultater vil vi sætte fokus på tre spørgsmål, hvor svarene kan bidrage til arbejdet med at kvalificere forandringsteorien i forhold til det fremadrettede arbejde i jobcentrene i forhold til målgruppen ikke-vestlige borgere. De tre spørgsmål omhandler henholdsvis: 1) implementeringen af indsatser og aktiviteter, 2) metodernes relevans for målgruppen og 3) effektmålenes relevans og målbarhed inden for afgrænsede tidsforløb.

### **Implementeringen af indsatser og aktiviteter**

Det er naturligvis en afgørende forudsætning for de øvrige dele af forandringsteorien, at de valgte indsatser og aktiviteter kan implementeres og ikke blokeres af fx modstand og manglende opbakning blandt medarbejdere. Der er brug for opbakning fra ledelse og medarbejdere i forhold til succesfuld implementering af ny praksis og nye arbejdsrutiner (Andersen og Kleif 2010). Evalueringen viser, at der har været den nødvendige opbakning til at implementere metoderne i de fire jobcentre.

Det er et vigtigt spørgsmål, hvordan medarbejderne får tid til at deltage i aktiviteterne, og her har det været vigtigt, at lederne i de fire medvirkende jobcentre har bakket op om tidsforbruget til implementeringen af metodeafprøvningsprojektet. Det er forskelligt, om projektet er blevet implementeret som en opgave for alle medarbejdere, eller om ansvaret er uddelegeret til enkelte udvalgte medarbejdere. Uanset organiseringen har der været afsat tid undervejs til undervisningsaktiviteter, overlevering af viden i sagsbehandlerteam, sparring med andre afdelinger mv. Medarbejderne beretter i de kvalitative interview om god opbakning blandt medarbejderne til afprøvning af de nye metoder. Det er dog ikke samtlige dele af metodeafprøvningsprojektet, som er implementeret i alle jobcentre, hvilket fremgår af tabel 6.1.

Tabel 6.1 Jobcentrenes implementering af elementerne i metodeafprøvningsprojektet

	Aalborg Øst	Sønderborg	Køge	Ikast-Brande
Hypigere samtaler	Ja	Ja	Ja	Ja
Øget brug af virksomhedsrettede tilbud	Ja	Ja	Ja	Ja
Systematisk kontakt til arbejdsgiver	Ja	Ja	Delvist	Ja
Sparring med integrationsafdeling	Delvist	Stoppet undervejs	Ja	Stoppet undervejs
Skabelon til dokumentering af udbytte	Nej	Delvist	Stoppet undervejs	Stoppet undervejs
Kvalitet i samtalerne	Ja	Ja	Ja	Ja
Andet	Øvegrupper	-	Anden aktør	Anden aktør

Anm.: "Delvist" indikerer, at metoden har været implementeret i minimum halvdelen af analyseperioden.

Alle jobcentre har implementeret de hyppigere samtaler med målgruppen og har så vidt muligt søgt at øge brugen af virksomhedsrettede forløb ved enten at udlicitere opgaven til eller samarbejde med anden aktør om at finde praktikpladser eller ved selv i teamet eller jobcentret at afsøge muligheder for praktik.

Den systematiske kontakt til eventuelle arbejdsgivere er søgt implementeret, men på trods af, at alle jobcentre har arbejdet systematisk med kontakten, giver de udtryk for, at det har været vanskeligt at engagere arbejdsgiverne i indsatsen. Evalueringen viser, at kontaktformen til arbejdsgiverne har været forskellig, og der har været bedre succes med kontakten til arbejdsgiverne i de tilfælde, hvor jobcentrenes medarbejdere har rettet personlig henvendelse til virksomhederne frem for alene at henvende sig skriftligt med opfordring om at kontakte relevant sagsbehandler. I denne sammenhæng er det endvidere vigtigt at notere sig, at knap en fjerdedel af de ikke-vestlige sygedagpengemodtagere kommer fra ledighed i 2012, hvilket betyder, at der ikke er en arbejdsgiver, jobcentrene kan henvende sig til.

Den systematiske sparring med integrationsafdelingen er implementeret i jobcentrene, hvor den dog er stoppet igen i to jobcentre med den begrundelse, at sparringen ikke blev vurderet til at være relevant for alle parter. Evalueringen viser, at der har været en meningsfuld videndeling på de første møder mellem sygedagpenge- og integrationsafdeling – dog primært i form af en overlevering af viden om målgruppen fra integrationsafdeling til sygedagpengeteam/sagsbehandlere – og at relevansen af møderne herefter er dalet.

Skabelonen til dokumentation af praktikforløb har ikke været fuldt implementeret i nogle af jobcentrene. Den har mødt en del kritik, hvad angår den manuelle håndtering samt at den skriftlige form har været en udfordring for borgere med begrænsede skriftlige færdigheder i dansk.

Samtaleteknik er implementeret i alle jobcentre, og man har oplevet, at samtalen med borgere i målgruppen har fået et kvalitetsløft i kraft af de undervisningsforløb i samtaleteknik, som har været afholdt undervejs i projektet.

Erfaringerne med implementeringen af elementerne i metodeafprøvningsprojektet peger på, at der er to centrale udfordringer, som synes at have stor betydning for de forventede kortsigtede effekter i forandringsteorien (jf. bilag 1). Evalueringen viser, at der er en udfordring i forhold til praktikpladser, idet tre af fire jobcentre har haft vanskeligheder med at finde praktikpladser til målgruppen så tidligt i sygedagpengeforløbet, som projektet læg-

ger op til. Vanskeligheden har også vist sig som manglende motivation i målgruppen og helbredsmæssige problemer, der har gjort det vanskeligt at finde relevante praktikmuligheder. I forhold til denne problemstilling kan der hentes inspiration i det netop afsluttede TTA-projekt "Tilbage Til Arbejde", hvor der på samme måde som i metodeafprøvningsprojektet har været fokus på at tilbyde virksomhedspraktik til målgruppen af sygemeldte – og særligt til de sygemeldte, som kommer fra ledighed (Projektgruppe m.fl. 2012). Erfaringerne fra TTA-projektet viser, at det er væsentligt at skabe mulighed for videndeling mellem virksomhedskonsulenter og sagsbehandlere og andre behandlere. Derved opnår virksomhedskonsulenten en bedre forståelse for, hvilke former for compensation og støtte der specifikt er behov for i et praktikforløb, mens sagsbehandleren får et øget indblik i arbejdsmarkedet og mulige praktikpladser i kommunen (Projektgruppe m.fl. 2012).

På baggrund af de udfordringer, som de fire jobcentre i nærværende evaluering har mødt i forhold til at finde relevante praktikmuligheder til målgruppen, har en af de gennemgående tendenser været, at der er søgt plads på såkaldte virksomhedscentre, hvor der specifikt stilles praktikpladser til rådighed for kommunen, og hvor der også tilknyttes en mentor til den sygemeldte. Derudover har der i en enkelt kommune været et godt samarbejde med anden aktør i forhold til at finde praktikpladser. Den overordnede vurdering ud fra de gennemførte interview er dog, at målgruppen generelt set har haft for store helbredsmæssige problemer til, at de har kunnet indlede praktikforløb i projektperioden. For det andet peger erfaringerne på, at dialogen mellem arbejdsgivere til sygemeldte borgere kræver en aktiv og opsøgende kontakt, gerne personlig. Der reageres sjældent på skriftlige henvendelser, mens der omvendt er gode erfaringer med invitation til rundbordssamtaler. Det konstruktive samarbejde med arbejdsgiver er alt andet lige afgørende for, at andelen af delvise raskmeldinger og virksomhedspraktikker stiger. I forhold til fastholdelse og samarbejdet med arbejdsgiver vidner TTA-projektet om, at det kan være en stor hjælp for arbejdsgiverne at modtage konkret information om, hvilke krav og muligheder lovgivningen beskriver i forhold til at fastholde og hjælpe en sygemeldt medarbejder tilbage til arbejdet (Projektgruppe m.fl. 2012).

### **Metodernes relevans for målgruppen**

Metodeafprøvningsprojektets forandringsteori med beskrevne kort- og langsigtede effekter er inspireret af tidligere undersøgelser over for målgrupper, der ligesom ikke-vestlige sygedagpengemodtagere står uden for arbejdsmarkedet. Projektideen og forandringsteorien er således baseret på en relativ grundig forudgående opsamling af erfaringer og anbefalinger. Det er imidlertid stadig relativt nyt, at sygemeldte ifølge lovgivningen skal tilbydes samme tidlige og aktive beskæftigelsesrettede indsats som andre ledige, og derudover er de projekter, som ligger til grund for valget af metoder, gennemført over for en bredere målgruppe end ikke-vestlige borgere. Det er således relevant at overveje, om de anvendte metoder er de mest hensigtsmæssige i forhold til at nå de mål, som forandringsteorien definerer for den specifikke målgruppe. Hovedindtrykket fra evalueringen er dog, at de anvendte metoder er relevante og kan implementeres med få undtagelser i form af skabelon til dokumentation og delvis sparring med medarbejdere på integrationsområdet.

### **Effektmålenes relevans og målbarhed inden for afgrænsede tidsforløb**

Når det ikke har været muligt at måle pålidelige effekter af de implementerede metoder kan bl.a. forklares med effektmålenes manglende relevans for målgruppen ikke-vestlige sygedagpengemodtagere og projektets afgrænsede tidsperiode. Når de forventede stignin-

ger i brugen af virksomhedspraktik og delvise raskmeldinger ikke har kunnet måles, kan det ses i lyset af, at personer i målgruppen ofte er fysisk nedslidte og har store helbredsmæssige problemer, hvilket fremgår af evalueringens kvalitative interview. Disse helbredsmæssige problemer står i vejen for, at borgerne kan opnå de langsigtede effekter, som beskrives i forandringsteorien, og forklarer desuden, hvorfor det ikke har været muligt at måle de ønskede effekter inden for den afgrænsede tidsperiode på et år.

Evalueringens resultater udfordrer forandringsteoriens effektmål og lægger op til diskussion af, om teorien med fordel kan udvikles med mål der er mere relevante i forhold til målgruppen og den afgrænsede tidsperiode. Inden for beskæftigelsesområdet og den forskning, som gennemføres her, er der et stigende fokus på behovet for at kunne "måle" den beskæftigelsesrettede indsats over for borgere, der ikke umiddelbart er arbejdsmarkedsparete, særligt matchgruppe 2, på andre mål end selvforsørgelse og beskæftigelse (Bach m.fl. 2012). Det handler for denne målgruppe om at bevæge sig tættere på arbejdsmarkedet, og relevante mål herfor kunne eksempelvis være at få afklaret helbredstilstanden og få behandlet eventuelle misbrugsproblematikker. Efterhånden medfører indsatsen måske en reel tilknytning til arbejdsmarkedet, men at gøre selvforsørgelse til det eneste mål for en succesfuld indsats risikerer blot at munde ud i analyser, der ikke viser en effekt, og som derfor heller ikke gør os klogere på, hvad der virker for målgruppen.

Det gennemførte metodeafprøvningsprojekt og evalueringen giver grundlag for at diskutere og kvalificere forandringsteorien, der fremgår af bilag 1 og har ligget til grund for opstarten og gennemførelsen af metodeafprøvningsprojektet. Formålet med forandringsteorien er at give det bedste bud på, hvad der forbinder indsatser med aktiviteter og de kort- og langsigtede effekter, man ønsker at opnå. Forandringsteorien viser sig at være holdbar på en lang række punkter og kan på andre punkter kvalificeres og udbygges ud fra evalueringens resultater.

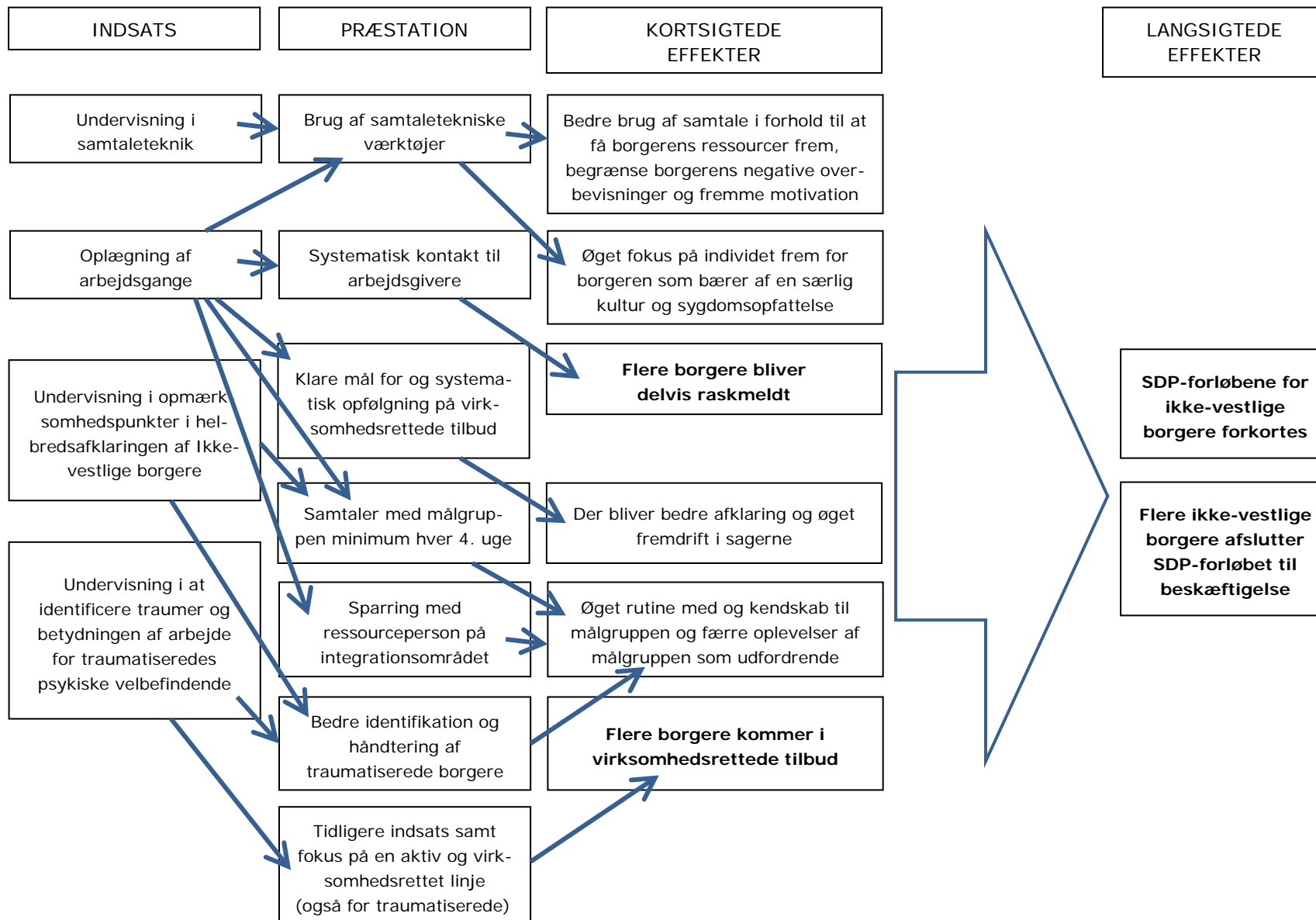
Med undtagelse af skabelonen til dokumentation af borgernes effekter og de virksomhedsrettede udviklingsforløb, så viser evalueringen af implementeringen at jobcentrene og medarbejderne tager de metodiske elementer til sig og desuden omsætter de nye kompetencer fra den indledende uddannelse til praksis i mødet med borgerne i jobcentrene. Indsatserne i projektet og forandringsteorien har altså vist sig mulige at implementere med en enkelt undtagelse. Der er brug for at indarbejde indsatsen i forhold til dokumentation på en ny måde i forandringsteorien, for så vidt dette element fastholdes som væsentligt og derfor skal implementeres for at skabe de ønskede forandringer og effekter.

Forandringsteorien kunne derfor med fordel indarbejde relevante delmål, der er afgørende skridt på vejen for, at målgruppen har en realistisk mulighed for nå frem til de opstillede mål. Forandringsteorien vil herigennem komme til at afspejle borgernes gradvise opbygning af større parathed til arbejdsmarkedet, der gennem et længere tidsforløb kan resultere i ordinær beskæftigelse. Denne præcisering af forandringsteorien vil på den ene side give grundlag for mere sikker måling af, om metoderne bidrager til at støtte ikke-vestlige borgere i at komme tættere på arbejdsmarkedet gennem "små altsåtgørende skridt". På den anden side vil synliggørelsen af de "små skridt" også være til støtte for medarbejdere og borgere, der kan finde motivation i at observere relevant progression i forløbene frem for at skulle vente med at se forandringer, der ligger længere ude i fremtiden og kræver tålmodigt motiveret arbejde for at blive realiseret.

Fremadrettet kunne det være interessant at gennemføre en måling af effekterne, når de involverede sygedagpengeforløb alle har fået mulighed for at løbe til ende. Den situation opstår ikke, før efteråret 2013, hvor de forløb, som er påbegyndt i uge 23 2012 har haft

mulighed for at løbe i 52 uger, og data er klar fra DREAM-registret. Det vil da være muligt at få et mere reelt billede af sygedagpengeforløbenes varighed, og hvad de enkelte forløb bliver afsluttet til.

# Bilag 1: Forandringsteori



## Bilag 2: Tabelmateriale

Bilagstabel B2.1 Status ugen før et SDP-forløb fordelt på år, kommune og oprindelse

		Før	Før	Før	Efter	Efter	Efter
		2011	2011	2011	2012	2012	2012
		DK SDP- modtager	IV SDP- modtager	I alt	DK SDP- modtager	IV SDP- modtager	I alt
		N			N		
Aalborg Øst	Beskæftigelse/selvforsørgelse	342	12	354	271	10	281
	Ledighed (forsikrede ledige)	71	6	77	51	<5	55
	Kontanthjælp/starthjælp	-	-	-	<5	-	<5
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob	-	-	-	-	-	-
	Øvrige ydelser	72	5	77	30	<5	32
	I alt	485	23	508	353	16	369
Ikast- Brande	Beskæftigelse/selvforsørgelse	320	22	342	304	14	318
	Ledighed (forsikrede ledige)	56	9	65	58	<5	62
	Kontanthjælp/starthjælp				-	-	-
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob				8	<5	10
	Øvrige ydelser	71	10	81	43	10	53
	I alt	447	41	488	413	30	443
Sønderborg	Beskæftigelse/selvforsørgelse	564	19	583	463	16	479
	Ledighed (forsikrede ledige)	85	6	91	84	9	93
	Kontanthjælp/starthjælp	-	-	-	<5	-	<5
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob	-	-	-	11	<5	14
	Øvrige ydelser	119	5	124	58	5	63
	I alt	768	30	798	619	33	652
Køge	Beskæftigelse/selvforsørgelse	471	32	503	417	20	437
	Ledighed (forsikrede ledige)	46	18	64	67	13	80
	Kontanthjælp/starthjælp	-	-	-	<5	-	<5
	Førtidspension, revalidering, ledighedsydelse, fleksjob	-	-	-	8	-	8
	Øvrige ydelser	63	5	68	45	8	53
	I alt	580	55	635	541	41	582

# Litteratur

- Allison, P.D. (1995): *Survival Analysis Using SAS: A Practical Guide*. Cary, N.C.: SAS Press.
- Andersen, H.L. & H.B. Kleif (2010): *Implementering og effekter af Raskijob*. (AKF Working Paper). København: AKF.
- Bach, H.B. (2012): *Arbejdsmarkedsparathed og selvforsørgelse*. (SFI-rapport 12:31). København. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Boll, J. & M. Hertz (2009): *Aktive – Hurtigere Tilbage. Forsøgsimplementering og deltageroplevelse*. København: Rambøll for Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Boll, J.; M. Hertz, M. Svarer & M. Rosholm (2010): *Evaluering. Aktive – Hurtigere Tilbage*. København: Rambøll for Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Kleif, H.B. & L. Olsen (2012): *Førmåling af sygedagpengeforløb i fire jobcentre. Evaluering af SEBIs metodeafprøvningsprojekt over for ikke-vestlige sygedagpengemodtagere*. (Notat) København: AKF.
- Projektgruppe m.fl. (2012): *Det store TTA-projekt. Proces, effekt og økonomisk evaluering*. (NFA-rapport). København: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø og KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.
- Rambøll (2010): *Analyse af sygedagpengeforløb og delvise raskmeldinger. Analyse med særligt fokus på delvis raskmelding og etnicitet*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- SEBI (2011): *Beskrivelse af metodeafprøvningsprojekt om nedbringelse af sygedagpengeforløbene for ikke-vestlige indvandrere*. Lokaliseret d. 7. marts 2012 på:  
<http://www.bmetnisk.dk/graphics/dokumenter/unders%20f8gelsler/sdp-projekt%20-%20projektets%20materialer/projektbeskrivelse%20til%20kommuner.pdf>





**Det Nationale Institut  
for Kommuner og Regioners  
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00