

# Vurdering af evaluerings- resultater af jobpakker og VIP2-projektet

For DA, LO og KL – Januar 2010



## Vurdering af evalueringsresultater af jobpakker og VIP2-projektet

Som led i firpartsaftalen i år 2006 mellem regeringen og DA, LO, KL og Danske Regioner introduceredes jobpakker som et nyt redskab i det beskæftigelses- og integrationsfaglige instrumentarium. Jobpakkerne var en videreudvikling af trappe-modellen, og jobpakkerne blev udviklet inden for 12 fagområder med gode beskæftigelsesmuligheder for bl.a. etniske minoriteter.

VIP2 (Virksomhedsrettet Integration Projekt 2) er et partnerskabsprojekt mellem DA, LO, KL og kommunerne Fredensborg, Gladsaxe, Slagelse, Aabenraa og Århus. VIP2 er et fælles metode- og vidensdelingsprojekt, som løber over perioden april 2007 til juni 2010. I perioden april 2007 til maj-2009 har VIP2-projektet udviklet 320 jobpakker for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere med etnisk minoritetsbaggrund. VIP2 har således udviklet og afprøvet jobpakkerne i et tæt samarbejde med sagsbehandlere, borgere og virksomheder i de fem kommuner.

Jobpakkerne er blevet evalueret af Rambøll Management ("Evaluering af jobpakkerne", Arbejdsmarkedsstyrelsen, december 2008), ligesom VIP2-projektet er blevet evalueret af MHTconsult (maj 2009)<sup>1</sup>. Evalueringerne leverer forskellige vurderinger af jobpakkernes effekter og nyskabende værdi. Rambøll er generelt kritisk overfor jobpakkerne, mens MHTconsult gennemgående er meget positive.

DA, LO og KL har bedt LG Insight om at sammeneveje evalueringsmaterialet fra Rambøll Management og MHTconsult og fremkomme med en generel vurdering af jobpakkernes resultater og betydning for den faglige arbejds metode i kommunerne. Er jobpakkerne et nyskabende og effektfuldt redskab, som kommunerne med fordel kan anvende i den beskæftigelsesfaglige indsats for etniske minoriteter? Eller er jobpakkerne en gammelkendt arbejds metode, som kun med besvær kan bruges i forhold til ikke-arbejdsmarkedsparete flygtninge og indvandrere?

LG Insight har de seneste år gennemført en lang række undersøgelser og evalueringer indenfor det beskæftigelses- og integrationsfaglige område. LG Insight samarbejder bl.a. med en lang række jobcentre over hele landet. Vi har stor viden om jobcentrenes rammebetingelser, arbejds metoder og integrationsfaglige problemstillinger i forbindelse med jobcentrenes samarbejde med etniske minoriteter og virksomheder. LG Insight har desuden evalueret andre initiativer, som er inspireret af jobpakkemetoden (bl.a. "Gribskov-modellen").

---

<sup>1</sup> MHTconsults evalueringsresultater er fremstillet i en hovedrapport: "Procesevaluering af Virksomhedsrettet I Projekt 2 – Afsluttende rapport", maj 2009. Derudover er der fremstillet to sammenfatninger af hovedresultaterne: "VIP2 – Sammenfatning af konklusioner og anbefalinger", maj 2009, og: "VIP2 – opfølgingsnotat", september 2009.

LG Insights vurdering af jobpakkernes effekt og nyskabende værdi baseres primært på de foreliggende evalueringresultater fra Rambøll Management og MHT-consult. Derudover inddrages andre relevante forsknings- og konsulentundersøgelser samt statistiske data fra Jobindsats.dk og Danmarks Statistik. Desuden inddrages LG Insights erfaringer og viden fra diverse undersøgelser og evalueringer m.m.

DA, LO og KL har ønsket en uafhængig vurdering af evalueringresultaterne vedrørende jobpakkerne. Alle udsagn, vurderinger og konklusioner i dette notat er alene LG Insights, og parterne har ikke haft indflydelse herpå.

### **Hvad er VIP2 projektets resultater?**

VIP2 projektet har skabt en lang række resultater, som er interessante og ekstraordinære i forhold til andre tilsvarende projektinitiativer. Projektet har:

- Dokumenteret jobeffekterne af jobpakkerne: 38 pct. af jobpakkerne er endt med ordinær beskæftigelse, og 55 pct. af de afsluttede forløb er endt med beskæftigelse. Med en volumen på 320 forløb har VIP2 projektet valideret og dokumenteret jobpakkernes store beskæftigelseseffekt.
- Dokumenteret at jobpakker har værdi for ikke-arbejdsmarkedsparete flygtninge/indvandrere: Deltagerne i VIP2 projektet var alle ikke-arbejdsmarkedsparete flygtninge/indvandrere. Hovedparten var kvinder uden erhvervs- og uddannelseserfaring, som havde gået passive uden aktivering i flere år. VIP2 projektet har vist, at jobpakker også er relevante forløb for ikke-arbejdsmarkedsparete målgrupper og modbeviser således udsagn om, at jobpakkerne kun er for stærke ledige.
- Stor sprednings- og forankringsværdi: I kraft af VIP2 projektet er jobpakkerne spredt til et stort antal kommuner over hele landet. Jobpakkemetoden er forankret i de 5 metodekommuner, og 70 ambassadører er blevet uddannet i jobpakkemetoden. Jobpakkeambassadørerne har spredt konceptet til 40 kommuner udover metodekommunerne. VIP2 projektet har samlet set en meget stor sprednings- og forankringsværdi.
- Udviklet jobpakker med langsigtet beskæftigelsesværdi: Der er i VIP2 projektet udviklet og eksemplificeret jobpakker inden for 17 nye brancheområder udover de oprindelige 12 jobpakker. En række af de nye jobpakker er indenfor brancheområder, hvor der i fremtiden vil være mangel på arbejdskraft. VIP2 har udviklet jobpakker med langsigtede beskæftigelses-effekter, som er uafhængige af konjunkturelle forhold.
- Systematiseret og bevidstgjort en arbejdsmetode: Med evalueringsmaterialet er redskaber, metoder, arbejdsgange og samarbejdsformer blevet systematiseret og metodebeskrevet. Herved er arbejdsmetoder i jobcentret i forhold til jobpakker blevet bevidstgjort og dokumenteret, hvorved andre aktører kan drage nytte af den opnåede viden og projekterfaring.

- Videreudviklet jobpakkekonceptet: Det er også VIP2 projektets fortjeneste, at jobpakkerne er videreudviklet til også at træne virksomhederne i mangfoldighedshensyn og uddannelsesplanlægning. Det har været en målsætning for VIP2 projektet, at jobpakkerne ikke alene er en rekrutteringsmetode, men at virksomhederne gennem mentoruddannelse bl.a. kompetenceudvikles i og bevidstgøres om mangfoldigheds- og uddannelsesstiltag.
- Omsat konceptet til jobcentrenes vilkårsrammer: VIP2 projektet har desuden synliggjort nogle optimale rammebetingelser, som skal være til stede i jobcentrene for at maksimere effekten af jobpakkerne. Det omfatter bl.a. organiseringsmodeller, samarbejdsformer mellem myndighed/borger/virksomhed, tværfaglighed m.m. Det er forhold, som ikke ligger i jobpakkekonceptet, men som muliggør forankringen af jobpakkemetoden i jobcentret.

### **Generelle konklusioner og anbefalinger**

Sammenvejet peger eksisterende viden på, at jobpakkerne er en meget effektiv metode til at få ikke-arbejdsmarkedsparete flygtninge/indvandrere i beskæftigelse. VIP2 projektet har formået at omsætte konceptet i konkrete jobpakker med stor motivations- og beskæftigelsesværdi for målgruppen, ligesom metodekommunerne har forankret arbejdsmetoden som en del af jobcentrets arbejdsmetode.

Desværre er jobpakkerne endnu ikke udbredt til alle kommuner. Der er fortsat en stor gruppe sagsbehandlere og jobcenterchefer, som ikke kender jobpakkekonceptet eller fejlagtigt ikke finder metoden relevant for ikke-arbejdsmarkedsparete borgere. Set i lyset heraf – og set i lyset af VIP2 projektets jobeffekter - havde det været relevant for Rambøll Management at anbefale Arbejdsmarkedsstyrelsen en indsats i forhold til yderligere spredning og forankring af jobpakkemetoden.

Der har i debatten omkring jobpakkerne været meget opmærksomhed omkring det nyskabende ved arbejdsmetoden set i forhold til sammensatte aktiveringsforløb. LG Insights gennemgang viser, at det er hensigtsmæssigt i sprogbrug og metode at sondre mellem jobpakker og sammensatte forløb. Diverse undersøgelser peger dog også på, at der er noget forvirring omkring jobpakkekonceptet. Der bør derfor i formidlingen af jobpakkerne være mere skarphed omkring jobpakkernes principper set i forhold til sammensatte forløb.

Jobpakker generelt, og VIP2 projektet specifikt, bør bemærkes for de imponerende beskæftigelsesresultater. Det er tankevækkende, at debatten om jobpakkerne har handlet så meget om deres eventuelle nyskabende værdi og ikke om jobpakkernes overbevisende jobeffekt. En del af opmærksomhedsforstyrrelsen kan tilskrives evalueringerne. Det kan f.eks. undre, at Rambøll Managements evaluering slet ikke omtaler foreliggende viden om jobeffekter af jobpakkerne.

VIP2 projektet – og/eller MHTconsults evaluering heraf - kan kritiseres for at lægge for meget "udenoms"-metode og generelle rammebetingelser ind i jobpakkekonceptet. Styrken ved jobpakkerne er det enkle, hvor der bygges på (aner)kendte redskaber og metoder. Evalueringer af andre jobpakker viser, at jobpakkerne har de største

spredningseffekter og beskæftigelseseffekter, hvis konceptet defineres enkelt og stramt. Det anbefales, at jobpakkekonceptet formidles i en enkel form med præcise principper for jobpakkerne, hvor især det tætte virksomhedssamarbejde fra start bør være det centrale princip i jobpakkekonceptet.

De regionale beskæftigelsesråd forudser fortsat jobåbninger og arbejdskraftmangel indenfor flere brancher i årene fremover. Der er derfor fortsat behov for jobpakker, og der er til stadighed behov for udvikling af nye jobpakker indenfor nye fagområder. VIP2 projektet har vist, at jobpakkekonceptet både er anvendeligt i forhold til akutte rekrutteringsbehov og til løsning af den langsigtede arbejdsmarkedsspleje.

Evalueringen af VIP2 viste, at uddannelsesinstitutionerne har svært ved at indgå i samarbejdet omkring jobpakkeforløb. Det har vist sig vanskeligt at indarbejde de nødvendige kursustilbud i jobpakkerne. Det skyldes primært forhold vedrørende uddannelsesinstitutionernes fleksibilitet omkring enkeltkøb af kursustilbud. Det er uheldigt, at uddannelsesinstitutionerne ikke kan modsvare jobpakkernes behov for fleksibilitet. Der bør iværksættes en dialog med relevante uddannelsesaktører og myndigheder omkring løsningen af disse fleksibilitetsproblemer.

#### **Kort om evalueringsmaterialet vedr. jobpakkerne/VIP2-projektet**

Rambøll Managements evaluering af jobpakkerne bygger på en spørgeskemaundersøgelse samt interview med sagsbehandlere, borgere og virksomheder. Datagrundlaget for evalueringen består således af:

- Spørgeskemasvar fra 161 sagsbehandlere fra 51 jobcentre, hvoraf 42 sagsbehandlere havde kendskab til jobpakkerne og jobpakkeметoden
- 5 interview med ledige som har deltaget i et jobpakkeforløb
- 6 interview med virksomheder der har erfaring med jobpakkeforløb
- 4 interview med sagsbehandlere som anvender jobpakker
- 4 interview med uddannelsessteder som anvender jobpakker

Rambøll Management tager forbehold for metodegrundlaget, fordi svarprocenten på spørgeskemaundersøgelsen er lavt og antallet af interview er beskedent. I evalueringsrapporten betones det derfor, at der alene er tale om evalueringstendenser.

Rambøll Management konkluderer vedrørende evalueringen af jobpakkerne:

- Jobpakkeforløbene virker motiverende på de ledige
- Halvdelen af sagsbehandlere vurderer, at det er nemmere at motivere virksomhederne til et samarbejde, når de på forhånd kender hele forløbet – som f.eks. med et jobpakkeforløb.
- Ledige i jobpakkeforløb kommer oftere og hurtigere i beskæftigelse end ledige i enkeltstående aktiveringstilbud
- Ledige i jobpakkeforløb kommer oftere i mere stabil beskæftigelse end ledige i enkeltstående aktiveringstilbud

- Jobpakkemetoden er ikke nyskabende men er identisk med den arbejdsmetode, jobcentrene anvender i forbindelse med sammensatte aktiveringstilbud
- Jobpakker er ikke altid en mulig løsning for de ikke-arbejdsmarkedsparete borgere. Ikke alle forhold og tilbud kan nemlig forudses og planlægges fra start.
- Jobpakkemetoden er administrativt tung

På baggrund af ovenstående konklusioner anbefaler Rambøll Management, at der fra centralt hold ikke videreudvikles yderligere på jobpakkemetoden.

Det er værd at fremhæve, at Rambøll Management gennemførte evalueringen af jobpakkerne i maj/juni 2008. På evalueringstidspunktet var jobpakkekonceptet endnu ikke særlig udbredt i kommunerne – bl.a. på grund af travlhed med strukturreformen. Evalueringen er således blevet gennemført på et tidspunkt, hvor jobpakkekonceptet ikke var særligt kendt i jobcentrene, og hvor aktørernes kendskab alene var baseret på nogle indledende erfaringer med jobpakker i enkelte jobcentre.

MHTconsult har tilrettelagt deres evalueringsmetode som en "aktionsevaluering", hvor evalueringsdata løbende har indgået i VIP2 projektets læringsmiljø. Evalueringsmetoden er overvejende kvalitativ og bygger på interview med sagsbehandlere, borgere og virksomheder (antal interview fremgår ikke). MHTconsult har også opgjort aktiviteter og effekter af jobpakkerne i VIP2 projektet.

MHTconsult konkluderer vedrørende evalueringen af VIP2:

- 38 pct. af de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere med etnisk minoritetsbaggrund fik ordinært arbejde efter deltagelse i VIP2-forløbet
- Beregnes jobeffekten alene på baggrund af afsluttede jobpakkeforløb per september 2009 var beskæftigelseseffekten 55 pct.
- Jobpakkemetoden nyder stor anerkendelse blandt sagsbehandlere, borgerne og virksomhederne i de 5 metodekommuner
- Jobpakkemetoden er nyskabende, idet den markerer et paradigmeskifte mod en mere beskæftigelsesfokuseret indsats. Jobpakkerne er samtidig en ny arbejdsmetode med utraditionelle miks af (aner)kendte redskaber og metoder.
- Jobpakkerne skaber en administrativ "grøn bølge" uden pauser i aktiveringen, og de giver således en større sikkerhed for kontinuerlig aktivering.
- Jobpakkerne er samfundsøkonomisk rentable – en evt. merudgift til kommunen til drift og aktivering modsvares af øget statsrefusion og skatteindtægter.

### **Baggrunden for jobpakkerne og VIP2 projektet**

Jobpakkekonceptet blev præsenteret næsten samtidig med indsatsen "Ny chance til alle", hvor en stor gruppe borgere, som havde gået passiv i mere end 1 år skulle vurderes på ny og (om muligt) aktiveres. Jobcentrene var på udkig efter løsninger, hvor redskabsviften kunne sammensættes og dimensioneres efter de ressourcetsvage

borgeres behov og forudsætninger, samtidig med at virksomhedernes store efterspørgsel efter arbejdskraft kunne tilfredsstilles. Jobpakkerne kunne forene dette hensyn til aktiveringskrav og fornuftig arbejdsmarkedspleje af virksomhederne.

Evalueringen af "Ny chance til alle" viste<sup>2</sup>, at jobcentrene allerede fra start var meget søgende i forhold til den virksomhedsfokuserede aktivering af de ikke-arbejds-markedsparete ledige, herunder flygtninge/indvandrere. Jobcentercheferne gav i evalueringen udtryk for, at de enten ikke kendte jobpakkekonceptet og/eller at de fandt jobpakkerne for generelle og gerne så dem videreudviklet og eksemplificeret inden for flere delbrancher/fagområder end de oprindelige 12 jobpakker.

Det fremgik imidlertid også af Rambøll Managements evaluering af "Ny chance til alle", at mange sagsbehandlere var forbeholdne overfor jobpakkeметоден i forhold til de ikke-arbejds-markedsparete borgere. Sagsbehandlerne gav udtryk for, at de ikke-arbejds-markedsparete borgere ikke kunne begå sig på rigtige arbejdspladser og/eller, at det var vanskeligt fra start at tilrettelægge et jobplanforløb. Forløb for ikke-arbejds-markedsparete er typisk kendetegnet ved mange uforudsigelige afbrud, skift og bristede forudsætninger undervejs. Sagsbehandlerne mente derfor ikke, at de forudbestemte og meget strukturerede jobpakker var relevante for borgere med meget tunge og komplekse ledighedsårsager.

VIP2-projektet var et forsøg på at videreudvikle og driftssætte jobpakkerne i et tæt samarbejde mellem parterne (DA, LO og KL) og fem kommuner. Målsætningen var at udvikle og driftssætte jobpakker med værdi for ikke-arbejds-markedsparete flygtninge/indvandrere. Flygtninge/indvandrere udgjorde godt 40 pct. af de ikke-arbejds-markedsparete kontanthjælpsmodtagere i kommunerne.

### **Hvad er en jobpakke?**

Jobpakkekonceptet udspringer metodisk fra trappemodellen og blev lanceret i forbindelse med firpartsaftalen i 2006<sup>3</sup>. Parterne udviklede 12 jobpakker indenfor områder med stor arbejdskraftefterspørgsel (rekrutteringsvanskelige områder eller egentlige flaskehalsområder). Det var bl.a. områder som f.eks. køkkenmedhjælpere, butiksmedarbejdere, lastbilchauffører og lagerarbejdere.

Jobpakkerne bygger på LAB-lovens redskaber og metoder, som i en jobpakke sammensættes således, at kontanthjælpsmodtagere uden forudgående forudsætninger undervejs i forløbet får de nødvendige erfarings- og uddannelsesmæssige kvalifikationer inden for de 12 jobområder. En jobpakke følger trappemodellens redskaber med indledende afdækning/afklaring, praktik, uddannelse/kurser, mentorstøtte, løntilskud og afsluttende ordinær beskæftigelse.

<sup>2</sup> "Evaluering af Ny chance til alle - midtvejsevaluering", Rambøll Management, Arbejdsmarkedsstyrelsen, februar 2008

<sup>3</sup> Jobpakker er en del af trappemodellen, som blev lanceret allerede med den første firpartsaftale i 2002, som blev revideret i 2006.

En jobpakke følger et lineært og progressivt forløb men sammensættes individuelt efter borgerens og virksomhedens behov og forudsætninger. Et jobpakkeforløb starter således "bagfra" med udgangspunkt i det ordinære job, som skal besættes efter et jobpakkeforløb, hvor den ressourcetsvage borger tilføres de fornødne kvalifikationer til at kunne få og bestride jobbet. Jobpakkerne er derfor ikke færdigpakkeede løsninger men snarere inspirationsmodeller, som sagsbehandlerne kan tage udgangspunkt i, når de samarbejder med borgere og virksomheder.

Jobpakkerne adskiller sig ikke redskabsmæssigt fra "sammensatte aktiveringsforløb", men jobpakkerne har et mere virksomhedsspecifikt<sup>4</sup>. Jobpakkerne tager udgangspunkt i en konkret virksomheds behov og muligheder for at indgå i et opkvalificeringsforløb. Virksomheden med rekrutteringsbehov er fra start med til at indholdssætte forløbet i samarbejde med borgeren og jobcentret, og forløbet designes specifikt efter den lediges og virksomhedens behov og vilkår. Sammensatte aktiveringsforløb fokuserer ligeledes mod bestemte job/fagområder, men her er forløbet ikke på forhånd rettet mod én bestemt virksomhed.

Grundlæggende indeholder jobpakker også en større "garanti" for beskæftigelse end "sammensatte aktiveringsforløb". Det ligger implicit i, at jobpakker retter sig mod områder med rekrutteringsbehov eller flaskehalse men også i en forventning om, at virksomheder i jobpakkeaftaler forpligtes på ordinære ansættelsesaftaler.

### **Forvirring om jobpakkekonceptet**

Rambøll Managements evaluering af jobpakkerne og "Ny chance til alle" viser, at en stor andel af sagsbehandlerne ikke kan se forskel på jobpakker og de arbejdsmetoder, som kommunerne anvender i forvejen (sammensatte aktiveringsforløb). VIP2 projektet – eller evalueringen – har bidraget til denne forvirring.

I MHTconsults evalueringsrapport fremstår jobpakkekonceptet ikke stringent defineret, og en lang række redskaber/metoder lægges ind i modellen, ligesom en masse resultater tilskrives jobpakkekonceptet. Det er vurderingen, at det f.eks. skaber unødigt forvirring, når boligsociale indsatser, helbredsafdækningsmetoder, samarbejde med praktiserende læger, tværfaglige samarbejdsformer m.m. indgår i modellen. Det er naturligvis nogle vigtige rammebetingelser, men rammerne gælder for alle metoder og modeller i beskæftigelsesindsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparete borgere og er ikke specifikke for jobpakkekonceptet.

En del af forvirringen opstår også, fordi det af evalueringen af VIP2 fremgår, at den indledende afdækning og afklaring er en del af jobpakkekonceptet. Det forekommer ikke rigtigt at inddrage den indledende fase (trin 0 på trappestigemodellen) i selve jobpakkekonceptet. Det rigtige må være, at jobpakkekonceptet først starter, når den

---

<sup>4</sup> Jobpakkekonceptet forudsætter i højere grad anvendelse af uddannelse i forløbene, om end det ikke er nogen forudsætning. I de oprindelige 12 jobpakker indgår uddannelse i alle forløb. VIP2 projektets erfaringer var, at det var vanskeligt at indbygge f.eks. AMU-kurser i jobpakkerne, fordi AMU-systemet er for ufleksibelt til at honorere kommunernes og virksomhedernes behov for enkeltkøb af kursustilbud.

ledige er blevet afdækket/afklaret, og der er indgået et samarbejde med en virksomhed omkring tilrettelæggelse af et jobplansforløb.

I materialet "Sådan pakker du en jobpakke" er der givet en meget klar beskrivelse af jobpakkerne i VIP2 projektet, hvor der er defineret nogle enkle dogmer eller principper, som gælder for jobpakker. Det fremgår heraf, at det tætte virksomhedssamarbejde er vigtigt – både i forhold til tilrettelæggelsen af jobpakken, og fordi den konkrete virksomhed specifikt er jobmålet for borgeren. Dette princip er vigtigt at fremhæve som en afgørende forskel mellem jobpakker og sammensatte aktiveringsforløb. Desværre fremgår det ikke tydeligt i evalueringsmaterialet, hvor meget virksomhederne fra start har været styrende i tilrettelæggelsen af jobpakkerne. Det er derfor ikke muligt at adskille de "rene" jobpakkeforløb fra forløb som starter som "sammensatte forløb" og siden udvikler sig til egentlige jobpakker.

I evalueringsrapporten er der beskrevet en række cases. I disse cases er der næsten udelukkende fokus på beskrivelsen af borgerens problemstillinger og resultater. Det fremgår derimod ikke, hvornår og hvordan virksomhederne har indgået i forløbet, herunder hvilke motiver virksomhederne har haft, og hvilke resultater de har opnået<sup>5</sup>. En del af jobpakkerne synes at opstå reflektivt<sup>6</sup>, hvor der fra start var tale om generel afklaring, efterfulgt af "sammensatte aktiveringsforløb", mens det virksomhedstætte og forpligtende jobpakke-samarbejde først opstod senere.

Det havde været en styrke for jobpakkekonceptet, hvis VIP2 projektets evalueringsmateriale mere tydeligt havde defineret og fremhævet klare dogmer for jobpakker contra sammensatte forløb eller enkeltstående tilbud. Det havde også været en styrke for evalueringen, hvis denne mere tydeligt havde dokumenteret brugernes udtrykte tilfredshed med arbejdsmetoden, deres udbytte og årsags-virkningssammenhænge mellem målgrupper, indsatser og resultater<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> På VIP2 projektets hjemmeside og i nyhedsbreve er præsenteret forskellige cases, hvor der er fokus på virksomhedssamarbejdet. Disse cases illustrerer i højere grad jobpakke-metoden, hvor det er samarbejdet mellem borgeren/kandidaten og virksomheden som er det interessante i metoden, herunder hvordan disse samarbejdsformer og faglige metoder overvinder borgerens problemstillinger i forhold til job.

<sup>6</sup> Det er vigtigt at understrege, at der ikke er noget forkert i, at et tilbud eller forløb først benævnes "jobpakke" når der er indgået et tæt og (job)forpligtende samarbejde med en virksomhed. I forløbet forud kan ligge afdæknings-/afklaringstilbud og eventuelt anden aktivering. Derimod bør metoden/modellen først benævnes "jobpakke", når grundprincipperne er opfyldt – ellers er det ikke metodemæssigt og begrebsmæssigt muligt at sondre mellem jobpakker og "sammensatte forløb".

<sup>7</sup> I evalueringsmaterialet præsenteres forskellige udtalelser fra sagsbehandlere, borgere og virksomheder som dokumentation for deres tilfredshed og udbytte af arbejdet med jobpakkerne. Metodegrundlaget (evalueringstemaer og antal interview) fremgår ikke, og data er ikke kvantificeret i forhold til f.eks. hvor mange af de interviewede borgere, som fandt jobpakkemodellen mere motiverende end andre tilbud/forløb.

## Effekterne af jobpakkerne/VIP2-projektet

### BESKÆFTIGELSESEFFEKTER

Jobpakkerne har de senere år dokumenteret en meget stor beskæftigelseeffekt for ikke-arbejdsmarkedsparate borgere. Det gælder også for VIP2 projektet.

38 pct. af de 320 borgere i VIP2 jobpakkeforløb fik efterfølgende ordinær tilknytning til arbejdsmarkedet<sup>8</sup>. VIP2 resultaterne er bemærkelsesværdige set i lyset af projektets målgruppe, som var ikke-arbejdsmarkedsparate flygtninge/indvandrere (fortrinsvis kvinder) med ringe eller ingen arbejdsmarkedserfaring. Det var desuden en gruppe, som lå "nederst i bunken" hos sagsbehandlerne, og som i kraft af "Ny chance til alle" og VIP2 tilbuddet fik en ny chance.

Ved projektets afslutning maj 2009 var en del af jobpakkeforløbene i VIP2 endnu ikke afsluttet. Beregnes effekten alene af de afsluttede forløb (september 2009) bliver den ordinære beskæftigelseeffekt 55 pct.

VIP2 projektets resultater er bemærkelsesværdige i sammenligning med, hvad andre tilbud giver af resultater for den tilsvarende målgruppe. Evalueringen af virksomhedscentrene viste f.eks., at (kun) 12 pct. af de ledige efterfølgende fik ordinært arbejde, mens 5 pct. fik en ordinær uddannelse. Tilsvarende ligger effekterne af den generelle aktiveringsindsats for ikke-arbejdsmarkedsparate flygtninge/-indvandrere (match 4) lavere end i VIP2. Her får 24 pct. af flygtninge/indvandrere ordinær tilknytning til arbejdsmarkedet efter 6 måneder.

"Gribskov-modellen", som grundlæggende bygger på jobpakkekonceptet, har vist bemærkelsesværdige beskæftigelseeffekter. Mellem 75 og 100 pct. af deltagerne på forløbene har efterfølgende fået arbejde. Deltagerne var endog flygtninge/-indvandrerkvinder på kontanthjælp i matchgruppe 4/5 med meget sammensatte og komplekse problemer af social og sundhedsfaglig karakter.

Jobpakkerne er siden år 2006 blevet brugt som skabelon i en lang række rekrutteringsprojekter over hele landet<sup>9</sup>. Sammenfattende for resultaterne er, at jo mere rendyrket konceptet om jobpakker er, desto større bliver effekten. Der er således leveret dokumentation for, at jobpakker har en stor og overgennemsnitlig beskæftigelseeffekt for ikke-arbejdsmarkedsparate flygtninge/indvandrere – både i forhold til enkeltstående tilbud men også i forhold til f.eks. virksomhedscentre.

### MOTIVATIONSEFFEKTER – DE LEDIGE OG VIRKSOMHEDERNE

Rambøll Management og MHTconsult leverer dokumentation for, at jobpakkerne som model skaber øget motivation hos både borgerne og virksomhederne. For virksomhederne spiller rekrutteringshensynet en stor rolle, men også samarbejdsformen har betydning for virksomhedernes motivation. Det klart definerede job-

<sup>8</sup> Svarende til i alt 121 personer. Heraf fik 107 personer ordinær ansættelse (svarende til 34 pct.), mens 14 personer fik ansættelse i et fleksjob.

<sup>9</sup> Jf. Jobpoint (Roskilde Kommune, 2003-06), Jobindslusning på Danish Crown, Eksemplariske indsats (LG Insight, 2008), Projekt Forward, "Veje til job i landbrugssektoren" m.m.

pakkeforløb, hvor virksomheden fra start er med til at sammensætte de faglige elementer, og hvor der er en klar og fast rollefordeling mellem parterne i samarbejdet, fremhæves som positivt af virksomhederne.

De ledige har typisk tidligere været i flere andre aktiveringstilbud og er ofte blevet skuffet over manglende effekt. For personer uden arbejdsmarkedserfaring – og måske uden arbejdsidentitet – er fast strukturerede forløb og klare jobmål meget motivationsfremmende. Borgeren skal kunne gennemskue og overskue forløbet og se en fornuftig sammenhæng mellem de enkelte aktiviteter, varigheder og mål. Det har også betydning, at virksomheden fra start tilkendegiver en jobmulighed, hvis forløbet er vellykket, og at virksomheden er med i tilrettelæggelsen af jobpakken. Det gør jobpakker mindre abstrakte end f.eks. sammensatte forløb.

#### ANDRE EFFEKTER

Både borgerne og virksomhederne fremhæver det som positivt, at jobpakkeaktiviteterne er tilrettelagt ud fra faglige og planmæssige hensyn uden pauser på grund af administrative procedurer m.m.. Det forhold, at jobcentret har forpligtet sig overfor en virksomhed, skaber en "grøn bølge", hvor sagsbehandlingshensyn og bureaukrati underlægges faglige fornuftshensyn. Tilsvarende "grøn bølge"-sikkerhed ligger ikke i de sammensatte forløb, hvor en virksomhed ikke nødvendigvis er gennemgående samarbejdspartner, og hvor der ofte er "døde perioder" mellem aktiviteterne.

Erfaringen fra VIP2 projektet er, at jobpakkerne sikrer et jævnt flow af aktiviteter, og at sagsbehandlerne vægter, at hverken virksomhed eller borger skal opleve administrative barrierer eller forsinkelser. MHTconsult konkluderer, at jobpakkerne er et værn mod "syltekrukker" og døde perioder i aktiveringsindsatsen.

#### Er jobpakkerne en nyskabelse?

Der har været fremført (modstridende) kritik af jobpakkerne. Det ene kritikudsagn lyder, at jobpakkerne ikke er en ny arbejdsmetode men er den måde, hvorpå jobcentre allerede arbejder. Et andet udsagn har lydt, at jobpakkerne ikke er brugbare til ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, fordi forløb for disse borgere ikke på forhånd kan aftales i enkeltheder i en jobpakke<sup>10</sup>.

Undersøgelser viser, at de virksomhedsnære aktiveringsredskaber ikke var - og fortsat ikke er - særlig udbredt i forhold til de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere og slet ikke i forhold til flygtninge/indvandrere. De faglige traditioner i forhold til de ikke-arbejdsmarkedssparate borgere er at stabilisere borgerens sociale liv og helbredsmæssige situation, inden de beskæftigelsesfaglige

---

<sup>10</sup> Begge udsagn stammer fra Rambøll Managements "Evaluering af jobpakker", december 2008. Rambøll Management skriver, at "en flerhed af sagsbehandlerne ikke handler anderledes i et jobpakkeforløb, end de ville have gjort i andre typer forløb", (s. 2). I evalueringen af "Evaluering af Ny chance til alle", Rambøll Management (midtvejsevaluering), svarer 51 pct. af respondenterne, at der er behov for mere individuelt tilpassede forløb for de ikke-arbejdsmarkedssparate, end dem der præsenteres i jobpakkerne (s. 39).

tilbud bliver iværksat. Traditionen er både grundlagt på holdninger hos aktørerne og fravær af konkrete virksomhedsnære redskaber og metoder.

Således viste evalueringen af virksomhedscentrene<sup>11</sup> og "Ny chance til alle", at jobcentrene bruger få virksomhedsnære tilbud til ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere. Grundlæggende afklarings-/vejledningstilbud for de ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere er mere udbredte end f.eks. praktik og jobtræning. Evalueringen af virksomhedscentrene viste, at der i jobcentrene var en udpræget holdning til, at ikke-arbejdsmarkedsparete borgere ikke kunne komme i praktik eller i jobtræning: "Forestillingen var, at de ledige først skulle gøres klar, motiveres – og ikke mindst have løst en række problemer"<sup>12</sup>.

"Work first" strategien i forhold til ikke-arbejdsmarkedsparete har vundet indpas i de beskæftigelses- og integrationsfaglige traditioner i jobcentrene i de senere år. En række reformer, institutionelle og konjunkturelle forhold<sup>13</sup> har betinget og muliggjort denne udvikling, hvor job er sat i centrum og er blevet fokus for indsatsen for de ikke-arbejdsmarkedsparete borgere. Udviklingen er blevet båret af den ideologi og (efterhånden) erfaring, at job kan være løsningen på de sociale og eventuelle kulturelle barrierer, som de ikke-arbejdsmarkedsparete borgere måtte have – job kan være en lindring for både sociale og sundhedsmæssige barrierer.

Under højkonjunkturen har der været søgt og fundet forskellige veje til job for ikke-arbejdsmarkedsparete borgere, herunder flygtninge/indvandrere. En række redskaber og metoder er udviklet i samarbejde med "rigtige" virksomheder. Virksomhederne har stillet sig til rådighed både som træningsbane og som jobmål for den lediges jobplan<sup>14</sup>. Jobpakkerne er således ikke nyskabende i den forstand, at jobpakkerne er eneste – eller første - virksomhedsnære tilbud for ikke-arbejdsmarkedsparete flygtninge/indvandrere. Jobpakkerne er en del af en nyskabende tendens, der repræsenterer et brud med den sociale aktivering og (be)viser, at hårde tilbud også kan skabe resultater for ikke-arbejdsmarkedsparete borgere.

I debatten om jobpakkerne har der været meget opmærksomhed om jobpakkernes nyskabende værdi. Debatten opstår til dels som en modreaktion på, at evalueringen af VIP2 projektet tillægger jobpakkerne (for) stor og selvstændig betydning i forhold til både paradigmeskifte i beskæftigelsesindsatsen og nyudvikling af de enkelte redskaber og metoder. "Fokus på job", fokus på både de lediges og virksomhedernes

<sup>11</sup> "Forsøg med virksomhedscenter – slutevaluering af hovedforsøget", Discus A/S, september 2009, Arbejdsmarkedsstyrelsen

<sup>12</sup> "Forsøg med virksomhedscenter", Discus A/S, s. 13.

<sup>13</sup> Forhold som har betydning for den beskæftigelsesorienterede indsats for ikke-arbejdsmarkedsparete flygtninge/indvandrere er bl.a. "Flere i arbejde"-reformen (2002) som satte fokus på job. Arbejdsevnetmetoden og visitationsmetoden (2003) leverer det metodiske grundlag, mens "Ny chance til alle" (2006) pålægger krav om aktivering (om muligt) for alle borgere. Derudover har diverse finansieringsmodeller og markedsmodeller (refusionsordninger og brug af anden aktør) forstærket aktivlinjen, mens højkonjunkturen gav et aktivt arbejdsmarkedgrundlag for den beskæftigelsesorienterede strategi.

<sup>14</sup> "Bro til arbejdsmarkedet", mentorforløb, "Gibskov-model", "Virksomhed i virksomhed", hyttefademodeller, virksomhedscentre og jobpakker m.m.

behov, "håndholdt indsats", mentorforløb, uddannelses tilbud m.m. er alle værdier og faglige elementer, som er kendte af beskæftigelsesaktørerne i forvejen. Enkeltvis er værdier, redskaber og metoder i VIP2 projektet således ikke nye.

Styrken i jobpakkerne består i, at konceptet rammer tidens værdier og behov (fokus på job) ved at benytte (aner)kendte redskaber og metoder i utraditionelle kombinationer og i tætte samarbejdsformer med virksomheder. Styrken er også, at VIP2 projektet dokumenterer, at jobpakker som kombinerer hårde redskaber (praktik, kurser og jobtræning) med bløde metoder (mentor og håndholdt indsats) har stor jobeffekt for målgrupper med ringe arbejdsmarkedsressourcer og -kompetencer.

Jobpakkerne i VIP2 projektet adskiller sig på enkelte områder fra det oprindelige jobpakkekoncept. Således er det målsætningen i VIP2 projektet at arbejde med mangfoldighedskulturen på arbejdspladsen (gennem mentoruddannelsen), ligesom også virksomhedernes uddannelsesfokus søges udbygget, når virksomhederne gennem jobpakkemetoden trænes i at tænke uddannelsesstrategisk. VIP2 projektet rummer derved en videreudvikling af jobpakkekonceptet, hvor der ikke alene er fokus på udbudssiden, men også fokus på virksomhedernes rummelighed og deres evne til at arbejde med rekrutterings- og uddannelsesplanlægning.

Rambøll Management peger i evalueringen af jobpakkerne og i evalueringen af "Ny chance til alle" på, at sagsbehandlere/jobcenterchefer efterlyser mere viden om jobpakker og sammensatte aktiveringsforløb. VIP2 projektets fortjeneste består også i en stor sprednings- og forankringsindsats af jobpakkemetoden, hvorved metoden er blevet mere udbredt til jobcentre over hele landet.

### **Kan jobpakkerne bruges til de ikke-arbejdsmarkedsparate?**

I Rambøll Managements evaluering af jobpakkerne svarer sagsbehandlerne, at det er vanskeligt at anvende jobpakkerne for ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. For denne målgruppe er det vanskeligt fra start at tilrettelægge en jobpakke på grund af gruppens mange skjulte ressourcer og/eller barrierer.

For det første tager VIP2 projektet og jobpakkerne i høj grad højde for dette og betoner vigtigheden af, at den indledende afdækning og afklaring prioriteres. For det andet beviser VIP2 projektet, at det ikke er korrekt. Alle deltagerne i VIP2 var ikke-arbejdsmarkedsparate, som jobcentre havde haft vanskeligt ved at aktivere tidligere. 38 pct. fik i kraft af jobpakkeindsatsen ordinær beskæftigelse – eller 55 pct. hvis der alene måles på afsluttede jobpakkeforløb per september 2009.

Andre jobpakkeforløb har tilsvarende bevist, at de er velegnede for ikke-arbejdsmarkedsparate. Det kan endog betvivles, hvorvidt den indledende afklaringsindsats er så påkrævende. F.eks. viser Gribskov-modellen, at deltagerne ikke forud var afklarede om job indenfor rengøringsbranchen men i høj grad blev afklarede og motiverede i kraft af indsatsens store jobfokus og jobsikkerhed.

Det er således en fejlkonklusion, at jobpakkerne ikke er velegnede til ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere. Det er ærgerligt, at VIP2 projektets

beskæftigelseseffekter ikke var kendte på evalueringstidspunktet for Rambøll Managements evaluering af jobpakkerne. De havde formentlig da anbefalet Arbejdsmarkedsstyrelsen en større synlighed omkring disse resultater, og en indsats i forhold til at modvirke de fejlagtige opfattelser af, at jobpakke metoden ikke er mulig og effektiv for ikke-arbejdsmarkedsparete kontanthjælpsmodtagere.

### **Kan jobpakkerne også bruges i krisetider?**

Jobpakkekonceptet er som udgangspunkt et konjunkturfølsomt redskab på lige fod med andre virksomhedsnære aktiveringstilbud. Jobpakker er måske en smule mere krisefølsomme som metode, idet det forudsættes, at jobpakker rettes mod virksomheder med rekrutteringsbehov. Prognoserne fra de regionale beskæftigelsesråd forudser dog, at der også i årene fremover – uafhængigt af de konjunkturrelle forhold – vil være mange jobåbninger og mangel på arbejdskraft indenfor visse brancher (bl.a. i den offentlige sektor).

VIP2 projektet har udviklet en række jobpakker indenfor brancheområder, hvor der på grund af demografiske forhold i arbejdsstyrken vil være gode jobmuligheder i årene fremover. Det er f.eks. indenfor brancher som social- og sundhedsområdet, det pædagogiske område og servicebranchen. Jobpakkerne i VIP2 projektet er udviklet i samarbejde med virksomheder, som har set langsigtede rekrutteringsbehov. Derved har VIP2 også vist, at jobpakkerne både kan anvendes som et redskab til akut rekrutteringsbehov og til langsigtet arbejdsmarkedspleje.

## Anvendt litteratur

- "Virksomhedsrettede jobkonsulenter – Midtvejsevaluering af indsatsen", november 2009, Rambøll Management for Arbejdsmarkedsstyrelsen
- "Sådan pakker du en jobpakke", maj 2009, VIP2 (DA/LO/KL)
- "Procesevaluering af Virksomhedsrettet Integration projekt2 – Afsluttende rapport", maj 2009, mhtconsult for DA/LO/KL.
- Procesevaluering af Virksomhedsrettet Integration Projekt2 – Sammenfatning af konklusioner og anbefalinger", maj 2009, mhtconsult for DA/LO/KL
- "Procesevaluering af Virksomhedsrettet Integration PProjekt2 – Opfølgingsnotat", september 2009, mhtconsult for DA/LO/KL
- "Evaluering af jobpakker", december 2008, Rambøll Management for Arbejdsmarkedsstyrelsen
- "Evaluering af Ny chance til alle - midtvejsevaluering", februar 2008, Rambøll Management for Arbejdsmarkedsstyrelsen
- "Hovedforsøg med virksomhedscenter – Evaluering – opstart første halvår 2008", april 2008, Discus A/S for Arbejdsmarkedsstyrelsen
- "Forsøg med virksomhedscenter – Slutevaluering af hovedforsøget", september 2009, Discus A/S for Arbejdsmarkedsstyrelsen
- "Eksemplariske kontakt- og aktiveringstilbud – Flygtninge/indvandrere i job", december 2008, LG Insight for Integrationsministeriet
- "Evaluering af Gribskov-modellen - Slutevaluering", 2008, LG Insight for Integrationsministeriet/Gribskov Kommune