

# Varig integration via virksomheder

En procesevaluering af VIP2  
Virksomhedsrettet Integration

Sammendrag af første evalueringresultater

**mht**consult  
December 2007

# Evalueringens baggrund og formål

## Baggrund

I december 2006 lød startskuddet for en fornyet firepartsaftale mellem Regeringen, arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne samt KL og Danske Regioner. Den nye firepartsaftale er en opfølgning på velfærdsaftalen og sigter i lighed med den første firepartsaftale fra sommeren maj 2002 på at styrke integrationsindsatsen gennem anvendelsen af målrettede redskaber.

Som et af de centrale led i den nye firepartsaftale har aftaleparterne iværksat et virksomhedsrettet integrationsprojekt, som skal bære faklen videre fra de erfaringer, aftaleparterne har indhøstet i et første virksomhedsrettet initiativ. Hvor det tidligere projekt introducerede trappemodellen som en ny metodisk platform for beskæftigelses- og integrationsindsatsen, har det nye projekt Virksomhedsrettet Integration 2 (VIP2) til formål at udbrede og konsolidere modellen i kommunerne og blandt de øvrige aktører, der medvirker aktivt i indsatsen.

## Formål

Evalueringen har til formål at belyse resultaterne fra projekt VIP2. Det gælder den kvantitative opfyldelse af projektets succesmål såvel som de kvalitative resultater, der knytter sig til projektets metodiske, organisatoriske og samarbejds-mæssige erfaringer og fornyelse.

Målet er *for det første* at afdække, i hvilket omfang de deltagende metodekommuner opfylder den vifte af mål, der er opstillet for den samlede VIP2 indsats.

Målet er *for det andet* at vurdere, hvordan de lokale indsatsformer indvirker på arbejdsmarkedsintegrationen blandt de etniske minoritetsborgere, som VIP indsatsen retter sig mod. Der sættes et særligt fokus på brugen af trappemodellens redskaber og herunder især udbredelsen og udbyttet af de nye jobpakker.

Målet er *for det tredje* at nyttiggøre evalueringens resultater gennem en løbende dialog mellem evaluator, metodekommunerne og partnerskabsgruppen om evalueringens konklusioner og konkrete anbefalinger.

Det følgende præsenterer et udpluk af de aktiviteter og metoder, som de 6 metodekommuner hidtil har søsat i forbindelse med projektet.

# Trappemodellen – en trædesten til beskæftigelse

Første resultater set i et metodeperspektiv

## Trappemodellen maner til helhedstænkning

Blandt metodekommunerne er der bred enighed om, at trappemodellen vil være et nøgleværktøj i en indsats, som for alvor sætter handling bag begreberne om helhedsorientering og behovsorientering. Begrundelsen er, at trappemodellen i hele sin opbygning tager højde for de barrierer, der lægger hindringer i vejen på både personsiden og arbejdspladssiden.

Trappemodellens helhedstænkning kommer netop til udtryk i det metodiske og værktøjsmæssige "byggesæt", der giver kommunerne mulighed for at opbygge forløb, som både matcher de lediges og virksomhedernes kvalificeringsbehov og kompetencekrav. Men helhedsorienteringen er også integreret i modellen i og med, at brugen af mentorordninger kan medføre en stærkere opmærksomhed på arbejdspladskulturen og sætte de mentale forbehold på dagsordenen i en mere åben dialog om myter, realiteter og fordomme i forhold til etniske minoriteter og andre mindretalsgrupper.

Synspunktet er generelt, at trappemodellen styrker mulighederne for at skabe større substans i jobplanerne.

**For det første** kan trappemodellen danne grundlag for en **strukturbeskrivelse**, der tegner et landkort over den enkelte borgers aktivitetsforløb og angiver alle indholdsmæssige og tidsmæssige milepæle i forløbet.

**For det andet** kan trappemodellen danne grundlag for en **sammenhængsbeskrivelse**, der gør det synligt og overskueligt for både borgere og virksomheder, hvordan redskaber supplerer og understøtter hinanden i et fremadskridende forløb, og hvilken progression der er indbygget i kvalificeringsprocessen på baggrund af borgerens forudsætninger og virksomhedens kompetencekrav.

Nogle projektaktører har samtidig gjort gældende, at trappemodellen ikke bør medføre, at borgere fastholdes på trappetrin, som ikke modsvarer deres forudsætninger og behov. Er en borger umiddelbart parat til at indgå i et ordinært ansættelsesforhold, er der ikke grund til at indgå aftaler med arbejdsgiverne om jobbaseret kompetenceafklaring og udfyldelse af kompetencekort mv. Budskabet er, at det stærke fokus på trappemodellen ikke

bør føre til unødige foranstaltninger, hvor modellen i værste fald kan blive en hæmsko for den ordinære matchning og jobformidling. En medarbejder udtaler i denne forbindelse:

Konklusionen er, som følger:

**På den ene side** er det vigtigt at give jobperspektivet højeste prioritet i indsatsen – og starte på de øverste trin af trappen, når der er udsigt til et positivt match mellem ledige og virksomheder.

**På den anden side** tyder de hidtidige ”svingdørserfaringer” på, at der i mange tilfælde vil være behov for en kompetenceafklaring, der ikke begrænser synsfeltet til det umiddelbare formidlingspotentialer, men som også har blik for de langsigtede fastholdelsesmuligheder og behovet for en ”langtidsholdbar” kvalificering.

## Behov for forberedelse til trappens første trin

I lyset af disse overvejelser har man i Århus kommune planer om at oprette et forforløb, der kan danne springbræt til de første trin i trappemodellen. Idéen er, at et sådant forberedelsesforløb skal give borgerne en bedre forståelse for, hvilke aktivitetstyper der kendetegner de enkelte trin på trappen, og hvilke målsætninger der typisk vil knytte sig til de enkelte aktiviteter i det samlede forløb. Tanken om forforløb udspringer i høj grad af empowerment princippet, hvor etniske minoriteter gennem en gensidig erfaringsudveksling påtager sig at være jævnbyrdige rollemodeller for hinanden. Et kernepunkt i forforløbs-konceptet er således den kollektive erkendelsesproces, hvor deltagerne støtter hinanden konkret ved at ”spejle” hinandens ressourcer og kompetencer - og ved at fungere som ”hukommelse” for hinanden, så positive arbejds- og livserfaringer ikke går i glemmebogen for den enkelte.

## Individuel afklaring i det kollektive rum

Grundidéen om at sammenkoble det individuelle og kollektive perspektiv kommer også til udtryk i de indsatsformer, der igangsættes i nogle af de andre kommuner. I Brøndby kommune har man således planer om at tilrettelægge et forløb, som på den ene side tilgodeser den individuelle behovsorientering og på den anden side nyttiggør de afklarings- og erkendelsesmæssige fordele, der knytter sig til det kollektive læringsrum. Idéen er med andre ord at genskabe holdmodellen i en form, der tilfredsstillende behovet for fleksibilitet og individualisering i tilrettelæggelsen. Det gælder både i indslusningen og udslusningen, hvor løbende indtag og individuel jobplanlægning er sat i højsædet.

Erfaringen fra tidligere tiders holdforløb er, at den stærke holdbevidsthed kan bevirke, at der ikke i tilstrækkelig grad bliver taget hensyn til deltagerens individuelle afklarings- og læringstemi. Holdformen kan også give

deltagerne illusion om, at de vil nå de samme resultater på samme tid og med udslusningseffekt. Illusionen brister, når nogle deltagere ikke kommer i uddannelse eller beskæftigelse med samme hast som andre, fordi deres individuelle forudsætninger kræver en længere afklarings- og læringsproces. Det svækker i mange tilfælde motivationen og fører i værste fald til nederlagsfølelser og svigtende tro på egne kræfter og ressourcer.

Derfor stiller kombinationsmodellen store krav til vejledere og undervisere om at tydeliggøre, hvorfor der på den ene side er tale om individuelle afklarings- og udslusningsforløb – og endvidere at begrunde, hvorfor der på den anden side er væsentlige gevinster forbundet med den kollektive praksis, hvor deltagerne fungerer som en slags gensidige sparringspartnere, der aktivt støtter hinanden i den individuelle erkendelses- og læringsproces.

## Kompetenceafklaring ud fra et bredt faglighedsbegreb

Kompetenceafklaring og brugen af kompetencekort i en virksomhedsbaseret afklaringsproces er et centralt element i trappemodellen.

Kompetencekortet bygger netop på en helhedsorienteret afklaring, der både har øje for borgerens fag-faglige, sociale og personlige kompetencegrundlag. Grundidéen er, at en jobrettet kvalificering ikke nødvendigvis begrænser sig til den fagspecifikke oplæring. I mange tilfælde er der brug for at lægge en kvalificeringsplan, som i ligeså høj grad tager sigte på at styrke den sociale, kulturelle og personlige kompetence.

I dag betragter virksomhederne i stigende grad den dansksproglige kompetence som en egentlig faglighed, ligesom læringsmotivationen og indsigten i arbejdspladskulturer og arbejdsformer anses for at være uomgængelige fagligheder, som nyansatte enten må tilegne sig i en indslusningsperiode eller kan optræne som led i en jobforberedende praktik mv. De fleste borgere vil være kendetegnet ved en asymmetrisk kompetence- og faglighedsprofil, hvor nogle kompetencer vejer tungere i profilen end andre. Det kan for eksempel være selvstændighedskompetencen, som kan være den ressource, der gør borgeren i stand til at gennemføre en fagspecifik opkvalificering eller et dansksprogligt træningsforløb i løbet af en kortvarig og koncentreret uddannelsesperiode.

Hjørnестenen i den helhedsorienterede kompetenceafklaring er netop, at de forskellige fagligheder er indbyrdes afhængige, og at styrkesider inden for den ene faglighed kan kompensere for manglende kompetencer inden for en anden faglighed, hvis det via en gennemgribende afklaringsproces bliver synligt, hvor borgeren har sine ressourcer og barrierer.

## Jobpakker som ny vej til lokale partnerskabsaftaler

De nye jobpakker udgør en fornyelse i trappemodellens – og beskæftigelsesindsatsens – redskabsvifte. Når metodekommunerne i de kommende

måneder sætter sejlene til for at søsætte et stort antal jobpakker, medvirker de således også i en pionerindsats.

Set fra borgerens synsfelt kan jobpakkerne give sikkerhed for, at man ikke bliver "hængende" i langstrakte praktik- og løntilskudsforløb uden tydelig udsigt til mere varige ansættelsesforhold på ordinære vilkår. Trappemodellen og jobpakke-konceptet udgør således også en form for kvalitetsstempel, hvor borgeren kan fastholde kommunen på de milepæle, der indgår i jobpakkens aftalte aktivitets- og tidsplan.

Dertil kommer, at jobpakkerne via den tydelige sammenhængskraft kan være med til at fastholde den tætte progression mellem afklaring og kvalificering. Målet må være at undgå, at borgere henvises til en opkvalificering, som ikke direkte kan henføres til den afklaring, der har fundet sted. Et nøgleord er i denne forbindelse samarbejdet mellem borger, system og virksomheder.

Alle projektaktører har desuden tilkendegivet, at de nye jobpakker udgør en fornyelse i den virksomhedsrettede indsats, og evalueringen bekræfter, at metodekommunerne generelt knytter store forventninger til, at jobpakkerne kan blive grundpiller i en fornyelse af den traditionelle virksomhedskontakt. Forventningen er, at denne fornyelse i sig selv vil bane vej til en mere effektiv arbejdsmarkedsintegration blandt etniske minoriteter i målgruppen for "Ny chance".

Håbet er videre, at jobpakkerne kan give anledning til et systematisk samarbejde mellem det offentlige og private. I Gladsaxe kommune har man således planer om at gøre jobpakkerne til omdrejningspunkt for egentlige partnerskabsaftaler med virksomheder.

Det gælder både private og offentlige arbejdspladser. Idéen er, at kommunen med jobpakkerne i hænde kan tilbyde virksomhederne et bæredygtigt og attraktivt aftalegrundlag i og med, at trappemodellen og jobpakkerne samlet giver virksomhederne adgang til at kombinere en indledende prøveperiode og kompetenceafklaring med jobrettet kvalificering og mentorordninger mv. Forventningen er, at mange virksomheder gerne vil forpligte sig til at indgå mere varige ansættelsesforhold, når de som modydelse får mulighed for at iværksætte jobrelevant uddannelse og mentorbaseret indslusning af en ny medarbejder.

VIP2 indsatsen og den indbyggede metodeudvikling betragtes derved som et integreret led i den samlede kæde af aktiviteter i den lokale beskæftigelsesplan. VIP2 projektet er direkte indskrevet i virksomhedsstrategien og ses som et strategisk omdrejningspunkt i den samlede beskæftigelses- og integrationsindsats over for målgruppen af etniske minoritetsborgere i matchkategorierne 1-4.

Sammenfattende kan det konkluderes, at jobpakkerne i alle metodekommuner betragtes som et redskab, der så at sige skaber en win-win situation for ledige og virksomheder i og med, at de to målgrupper har en fælles

interesse i en indsats, der konkret kan styrke kompetencegrundlaget hos den enkelte såvel som kompetencegrundlaget i virksomhederne. Set i det lys kan jobpakkerne mindske den skepsis, som kommunerne angiveligt kan møde hos virksomheder i forhold til målgruppen af etniske minoriteter med få eller ingen erhvervserfaringer fra det danske arbejdsmarked.

## Søgelys på sygefravær – en strategisk satsning

Der er i de seneste år sat øget fokus på det udbredte sygefravær blandt etniske minoriteter. Blikket er især blevet rettet mod kvindernes hyppige sygemeldinger, som i tidligere tider er passeret igennem som en usynlig praksis. Under indtryk af det skærpede arbejdskraftbehov er sygefraværet for alvor kommet frem i lyset, og et af spørgsmålene lyder i dag, om der især blandt de sygemeldte minoritetskvinde befinder sig en stor uudnyttet arbejdskraftreserve. Antagelsen er, at sygemeldingerne i mange tilfælde dækker over en restarbejdsevne, men også over kulturbetingede sygdoms- begreber, som ikke stemmer overens med de gængse helbredsforstillinger i den danske arbejdskontekst. I takt med at ledigheds- nedgang sker der også et fald i de samfundsmæssige tolerancegrænser, som under andre konjunkturer kunne være mere rummelige over for fraværs- syndromet.

Som et led i VIP2 indsatsen har Aabenraa kommune valgt at sætte handling bag ordene om, at sygefraværet skal tages i nærmere øjesyn. Med en særlig bevilling fra Det Lokale Beskæftigelsesråd sigter integrationsteamet på at screene sygemeldte for at vurdere, hvornår der er tale om alvorlige sygdomsbilleder og tab af arbejdsevne – og hvornår der er grundlag for at pege på en hel eller delvis rådighedsevne, som måske skal understøttes med redskaber som afklaring og opkvalificering mv.

I Aabenraa understreger man samtidig, at indsatsen ikke må opfattes som en "strafekspedition" over for udsatte målgrupper. Sygefraværet betragtes ikke som en systematisk strategi, men tværtimod som et udtryk for, at nogle borgere står fuldstændigt fremmedgjorte over for det danske arbejdsmarked, uanset at de kan have opholdt sig i landet gennem en længere årrække. Det kan give sig udslag i angst og sygdomssymptomer, som muligvis kan afhjælpes gennem en målrettet afklarings- og vejledningsindsats.

## Beskæftigelsesindsats hånd i hånd med boligsociale initiativer

Som et fornyende initiativ har nogle metodekommuner besluttet sig for at bygge bro mellem den beskæftigelsesrettede og den boligsociale indsats. Det gælder både i Slagelse og Fredensborg kommuner, hvor grundpillen er forsøg på at fremme beskæftigelseseffekten gennem en opsøgende indsats i ghettoiserede områder med stærke minoritetsmiljøer.

I Fredensborg kommune har man etableret en model, hvor beskæftigelsesindsatsen er et integreret led i den helhedsplan, som boligselskabet har vedtaget for det givne sociale boligområde. Der er således stillet en lejlighed til rådighed, som så at sige udgør en fremskudt base for jobkonsulenternes opsøgende borgerkontakt, men også for deres løbende koordinering med områdets boligsociale konsulenter. Fredensborg-modellen bygger således på en tværsektoriel helhedstækning, hvor borgernes forsørgelses- og beskæftigelsessituation bliver betragtet i et helhedsperspektiv, som omfatter deres samlede livssituation i familien og omgangskredsen i det nære boligmiljø.

I lighed med flere VIP2 initiativer er indsatsen i Fredensborg således også baseret på et "udstationerings-koncept", hvor et særligt konsulentteam har rammer til at afprøve fornyende metoder. Det gælder især forsøg med nærhedsprincippet, der skal styrke den tætte opfølgning, som nu tilmed er fysisk forankret.

## Med naboen som rollemodel i nærmiljøet

I Slagelse kommune søsætter man en tilsvarende indsats med udstationerede integrationsteams i forskellige ghettomiljøer, som ligeledes indgår i Programbestyrelsens strategi for udsatte boligområder.

Indsatsen bygger ligeledes på den opsøgende metode, hvor konsulenterne bogstaveligt talt kan gå fra lejlighed til lejlighed, når der skal lægges jobplaner. Igen spiller familieperspektivet en vigtig rolle ud fra den erfaring, at de beskæftigelsesrettede aktiviteter i mange minoritetsfamilier er et kollektivt anliggende. Jo stærkere opbakning der er i hele familien, desto større er chancerne for, at den enkelte borger fuldfører jobplanen. Den fremskudte position i boligområderne er således også tilpasset til den familieorienterede beskæftigelsesplan.

Med nærhedsprincippet bliver det kollektive perspektiv endvidere spredt til hele nabo og bekendtskabskredsen. Når jobkonsulenterne opsøger borgerne og udbreder "beskæftigelsesbudskabet" opgang for opgang, er der skabt grobund for en kollektiv holdningsbearbejdelse, hvor beskæftigelse og selvforsørgelse bliver set som det fælles springbræt til større økonomisk uafhængighed såvel som større familiemæssig og personlig integritet.

I denne forstand bliver det muligt via nærhedsprincippet at udnytte den kollektive bevidsthedsdannelse til at styrke motivationen for beskæftigelsesindsatsen. Det sker via empowerment og via dannelsen af en ny form for rollemodeller, hvor borgere, der vælger beskæftigelsesvejen, bliver ligeværdige rollemodeller for andre borgere i det fælles boligmiljø.

## Systematisk sparring styrker den kommunale kompetence

Ud over samarbejdet med partnerskabsgruppen har metodekommunerne alle understreget, at udsigten til at udveksle idéer og erfaringer med andre kommuner er en væsentlig motivationsfaktor for deltagelsen i VIP2 indsatsen. Alle seks kommuner udtrykker en klar forventning om, at samarbejdet vil give anledning til en mere dybtgående videndeling, som sætter fokus på selve virkemåden i de indsatsformer og metoder, som kommunerne lancerer lokalt.

Kommunerne lægger således stor vægt på, at samarbejdet resulterer i en videndeling, som ikke begrænser sig til en gensidig orientering om, **hvad** man gør i de enkelte kommuner. Behovet er derimod et dialogforum, hvor kommunerne sammen sætter et mere operativt fokus på, **hvordan** man arbejder med metoderne, og **hvorfor** metoderne virker positivt for visse målgrupper, mens andre målgrupper ikke kan profitere af dem.

Samarbejdet skal med andre ord forankres i en fælles udviklingsproces, hvor kommunerne gennem fælles refleksioner over "lavpraksis" når frem til en fælles metodisk erfaringsdannelse, som de hver især kan operationalisere i den hjemlige indsats.

Det er faglige forventninger, der stiller både tidsmæssige og indholdsmæssige krav til mødeformen. En mulighed er at sætte vekslende metodiske temaer på dagsordenen, når kommunerne samles til styregruppemøder. Det er nærliggende at pege på temaer som den konkrete brug af kompetencekortet, sammensætningen af jobpakke-forløb mv. Nogle metodekommuner har i denne sammenhæng gjort gældende, at de gerne ser mødetiden udvidet til heldagsarrangementer for at give rum for den faglige substans.

## Udvikling og videndeling er en sideløbende proces

De vigtigste formidlingskanaler er projektets nyhedsbrev og hjemmeside. Til sammen skal nyhedsbrevet og hjemmesiden holde kommuner og andre aktører orienteret om aktuelle projektaktiviteter og arrangementer – og løbende rette søgelyset mod de "gode historier", som udspiller sig i metodekommunerne. Dertil kommer de mere informative indslag, som præsenterer mål og indhold i trappemodellens redskabsvifte, jobpakker mv. Som supplement til nyhedsbrevet og hjemmesiden bliver der endvidere udgivet en række præsentationspjecer til virksomheder og andre aktører. Pjecerne tjener især til at tydeliggøre, at projektet er et resultat af partssamarbejdet, og at de store organisationer sammen slår et slag for at styrke etniske minoriteters arbejdsmarkedsintegration ved at støtte udbredelsen af trappemodellen og de nye jobpakker i den kommunale indsats.

Kernen i projektets kommunikationsstrategi er, at den brede vidensformidling skal finde sted *sideløbende* med udviklingen og afprøvningen af nye metoder. Idégrundlaget er, at nye erfaringer er til for at omsættes. De skal ikke "syltes" og hengemmes til projektets afslutning, men tværtimod bringes til torvs, mens de har en frisk nyheds- og overførselsværdi.

Den procesorienterede formidling er med til at understrege, at der ikke er tale om et salg fremstød for firepartsaftalen og trappemodellens redskaber. Omdrejningspunktet er selve erfaringsspredningen, som først og fremmest har til formål at formidle ny viden om redskabernes virkemåde ud fra de forsøgsresultater, der genereres i metodekommunerne. Igen er der fokus på det *kvalitative* aspekt – på "hvordan og hvorfor" og i matchningen mellem redskabsbrugen og den enkelte borgers forudsætninger, behov og ønsker. Den procesorienterede formidling skal synliggøre sammenhængen mellem metodekommunernes målopfyldelse og metodebrug. Men samtidig er der grund til at forvente, at projektets formidlingsindsats også kommer til at afspejle sig *kvantitativt* i en stigende udbredelse af jobpakker, mentorbrug mv.