

Kortlægning af integration i kommunerne

Kommunernes indsatser for at bringe ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse



Vibeke Jakobsen, Tine Jeppesen, Helle Bendix Kleif, Line Mehlsen og
Frederik Thuesen

*Kortlægning af integration i kommunerne – Kommunernes indsatser
for at bringe ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse*

© VIVE og forfatterne, 2021

e-ISBN: 978-87-7119-919-2

Modelfoto: Mathilde Bech/VIVE

Projekt: 301647

Finansiering: Finansministeriet

VIVE – Viden til Velfærd

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

Herluf Trolles Gade 11, 1052 København K

www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

En betydelig del af de ikkevestlige indvandrere i Danmark er ikke i beskæftigelse. Det gælder både en del af de nyankomne, eller relativt nyankomne, der kommer til Danmark som flygtninge eller familiesammenførte, og en del af de ikkevestlige indvandrere, som har opholdt sig i Danmark i længere tid.

Det er kommunernes opgave at hjælpe disse personer med at finde et job, og denne rapport afdækker, hvordan kommunerne håndterer denne opgave.

Mere specifikt rummer rapporten en kortlægning og analyse af indsatser og projekter i kommunerne, og kortlægningen har til formål at afdække, hvordan kommunerne arbejder med at få forskellige målgrupper af flygtninge og indvandrere primært i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, sekundært i uddannelse.

Rapporten rummer også et litteraturstudie af virkningsfulde indsatser og projekter samt en vurdering af deres effekter. Formålet med litteraturstudiet er at undersøge effekterne af forskellige integrationsindsatser på primært beskæftigelse, sekundært ordinær uddannelse, på baggrund af den eksisterende videnskabelige litteratur.

VIVE har gennemført undersøgelsen på opdrag fra Finansministeriet og KL i forlængelse af aftalen om kommunernes økonomi for 2020. Parterne, der indgik denne aftale, blev enige om, at der skulle gennemføres en undersøgelse af integrationsindsatser og -projekter med henblik på at understøtte en mere sammenhængende og effektiv indsats med særligt fokus på at øge beskæftigelsen blandt ikkevestlige indvandrere og flygtninge.

Undersøgelsen er gennemført af seniorforsker Vibeke Jakobsen, senioranalytiker Tine Jepsen, senioranalytiker Helle Bendix Kleif, senioranalytiker Line Mehlsen og seniorforsker Frederik Thuesen (projektleder).

Vi vil gerne takke lektor Karen Nielsen Breidahl, Institut for Politik og Samfund, Aalborg Universitet, og adjunkt Thorbjørn Sejr Guul, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, som har gennemlæst og kvalitetssikret rapporten. VIVE har også haft en følgegruppe med deltagelse af eksperter med viden om offentlig forvaltning, integration og beskæftigelse til at gennemlæse og kommentere rapporten.

Evalueringen er finansieret af Finansministeriet.

Lisbeth Pedersen

Forsknings- og analysechef for VIVE Arbejde og Ældre
2021

Indhold

Sammenfatning	6
1 Indledning	20
1.1 Kortlægningens formål og hoveddele	20
1.2 Lovrammer og målgrupper	22
1.3 Metoder, empiriske data og analyser	25
1.4 Litteraturoversigt	32
1.5 Kortlægningens opbygning, terminologi og forkortelser	33
2 Udfordringer hos flygtninge og ikkevestlige indvandrere i forhold til at opnå beskæftigelse	35
2.1 Integrationsproblemernes omfang i tal	35
2.2 Udfordringer hos flygtninge og ikkevestlige indvandrere	41
2.3 Opsamling	48
3 Organisering af indsatsen	50
3.1 Hvordan er indsatsen over for integrationsborgere organiseret?	50
3.2 Hvordan er arbejdet med indsats over for LAB-borgere organiseret?	61
3.3 Udfordringer i tilrettelæggelse af integrationsindsatsen	67
3.4 Opsamling	70
4 Danskuddannelse og andre tiltag til støtte for sprogindlæring	73
4.1 Kommunernes organisering af danskuddannelse	73
4.2 Kommunernes tilfredshed med danskuddannelse	76
4.3 Danskuddannelse og virksomhedsrettede tilbud samt jobrettet dansk	79
4.4 Særlige tilbud, der skal forbedre borgernes danskundskaber	82
4.5 Opsamling	85
5 Virksomhedsrettede indsatser	87
5.1 Brug og vurderet virkning af forskellige typer af virksomhedsrettede tilbud mv.	87
5.2 Formål med virksomhedspraktik	100
5.3 Udfordringer i forhold til borgernes aktive deltagelse i virksomhedsrettede indsatser	103
5.4 Opsamling	109
6 Vejledning, opkvalificering og sanktionering	112
6.1 Vejlednings- og opkvalificeringsindsatser	112
6.2 Ordinær uddannelse rettet mod job	122
6.3 Medbragt uddannelse og realkompetencevurderinger	126
6.4 Anvendelsen af sanktioner	127
6.5 Opsamling	131
7 Ekstern finansiering fra puljer, fonde mv.	133
7.1 Ekstern finansiering af indsatser	133

7.2	Hvordan er de forskellige typer af indsatser finansieret?	136
7.3	Erfaringer fra casestudiet.....	138
7.4	Opsamling.....	140
8	Litteraturoversigt.....	141
8.1	Inklusionskriterier.....	141
8.2	Metode.....	143
8.3	Sprogundervisning.....	146
8.4	Introduktionsprogrammer.....	149
8.5	Virksomhedspraktik.....	151
8.6	Løntilskud.....	155
8.7	Andre beskæftigelsesrettede indsatser	156
8.8	Familieindsatser.....	159
8.9	Boligplacering og netværkseffekter	161
8.10	Opsamling.....	163
9	Konklusioner og perspektiver.....	165
9.1	Konklusioner	165
9.2	Perspektivering	172
	Litteratur.....	177

Sammenfatning

Denne rapport kortlægger, hvordan kommunerne arbejder med at fremme beskæftigelsesrettet integration af nyankomne flygtninge, familiesammenførte og andre ledige ikkevestlige indvandrere. Den fokuserer altså alene på førstegenerationsindvandrere af ikkevestlig herkomst.¹ Den rummer også et litteraturstudie af, hvad vi på et forskningsbaseret grundlag ved om evidensen for, hvordan forskellige typer af beskæftigelsesrettede indsatser virker for denne målgruppe.

Kortlægningens formål og hoveddele

Kortlægningens formål er at undersøge, hvilke barrierer der findes for at bringe flere ledige ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse, hvordan kommunerne arbejder for at opnå dette mål, hvilke typer af tilgange, indsatser og projekter der virker bedst, og hvilke områder der mangler viden på. Overordnet set er formålet, at kortlægningen samlet set skal bidrage med viden om, hvordan indvandrere og flygtninge mest effektivt bringes i primært beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, sekundært i ordinær uddannelse.

VIVE har gennemført kortlægningen i forlængelse af Aftale om Kommunernes økonomi 2020. I aftalen var regeringen og KL enige om, at der skulle gennemføres en kortlægning og undersøgelse af integrationsindsatser og -projekter med henblik på at understøtte en mere sammenhængende og effektiv indsats med særligt fokus på at øge beskæftigelsen blandt ikkevestlige indvandrere og flygtninge. Rapporten rummer:

1. *En empirisk kortlægning og analyse af indsatser og projekter i kommunerne*, som har til formål at afdække, hvordan kommunerne arbejder med at få forskellige målgrupper af flygtninge og indvandrere primært i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, sekundært i uddannelse.
2. *Et litteraturstudie af virkningsfulde indsatser/projekter og vurdering af effekter*. Dette studie har til formål at undersøge effekterne af forskellige integrationsindsatser på primært beskæftigelse, sekundært ordinær uddannelse, på baggrund af den eksisterende videnskabelige litteratur.²

Nedenfor sammenfatter vi hovedresultaterne fra den empiriske kortlægning af kommunernes integrationsindsats, for så vidt som denne retter sig imod primært beskæftigelse, sekundært uddannelse.

Datakilder og analyser

Kortlægningens primære datakilder består af:

- en kvalitativ forundersøgelse
- en spørgeskemaundersøgelse udsendt til en leder eller medarbejder, som arbejder med integration, i alle danske jobcentre
- dybtgående casestudier i 10 kommuner.

¹ Vi følger Danmarks Statistiks definition af ikkevestlige lande, se <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistik-dokumentation/indvandrere-og-efterkommere/indhold>.

² Rapporten giver også et kort overblik over de statslige lovgivningsmæssige og økonomiske rammer samt over statslige indsatser og projekter på integrationsområdet. Det drejer sig altså her om at give et overblik over de rammer, som kommuner, civilsamfund og boligorganisationer løser integrationsopgaven indenfor. Dette overblik er udfærdiget på baggrund af input fra Finansministeriet og en række relevante ressortministerier, se bilag 1 i Bilagsrapporten.

Forundersøgelsen og spørgeskemaundersøgelsen blev gennemført i foråret 2020, casestudierne i sommeren og efteråret 2020. Endvidere har vi inddraget registerdata fra jobindsats.dk og fra integrationsbarometer.dk.

Forundersøgelsen skulle bl.a. give indblik i, hvilke forskellige typer af beskæftigelsesrettede integrationsindsatser kommunerne har, hvordan indsatserne er organiseret, og hvor stor spredning der er på kommunerne mht., hvilke indsatser de anvender. I forundersøgelsen gennemførte vi interview med 5 ressourcepersoner med et stort kendskab til integrationsindsatsen og med repræsentanter fra 10 kommuner med erfaring med kortlægningens målgrupper.

I spørgeskemaundersøgelsen opnåede vi en svarprocent på 83 for spørgsmål om borgere under integrationsloven ('integrationsborgere') og en svarprocent på 49 for spørgsmål om borgere under LAB-loven ('LAB-borgere').³ Vi har undersøgt, om svarene på vores spørgeskemaundersøgelse, særligt vedrørende borgere under LAB-loven, er skævt fordelt i forhold til kommunestørrelse og forskellige landsdele. Det er de ikke. Der er heller ikke betydelige forskelle i, hvordan respondenter med og uden ledelsesansvar besvarer vores spørgeskema. Så heller ikke her finder vi større uoverensstemmelser i forskellige respondenttypers bedømmelse af vores spørgsmål, som giver anledning til at betvivle spørgeskemaundersøgelsens resultater i forhold til kommunernes vurdering af integrationsindsatsen og de udfordringer, den står overfor.

Endvidere har vi gennemført dybtgående casestudier i 10 strategisk udvalgte kommuner med i alt 58 interviewpersoner. Her interviewede vi ledere, medarbejdere i jobcentre, medarbejdere i sprogskoler samt enkelte andre faggrupper. Det kunne også have været relevant at interviewe ledige integrations- eller LAB-borgere om deres erfaringer. I en undersøgelse, der skal afdække kommunernes integrationsindsats bredt, har vi dog på baggrund af de tilgængelige ressourcer prioriteret at få afdækket kommunernes indsats ud fra udsagn fra dem, der leverer den, dvs. de kommunale medarbejdere.

Kommunerne i casestudierne var strategisk udvalgte, så de repræsenterede kommuner, der er geografisk spredt ud over landet, så de repræsenterede kommuner med forskellig performance i forhold til at integrere ikkevestlige indvandrere på arbejdsmarkedet, og kommuner med gode erfaringer i forhold til beskæftigelsesrettet integration, som andre kommuner potentielt kan lære af. Bemærk i forhold til analysen af kommunernes besvarelser, at når vi skriver, at "flere kommuner har (gode) erfaringer med X", er der tale om 3 eller flere af de 10 kommuner.

Bemærk også, at når vi afrapporterer, at respondenter i surveyen eller interviewpersoner svarer på, hvad de oplever virker godt eller skidt integrationsindsatsen, er der tale om disse personers (subjektive) vurderinger. Der er ikke på baggrund af disse personers udsagn videnskabelig evidens for virkningerne af forskellige typer af indsatser. I rapportens konkluderende kapitel 9 sammenholder vi dog kortlægningens resultater vedrørende kommunernes praksis med den videnskabelige evidens for virkningerne af forskellige typer af indsatser.

Udfordringer hos borgerne

For at få mere viden om, hvilken opgave kommunerne står over for, undersøgte vi, hvad der er målgruppens vigtigste problemer i forhold til at komme i beskæftigelse.

Det skal understreges, at vores undersøgelse giver et billede af udfordringerne hos den gruppe af ledige førstegenerationsindvandrere, som aktuelt modtager offentlig forsørgelse i form af primært selvforsørgelses- og hjemrejseudbetaling eller overgangsydelse (herefter SHO-ydelse)

³ For en liste over anvendte forkortelser og betegnelser, se sidste afsnit i kapitel 1.

samt kontanthjælp. En betydelig andel af den store gruppe af flygtninge og familiesammenførte, som ankom i 2015-2016, er kommet i job. Undersøgelsens resultater vedrørende barrierer er altså ikke repræsentative for den samlede gruppe af ikkevestlige førstegenerationsindvandrere i Danmark, men først og fremmest for vores kommunale respondenters opfattelse af barrierer hos borgere i den gruppe, som er ledige.⁴

Ser vi først på udfordringernes omfang og karakter, så oplever de kommunale respondenter, at der er en række udfordringer hos ikkevestlige borgere i forhold til at komme i beskæftigelse. Udfordringerne opleves på tværs af forskellige grupper af ledige ikkevestlige indvandrere i beskæftigelsesindsatsen, men dog i højere grad hos integrationsborgere end hos LAB-borgere og i højere grad hos kvinder end hos mænd.

For alle fire grupper af ledige ikkevestlige borgere er de udfordringer, som de kommunale respondenter i størst omfang ser:

- utilstrækkelige dansk kundskaber
- manglende faglige kvalifikationer i forhold de kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet
- manglende viden om det danske arbejdsmarked.

Der er dog også andre udfordringer, som respondenterne oplever som mulige barrierer for opnåelse af beskæftigelse – i særlig høj grad for ikkevestlige kvinder under integrationsloven. Det gælder problemer med:

- hverdagsmestring
- manglende motivation hos borgeren til at komme i beskæftigelse
- dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring
- social kontrol.

Nedenfor uddyber vi, hvori udfordringerne består.

Utilstrækkelige dansk kundskaber

Utilstrækkelige dansk kundskaber fremgår af vores spørgeskemaundersøgelse som en vigtig udfordring for mange ledige ikkevestlige borgere. I vores casestudier er det vigtigt for flere af de interviewede at understrege, at man som ny borger i Danmark, uanset etnisk oprindelse, i udgangspunktet ikke behøver meget sprog for at kunne begå sig i samfundet eller på arbejdsmarkedet. De fleste er enige om, at sprog skal tilegnes på sprogcenteret såvel som på arbejdspladsen. At det handler om at få disse to indsatses til at spille sammen, således at borgeren tilegner sig så mange kommunikative færdigheder som muligt. Der er dog stadig grupper, for hvem sprog bliver, eller kan blive, en udfordring i forhold til arbejdsmarkedet. Disse er eksempelvis:

- Borgere, som tilegner sig meget få sprogkundskaber under deres selvforsørgelses- og hjemrejse- eller introduktionsprogram (herefter SHI-program), fordi de enten har begrænset skolegang og erhvervs erfaring bag sig (oftest kvinder), eller fordi de springer

⁴ Det skal påpeges, at en hel del af de ikkevestlige indvandrere, som aktuelt er i job, kan have svært ved at fastholde deres tilknytning til arbejdsmarkedet. Det viser en analyse af flygtnings fastholdelse i beskæftigelse (Deloitte 2019). Mange ikkevestlige indvandrere har en svag tilknytning til arbejdsmarkedet. De har perioder med beskæftigelse og perioder med arbejdsløshed. Deres fortsatte beskæftigelsesmuligheder kan således også godt være hæmmet af fx dårlige dansk kundskaber eller svage faglige kvalifikationer, m.a.o. nogle af de udfordringer, som i øvrigt kendetegner gruppen af ledige ikkevestlige indvandrere.

fra deres danskuddannelse, mens de er ledige, til fordel for et ufaglært job. Dette sker oftest for mænd.

- Kvindegruppen med mange barselsforløb, hvis dansk kundskaber tabes under barsel.
- Borgere, som ikke får en tilknytning til arbejdsmarkedet under introduktionsprogrammet, og som på sigt taber deres dansksprogkundskaber.
- Borgere, som finder arbejde, men som står ved det samme "samlebånd"/forbliver i samme funktion i en årrække uden at bruge det danske sprog særligt meget.

Manglende faglige kvalifikationer

VIVEs spørgeskemaundersøgelse peger på, at en af de største udfordringer for ikkevestlige borgeres mulighed for at komme i arbejde er manglende faglige kvalifikationer. Vejen ind på det danske arbejdsmarked for størstedelen af de ikkevestlige borgere går, ifølge ledere og fagprofessionelle, via de ufaglærte job. De ufaglærte job bliver dog færre og færre. Selv job inden for rengøring kræver i dag ofte dokumentation af kompetencer i form af kursusbeviser. Der ligger således et stort og konstant arbejde i – for fagprofessionelle, herunder særligt virksomhedskonsulenter – at opdyrke nye og vedligeholde eksisterende netværk blandt arbejdsgivere og virksomheder for at kunne finde praktikpladser, job med løntilskud og reelle job til personer med meget få faglige kvalifikationer.

Kulturelt betingede udfordringer

Ifølge interviewpersoner i casestudierne er kulturelle forskelle med til at forklare den manglende motivation hos nogle ledige i forhold til at tage et arbejde samt vanskeligheder ved at mestre en hverdag med et kombineret arbejds- og familieliv. At udfordringerne i bund og grund afspejler kulturelle forhold og forskelle betyder, ifølge ledere og fagprofessionelle, at disse ofte tager tid at arbejde med. Det kræver således tid at omstille sig til at leve i et dansk samfund. De fagprofessionelle i kommunerne understreger samstemmende, at de udfordringer, som afspejler kulturelle forskelle, kræver intensivt og tværfagligt arbejde med identitet, normer og forforståelse. Manglende motivation for at tage et arbejde for kvinderne handler fx om, at kvinderne kommer fra en kultur med traditionelle kønsroller. Disse kvinder har dermed ingen arbejdsidentitet – dvs. de ser ikke sig selv på arbejdsmarkedet, og det gør deres mand og øvrige familie heller ikke. For de fagprofessionelle handler det bl.a. om at finde frem til det, som motiverer den enkelte, hvad enten det er at kunne forsørge sin familie, tjene egne penge, tage uddannelse, være en rollemodel for sine børn, få et større netværk eller en bedre bolig.

Manglende viden om det danske arbejdsmarked/arbejdspladskultur kan også blive til en udfordring for at opnå beskæftigelse i situationer, hvor kulturelle forskelle ikke italesættes og håndteres. En udfordring kan fx være forskellige kulturelle opfattelser af hierarkier. Nogle indvandrere er således tilbageholdende med selv at tage et initiativ på en arbejdsplads, fordi de forventer instruktioner fra en leder, selvom man på mange danske arbejdspladser forventes at tage selvstændigt initiativ.

Dårligt helbred og sygdomsopfattelse

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at de kommunale fagpersoner vurderer, at dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring er en udfordring i forhold til at opnå beskæftigelse for op mod halvdelen af kvinderne under integrationsloven og for godt en tredjedel af kvinderne under LAB-loven. Traumer, PTSD eller diabetes er eksempler på sådanne sygdomme. Ud over gruppen med svære helbredsmæssige – og behandlingskrævende – diagnoser og lidelser peger casestudierne på, at dårligt helbred kan afspejle kulturelt forankrede sygdomsopfattelser og deraf følgende dårlig sygdoms-/helbredsmestring. Det kan fx dreje sig om, at nogle kvinder og deres

familier har en forestilling om, at graviditet er en sygdom, og at man ikke kan arbejde, hvis man er gravid. Kommunale fagpersoner peger på, at de oplever, at anerkendelse af forskellige sygdomsopfattelser og arbejdet med helbreds vurdering/udredning og helbredsmestring ofte er afgørende for den virksomhedsrettede indsats' succes.

I forhold til udfordringer skal det også nævnes, at gruppen af modtagere af SHO-ydelse er væsentligt yngre end gruppen af uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere. Hvor 57 % af SHO-modtagerne er under 40 år, gælder det kun 24 % af gruppen af uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere. 47 % af sidstnævnte gruppe er 50 år eller ældre. Kontanthjælpsgruppens alder kan være en hæmsko, fx i forhold til at gå i gang med en SU-berettiget uddannelse.

Organisering af indsatserne

Kommunerne er ansvarlige for at tilbyde en integrationsindsats til a) nye flygtninge og familie-sammenførte (integrationsborgere), der er under det 5-årige SHI-program. Kommunerne er også ansvarlige for at tilbyde en afklarende og aktiv beskæftigelsesindsats til b) borgere med ikkevestlig oprindelse, der fortsat modtager SHO-ydelse, men som har afsluttet deres SHI-program. Endelig er kommunerne også ansvarlige for beskæftigelsesindsatsen til c) borgere, som fx modtager dagpenge eller kontanthjælp (LAB-borgere).

I denne undersøgelse har vi både belyst organiseringen af indsatsen for integrationsborgere (a) og organiseringen af indsatsen for ikkevestlige LAB-borgere (b og c), særligt kontanthjælpsmodtagere.

Organisering vedrørende integrationsborgere

Hvad angår integrationsborgere, har langt de fleste af kommunerne et integrationsteam, der arbejder med borgere under integrationsloven. Hovedparten af de kommuner, som ikke aktuelt har et integrationsteam, har tidligere haft et. En kraftig nedgang i antallet af flygtninge, der kom til Danmark fra 2017 og frem til 2020 sammenlignet med årene inden, har for de fleste kommuner betydet en reduktion i antal medarbejdere, der arbejder med integrationsborgere. Det har også betydet, at nogle kommuner har nedlagt integrationsteamet, mens andre har udvidet teamet til at arbejde med LAB-borgere.

Integrationsloven rummer et krav om påbegyndt virksomhedspraktik senest efter 4 ugers ophold i kommunen, og dette krav har været en stor udfordring at imødekomme. Det gjaldt særligt i perioden 2015-2016, hvor flygtningestrømmen var størst, og hvor kommunale fagpersoner beskriver, at indsatsen var "automatiseret" og dermed mindre individuelt tilrettelagt samt præget af få valgmuligheder og hurtig eksekvering. Mange kommuner prioriterede i 2015-2016 en indsats til de flygtninge, som var højt motiverede, og som medbragte erhvervs erfaring.

I den senere og nuværende integrationsindsats står kommunerne over for arbejdet med de tilbageværende borgergrupper, hvoraf mange er kvinder, og mange er karakteriseret ved sociale, helbreds-, familierelaterede og/eller kulturelle udfordringer. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at mange kommuner har været nødt til at justere de indsats, de har mulighed for at tilbyde integrationsborgere. Ændringerne betyder færre tilbud, og/eller at tilrettelæggelsen af tilbuddene er blevet mindre fleksibel i forhold til at tilpasse tilbuddene til borgerne.

Integrationsteamet har typisk været organiseret som en tværfaglig gruppe bestående af myndighedssagsbehandlere, virksomhedskonsulenter, familie-konsulenter, integrationskonsulenter og koordinerende boligformidlere. Den tværfaglige organisering i integrationsteams afspejler

et behov for en integreret social- og beskæftigelsesrettet indsats. Den tidlige virksomhedsrettede indsats kræver således fokus på både virksomhedspraktik, forberedelse til praktik, sundhed og på familiefronten. Kommunale fagpersoner fremhæver som en stor fordel for den beskæftigelsesrettede indsats, at en socialfaglig tilgang og et "socialt blik" på familiens eller borgerens generelle trivsel ligger som en integreret del af integrationsteamets arbejde.

Integrationsteamet har endvidere mange samarbejdsflader til andre kommunale forvaltninger – især i forbindelse med virksomhedsrettede indsatser og særlige vejlednings- og opkvalificeringsindsatser. Mange kommuner samarbejder endvidere med frivillige organisationer vedrørende særlige tilbud med fokus på at forbedre integrationsborgernes danskundskaber.

Endvidere påpeger casestudiet, at der i de kommuner, hvor integrationsteamets samarbejde fungerer bedst, er klare rolle- og ansvarsfordelinger og gode organisatoriske rammer for vidensdeling. Der er også en systematik i dokumentationen, fx i form af drejebøger for arbejdet med forskellige borgergrupper eller for opgaverne i forskellige faser af integrationsindsatsen.

Organisering vedrørende LAB-borgere

Hvad angår LAB-borgere, er det værd at bemærke, at året 2020 for mange ledige borgere markerer overgangen fra integrationsteamet til jobcenterets ordinære beskæftigelsesindsats, fordi deres integrationsprogram af op til 5 års varighed udløber. Det drejer sig mere specifikt for mange af de flygtninge og familiesammenførte, som ankom i 2015, og for hvem det endnu ikke er lykkedes at blive selvforsørgende.

Casestudiet viser, at der fortsat, blandt ikkevestlige borgere omfattet af LAB-loven, er vedvarende udfordringer relateret til sprog, kompetencer, manglende arbejdsidentitet og -erfaring. Det bekræfter spørgeskemabesvarelserne, som viser, at en tredjedel af kommunerne har medarbejdere, der udelukkende arbejder med ikkevestlige borgere under LAB-loven. Størstedelen af kommunerne angiver ligeledes, at de altid – eller fra sag til sag afhængigt af den enkelte borgers udfordringer – betragter indsatsen over for ikkevestlige LAB-borgere som en integrationsindsats, dvs. hvor der fx er behov for at bibringe borgeren en større (kultur-) forståelse for det danske samfund og arbejdsmarked. Selvom integrationsloven fastslår, at SHI-programmet siden 2016 maksimalt kan forlænges i op til 5 år, så er der fortsat behov for at arbejde med fx sprogkundskaber og kulturforståelse for nogle ledige borgere, som har opholdt sig i længere tid i Danmark.

I casestudiet identificerer vi to organiseringsmodeller, som begge, om end på forskellig vis, søger at håndtere LAB-borgere med fortsatte udfordringer:

1. *Indsatsen over for alle LAB-borgere ligger i kontanthjælpsafdelingen.*

Medarbejdere sidder her med en blandet sagsstamme af ikkevestlige og etnisk danske LAB-borgere. For ikkevestlige borgere er fokus på god overlevering fra integrationsteam til kontanthjælp. Desuden er der stor bevågenhed omkring, at borgere uanset etnisk herkomst får den indsats, de har behov for. Det er således ikke udelukket, at en ikkevestlig borger omfattet af LAB-loven eksempelvis kan tilbydes et målrettet danskuddannelsesforløb. Men frem for at tilbyde det som en standardiseret pakkeløsning tilpasser man i disse kommuner løbende indsatsen til den enkelte borgers individuelle behov.

2. *Indsatsen over for LAB-borgere fortsætter i integrationsteamet.*

Denne model er kendetegnet ved, at ikkevestlige borgere omfattet af LAB-loven enten forbliver i eller føres tilbage til et integrationsteam – selv efter at deres integrationsprogram er udløbet. Et udbredt argument for at fastholde LAB-borgere i integrationsteamet

– som i model 1 overleveres til kommunens kontanthjælpsafdeling efter 5 års SHI-program – er, at de risikerer at "lande nederst i bunken" i kontanthjælpssteamet. Denne model rummer også eksempler på, at integrationsteamet overtager sager med ikkevestlige LAB-borgere fra kontanthjælpssteamet, hvor det ikke er lykkedes at skabe progression. Argumentet handler om, at den specialiserede viden, som integrationsteamet har oparbejdet, kan være til gavn for LAB-borgere selv efter en årrække i Danmark.

VIVEs undersøgelse af kommunernes forskellige organiseringsmodeller giver ikke mulighed for at konkludere i forhold til, hvilken af disse to modeller der er bedst i forhold til at få ledige indvandrere i beskæftigelse. Dog tyder især casestudierne på, at det er en fordel for sagsbehandlingen, at kommunen oparbejder specialiseret integrationsfaglig viden i et team eller en særligt afdeling.

Danskuddannelse

Danskuddannelse har positiv betydning for indvandrernes muligheder for at opnå beskæftigelse på det danske arbejdsmarked – særligt på lidt længere sigt (se litteraturstudiet, kap. 8 og nedenfor). Danskuddannelses tilbud er derfor også en vigtig del af kommunernes integrationsindsats, særligt til nyankomne flygtninge og familiesammenførte. Nyankomne flygtninge skal tilbydes danskuddannelse i op til 5 år, men kommunen kan også tilbyde danskuddannelse til andre grupper. Nogle kommuner anvender endvidere tilbud ud over den danskuddannelse på sprogcentre, der skal forbedre danskuddannelse hos ikkevestlige indvandrere under integrations- eller LAB-loven. Det drejer sig fx om barselsgrupper eller fjernundervisning.

Danskuddannelse

Som nævnt skal danskuddannelse i henhold til integrationsloven tilbydes til integrationsborgere. Der er dog også kommuner, der tilbyder danskuddannelse til LAB-borgere. 17 % af respondenterne i kommunerne siger, at de altid eller ofte anvender danskuddannelses tilbud til LAB-borgere, mens 53 % svarer, at de af og til eller sjældent anvender danskuddannelse til denne gruppe af borgere. Det er kun 15 %, som svarer, at de aldrig anvender danskuddannelses tilbud til ikkevestlige LAB-borgere. Bemærk her, at kommunerne selv skal finansiere danskuddannelse til LAB-borgere, hvorfor det er et relativt dyrt tilbud for kommunerne.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne i stort omfang er tilfredse med danskuddannelsen – både til borgere under integrationsloven og til borgere under LAB-loven – uanset om de er blevet spurgt til kvalitet, beskæftigelsesfokus eller fleksibilitet i forhold til andre indsatser. Tilfredsheden er dog mindst i forhold til det beskæftigelsesrettede fokus.

Casestudierne viser, at sprogskolerne er påvirket af, at gruppen af flygtninge er blevet mindre. Samtidig er antallet af andre typer af kursister – primært internationale studerende og udenlandske arbejdstagere – også faldet. Derfor er der casekommuner, der har oplevet, at den private udbyder af danskuddannelse har måttet opgive samarbejdet, fordi der ikke var borgere nok fra disse forskellige målgrupper. Nogle kommuner overgår til en kommunal sprogskole, mens andre vælger en anden privat udbyder. En kommunal sprogskole opleves at give mulighed for et tæt samarbejde med jobcenter og sprogcenter. Færre kursister betyder eksempelvis, at flere holdforløb er nedlagt. I stedet for holdforløb fokuserer man i flere kommuner mere på individuelle og virksomhedsrettede sprogforløb. Der er dog også fortsat casekommuner, der gennemfører danskuddannelse i hold, enten på sprogskolen eller ude på en virksomhed, hvor flere kursister er i forløb.

Danskuddannelse kombineret med virksomhedspraktik

Casestudiet viser, at der blandt de deltagende kommuner er gode erfaringer med at koble danskuddannelse og den virksomhedsrettede indsats tæt sammen. Danskuddannelse og praktikforløb skal gerne foregå parallelt, så de kan informere hinanden undervejs. Det er vigtigt at have fokus på borgerens ønsker og behov for at skabe motivation og ejerskab hos den enkelte borger. Der er casekommuner, der fortæller, at de har gode erfaringer med, at sproglæreren tager ud og møder borgerne på deres praktiksted. Dette giver sproglæreren mulighed for at se den arbejdskontekst, borgeren indgår i, og mulighed for at målrette danskuddannelsen til borgerens konkrete behov. Det giver også mulighed for, at sproglæreren kan observere og hjælpe borgeren i konkrete situationer, eksempelvis med hvordan man taler med kollegaerne i pausen.

Særlige indsatser ud over den almindelige danskuddannelse

I kommunerne findes der også eksempler på særlige indsatser ud over almindelig danskuddannelse. Disse tæller netværk med danske familier i lokalsamfundet, barselgrupper og fjernundervisning. Den slags indsatser anvendes oftere til borgere under integrationsloven end til borgere under LAB-loven. Dette skal ses i sammenhæng med, at det er integrationsborgerne der, ifølge respondenterne, har de største sproglige udfordringer. 23 % af kommunerne anvender altid eller ofte netværk med danske familier i lokalsamfundet, til borgere under integrationsloven. 9 % af kommunerne anvender dette til borgere under LAB-loven. Barselgrupper og fjernundervisning anvendes i lidt mindre omfang af kommunerne.

Virksomhedsrettede indsatser

Tal fra jobindsats.dk viser, at kommunerne forøgede brugen af privat og offentlig virksomhedspraktik i årene efter 2017, hvilket formodentligt afspejler en ændret praksis i jobcentre som følge af de lovændringer, der blev vedtaget på området i 2016. Virksomhedspraktik i en privat virksomhed er den type af virksomhedsrettet indsats, som kommunerne bruger mest, hvis man sammenligner med offentlig virksomhedspraktik eller offentlig eller privat løntilskudsjob.

I spørgeskemaundersøgelsen har vi også undersøgt kommunernes brug af andre typer af virksomhedsrettede indsatser – eller kombinationer af indsatser. Undersøgelsen viser, at ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik samt mentorer er de to typer af virksomhedsrettede indsatser, som den største andel af de kommunale respondenter har svaret, at de altid eller ofte benytter til borgere under integrationsloven og til borgere under LAB-loven. Der er også forholdsvis mange kommuner, der anvender branchepakker. Ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik er den indsats, som den største andel af respondenterne vurderer øger progressionen mod beskæftigelse for begge målgrupper.

Casestudiet peger på, at størstedelen af tilbud som virksomhedspraktik, løntilskud eller "hybridmodeller" (der ikke er tilbud i lovens forstand), hvor virksomhedspraktik kombineres med ordinære timer, bliver etableret i et samarbejde mellem jobcenteret og private virksomheder. Virksomhedspraktik på offentlige arbejdspladser forekommer også, men spiller en mindre rolle i integrationsindsatsen.

Casestudiet viser også, at man i kommunerne oplever ordinære timer og småjob som et virksomt redskab både i indsatsen over for jobparate/aktivitetsparate uden arbejds erfaring, som har brug for opkvalificering, og over for flygtninge og indvandrere, som har været langvarigt på kontanthjælp. Det kan dog være udfordrende for virksomhedskonsulenterne at få etableret kombinationen af virksomhedspraktik og ordinære timer.

Stor opbakning til virksomhedsrettede indsatser i kommunerne

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at langt størstedelen af de kommunale respondenter mener, at virksomhedspraktik generelt øger progressionen mod beskæftigelse for både borgere under integrationsloven og for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven. Dette på trods af, at de også oplever en række udfordringer for målgruppens deltagelse i virksomhedspraktik. De ser især utilstrækkelige danskundskaber og manglende faglige kvalifikationer som en udfordring, men også udfordringer omkring dårligt helbred og helbredsmestring samt manglende motivation og social kontrol.

Ledere og fagprofessionelle i kommunerne bekræfter i casestudierne den generelt store opbakning til retningen mod tidlig og øget brug af virksomhedsrettede indsatser. Lederne og de fagprofessionelle omtaler dog også den nuværende integrationsopgave som "svær". En del af det svære består i, at den målgruppe, kommunerne arbejder med, aktuelt er en blanding af de mest udfordrede fra gruppen ankommet fra 2015 og frem, og de "gamle" grupper, som har været i Danmark og modtaget overførselsindkomster i en årrække. Begge grupper er karakteriseret ved at leve med problemer af større eller mindre kompleksitet relateret til helbred, sociale og familie-relaterede forhold. Sociale problemer kan relatere sig til manglende netværk i Danmark, men også stofmisbrug eller hjemløshed. Familieproblemer kan fx handle om social kontrol i forhold til særligt kvinder og teenagemødre eller udfordringer knyttet til opdragelse af børn.

Medarbejdere i kommunerne argumenterer for, at de må tage højde for sådanne livsvilkår i forhold til at afstemme forventningen til, hvornår og hvor meget den virksomhedsrettede tilgang kan rykke disse borgere i retning af selvforsørgelse. Spørgeskemaundersøgelsen viser endvidere, at de fleste kommunale respondenter oplever, at der er nogle borgere, som virksomhedspraktik ikke hjælper til progression frem mod beskæftigelse – især borgere med psykiske og fysiske helbredsproblemer og med familiære udfordringer.

Integrationsuddannelse (IGU)

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at næsten alle (89 %) kommuner anvender IGU til borgere under integrationsloven. Der er dog et væsentligt frafald på IGU. Over halvdelen af respondenterne vurderer, at frafaldet skyldes et manglende økonomisk incitament for den IGU-ansatte (58 %), eller at den IGU-ansatte har fået ordinær ansættelse (55 %).

Vejledning og opkvalificering

Tal fra jobindsats.dk viser, at kommunerne – parallelt med at de forøgede deres brug af virksomhedspraktik i årene 2017-2019 – også forøgede deres brug af vejledning og opkvalificering i årene 2017-2019 til integrationsborgere. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen peger på, at kommunerne gør brug af en række forskellige vejlednings- og opkvalificeringsindsatser. Jobsøgningskurser, korte vejlednings- og afklaringsforløb samt vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og valg er de indsatser, der oftest anvendes til borgere i målgruppen under integrations- og LAB-loven, hvorimod rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner og brobygningsforløb til uddannelse er blandt de mindst anvendte indsatser.

Ud over de nævnte indsatser med fokus på jobsøgning, vejledning, brobygning til uddannelse og opkvalificering har flere kommuner også en række tiltag til borgere med problemer ud over ledighed. De indsatser, der oftest bruges til borgere under integrationsloven, er mentorer, familieindsatser og indsatser i forhold til hverdagsmestring. For borgere i målgruppen under LAB-loven er mentorer og helbredsindsatser, herunder helbreds-screening/helbredsundersøgelse og indsatser i forhold til fysisk/psykisk helbreds-mestring, derimod de mest anvendte indsatser.

Ordinær uddannelse som indsats og mål

Herudover viser resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, at tæt på halvdelen af kommunerne 'ofte' eller 'af og til' anvender ordinær uddannelse til borgere i målgruppen under både integrations- og LAB-loven, som er på anden ydelse end SU. I begge tilfælde vurderer størstedelen af kommunerne, at dette i mindre eller nogen grad er en effektiv indsats til at få borgere i målgruppen i beskæftigelse eller i gang med en ordinær uddannelse på SU.

Casestudiet viser, at casekommunerne efter integrationsloven fra 2016 oplever, at de anvender ordinær uddannelse og uddannelsesforberedende forløb i mindre omfang, end de gjorde før 2016. Da der kom mange unge flygtninge til Danmark, var der flere borgere, der havde kompetencerne til relativt hurtigt at kunne starte på en ordinær uddannelse. En casekommune havde eksempelvis et særlig projekt målrettet unge flygtninge, der havde været i gang med en uddannelse i deres hjemland, hvor det lykkedes at få de unge igennem deres danskuddannelse på et år i stedet for tre år, hvorefter de unge kom videre på VUC, og flere fortsatte på en videregående uddannelse. For den del af målgruppen, der er tilbage i jobcenteret i 2020, er vejen til uddannelse ofte lang, ikke mindst fordi de mangler danskundskaberne til at kunne tage en uddannelse. Derfor er målet for denne gruppe ofte at komme i job frem for uddannelse. Dette er i tråd med lovgivningens intention, som er, at borgeren skal følge den korteste vej til selvforsørgelse.

De kommunale respondenters vurdering af vejlednings- og opkvalificeringsindsatser

Selvom der er bred opbakning til den virksomhedsrettede indsats, er der medarbejdere, der efterlyser bedre muligheder for at tilbyde mere sammenhængende vejlednings- og opkvalificeringsforløb, fx imellem borgernes praktikforløb, så der ikke bliver et "hul" i borgernes indsats, hvor borgerne oplever, at deres indsats går i stå. Lovgivningen giver mulighed for, at kommunerne kan tilbyde vejledning og opkvalificering mellem de perioder, hvor de er i virksomhedspraktik, men det er ikke alle kommuner, som benytter sig af disse muligheder.

Finansiering

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at omkring to-tredjedel af kommunerne har fået ekstern finansiering til indsatser under integrationsloven, og en tredjedel har fået ekstern finansiering til indsatser under LAB-loven. Indsatserne anvendes især til at styrke den virksomhedsrettede indsats og til at afprøve nye metoder og arbejdsgange, men også i et vist omfang til at introducere nye indsatser. Næsten alle de kommuner, der har opnået ekstern finansiering, oplever, at de eksterne midler har ført til en forbedret indsats.

Vores interview viser endvidere, at kommunerne oplever, at fordelene ved ekstern finansiering er, at det giver kommunerne mulighed for at afprøve nye metoder og/eller arbejde fokuseret med en særlig målgruppe. Ulemperne ved den eksterne finansiering er primært dokumentationskravene forbundet med de eksterne midler. Kommunerne oplever dette som en stor opgave. Kravene kan udgøre en barriere for nogle kommuner i forhold til at søge eksterne midler, fordi de ikke har medarbejderressourcerne til det.

Nogle casekommuner efterspørger muligheden for, at eksterne midler kan indgå i driften af den eksisterende indsats, der opleves kraftigt beskåret. Andre casekommuner sætter pris på, at eksterne midler giver mulighed for at prøve nye ting af, eller arbejde fokuseret med et område og ikke bare "forsvinder ind i driften."

Hovedresultater fra litteraturstudiet

I litteraturoversigten har vi afdækket den videnskabelige litteratur, der undersøger effekter af forskellige typer af indsatser, der har til formål at få flygtninge og ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse. Fokus er på indsatser, som kommunerne har et betydeligt ansvar for at forvalte, og som de påvirker. Derfor har vi ikke inddraget studier af virkninger af forskellige regler, som primært fastsættes på nationalt plan uden et betydeligt forvaltningsansvar for kommunerne. Det gælder eksempelvis virkninger af forskellige ydelsesniveauer, da reglerne på dette område typisk fastsættes nationalt.

Formålet er at identificere, hvilke typer af indsatser der har vist sig at være virkningsfulde i forhold til at nedbryde barrierer for flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet. Oversigten er baseret på en systematisk gennemgang af den nyere videnskabelige litteratur. Den inkluderer primært studier fra de nordiske lande. Typen af indsatser, der undersøges, inkluderer en række forskellige indsatser på beskæftigelsesområdet såvel som på familie- og boligområdet. Gennemgangen af litteraturen viser følgende:

Sprogundervisning: Baseret på to danske (Arendt et al., 2020; Rotger, 2011) og et fransk studie (Lochmann et al., 2019) finder vi stærk evidens for, at sprogundervisning ingen effekt har på beskæftigelse på kort sigt (under indsatsen eller kort efter), hvilket kan skyldes, at sprogundervisningen efterlader mindre tid til at søge job. På længere sigt, dvs. efter 3-5 år, finder vi, at der er *moderat evidens* for, at sprogundervisning har positive beskæftigelseseffekter (Arendt et al., 2020; Rotger, 2011). Endelig vurderer vi, at der er utilstrækkelig viden til at konkludere på evidensgraden i forhold til deltagelse i arbejdsstyrken, idet Lochmann et al. (2019) er det eneste studie, der undersøger dette.

Introduktionsprogrammer: På trods af, at en række studier har undersøgt effekterne af diverse ændringer i nordiske integrationsprogrammer, er det svært at konkludere på tværs af de individuelle studier, da de undersøger effekten af forskellige introduktionsprogrammer og indsatser, som ikke nødvendigvis er sammenlignelige. På baggrund af primært to studier fra henholdsvis Sverige (Andersson et al., 2017) og Finland (Sarvimäki & Hämäläinen, 2016) vurderer vi dog, at der er en indikation for, at individuelt tilrettelagte programmer har positive indkomst-effekter.

Virksomhedspraktik: Baseret på en række nyere studier (Thuesen et al., 2020a; Arendt, 2020; Arendt & Bolvig, 2020; Hardoy & Zhang, 2019) såvel som indsigter fra tidligere litteraturstudier vurderer vi, at der er stærk evidens for, at virksomhedspraktik kan have positive beskæftigelseseffekter. Nyere dansk forskning peger dog på, at virksomhedspraktik inden for det første år kan gå ud over flygtninges formelle danskundskaber (Arendt & Bolvig, 2020). Anden nyere dansk forskning peger på, at det har betydning, hvordan virksomhedspraktik organiseres. En brancheorienteret tilgang kan således være særlig effektiv til at øge beskæftigelsen blandt især ikkevestlige kvinder (Thuesen et al., 2020a).

Løntilskud: Baseret på indsigter fra Arendt et al. (2016), finder vi, at der er der er stærk evidens for både en positiv programeffekt og en positiv nettoeffekt af løntilskud i den private sektor. Samtidig er der stærk evidens for både fastholdelseseffekter og positive programeffekter af løntilskud i den offentlige sektor, hvilket vil sige, at der under løntilskudsperioden er evidens for negative beskæftigelseseffekter, mens disse effekter bliver positive efter løntilskudsperioden er overstået. Samlet set er der en indikation for, at nettoeffekten af løntilskud i den offentlige sektor er positiv.

Intensiverede samtaleforløb: Baseret på indsigter fra Arendt et al. (2016) finder vi, at der er modstridende evidens for beskæftigelseseffekten af intensiverede samtaleforløb på jobcentrene. Der er i det hele taget meget begrænset forskning i effekterne af forskellige typer af forvaltningsmæssig organisering af beskæftigelsesindsatser til ikkevestlige indvandrere.

Vikarbureauer: Baseret på indsigter fra Arendt et al. (2016) finder vi, at der er moderat evidens for, at vikarbureauer har en positiv program- og nettoeffekt på beskæftigelsen.

Uddannelsesaktivering: Baseret på indsigter fra Arendt & Pozzoli (2013) og Arendt et al. (2016) finder vi, at der er modstridende evidens om både programeffekten og nettoeffekten af uddannelsesaktivering for ikkevestlige indvandrere.

Familieindsatser: Baseret på tre studier norske studier (Naz, 2010; Flaatten, 2015; Hardoy & Schöne, 2008) vurderer vi, at der er moderat evidens for, at et øget økonomisk incitament til at passe egne små børn har en negativ effekt på ikkevestlige kvinders arbejdsudbud og lønindkomst. Samtidig er der utilstrækkelig viden om effekten af at reducere prisen på børnepasning på ikkevestlige kvinders arbejdsudbud og lønindkomst.

Boligplacering: Baseret på et dansk (Damm, 2014) og et hollandsk (Beckers & Borghans, 2011) studie vurderer vi, at der ikke er tilstrækkelig evidens til at konkludere på effekten af boligplaceringer. Resultaterne peger dog på, at nærmiljøet i det område, som flygtninge/asyllansøgere bor i, har betydning for deres beskæftigelse, og at det at bo sammen med andre ikkevestlige indvandrere kan have en positiv beskæftigelseseffekt. Damm (2014) peger dog på, at beskæftigelsesraten og uddannelsesniveaue blandt andre ikkevestlige indvandrere i nærmiljøet er afgørende. Hvis andre indvandrere i nærmiljøet er i beskæftigelse, så styrker det sandsynligheden for, at ledige indvandrere kommer i job.

Konklusioner og perspektiver

Et relativt bredt spektrum af problemer hæmmer de ledige integrations- og LAB-borgeres muligheder for/evner til at komme i beskæftigelse. De tæller manglende dansk kundskaber, faglige kvalifikationer og viden om det danske samfund. Hertil kommer problemer med hverdagsmestring, motivation, dårligt helbred og social kontrol. Barriererne er større for integrationsborgere end for LAB-borgere og for kvinder end for mænd. Det er også værd at bemærke, at LAB-borgerne er væsentligt ældre end integrationsborgere.

Kommunerne iværksætter en relativt bred vifte af indsatser under integrations- og LAB-loven, som sigter mod at få borgerne til at overkomme disse barrierer. Mange af interviewpersonerne i case-studierne påpeger, at der er behov for en helhedsorienteret og tværfaglig indsats til disse personer. Vi har imidlertid sparsom viden om effekter af helhedsorienterede og tværfaglige indsatser. Integrationsprogrammer er ofte helhedsorienterede og tværfaglige. Litteraturstudiet finder indikation for, at individuelt tilrettelagte programmer har positive indkomsteffekter. Det tyder på, at individuelt tilpassede programmer måske kan hjælpe.

Vores case-undersøgelse tyder på, at det er en fordel for sagsbehandlingen, at kommunen oparbejder specialiseret integrationsfaglig viden i et team eller en særlig afdeling. Vores litteraturstudie har haft fokus på indsatser og de mulige kausale effekter heraf. Det har kun i begrænset omfang identificeret studier, der giver indsigt i beskæftigelseseffekter af forskellige typer organisering på integrationsområdet. Der findes studier af, om intensiverede samtaleforløb på jobcentre styrker indvandreres beskæftigelseschancer, men der er modstridende evidens for, om den type forløb har effekt eller ej.

Hvad angår danskuddannelse finder vi i spørgeskemaundersøgelsen en høj grad af tilfredshed blandt kommunerne med danskuddannelsens kvalitet – både til borgere under integrationsloven og til borgere under LAB-loven. Kommunerne er også tilfredse, men dog i knap så høj grad, med danskuddannelsens beskæftigelsesrettede fokus. Litteraturstudiet viser, at der er moderat evidens for, at sprogundervisning har en langsigtet (efter 3-5 år) positiv beskæftigelseeffekt. På kort sigt, dvs. under indsatsen eller kort tid efter, er der derimod ingen effekter. Det er altså vigtigt, at kommunerne har fokus på at sikre danskundskaber – også blandt de svagere grupper af ledige, fx kontanthjælpsmodtagere med en længere ledighedshistorik.

Det er den virksomhedsrettede indsats, som står i centrum for kommunernes indsats over for ledige integrationsborgere og LAB-borgere. Det peger både vores spørgeskemaundersøgelse og vores casestudier på. Kommunerne handler her i rimelig god overensstemmelse med, at der er stærk evidens for, at virksomhedspraktik har positive beskæftigelseeffekter på kort sigt. Vi har imidlertid sparsom viden om effekter af virksomhedspraktik på længere sigt. Nyere danske studier (Arendt, 2020; Arendt & Bolvig, 2020) peger på, at de positive effekter forsvinder over tid, og at der er risiko for, at en intens virksomhedsrettet indsats kan gå ud over borgerens sprogindlæring, som har betydning for beskæftigelseschancer på længere sigt.

Vi har også ret sparsom viden om indsatser, der særligt kan hjælpe de mere udsatte grupper i beskæftigelse – dvs. de grupper, som p.t. udgør en større andel af de ledige. Nyere studier af integrationspålæg (Arendt et al., 2018) og branchepakker (Thuesen et al., 2020a) rummer dog til dels relevant viden i forhold til disse grupper og peger på vigtigheden af indsatser som både forberedelse og støtte forud for virksomhedspraktik/løntilskudsjob/IGU.

Som nævnt ovenfor er det bemærkelsesværdigt, at samtidig med, at kommunerne forøgede deres antallet af virksomhedspraktikforløb i årene 2017-2019, forøgede de også brugen af vejledning og opkvalificering. Selvom der er bred opbakning til den virksomhedsrettede indsats i kommunerne, er der også medarbejdere, der efterlyser bedre muligheder for at tilbyde vejlednings- og opkvalificeringsforløb som forberedelse og støtte til fx aktivitetsparate borgere. Litteraturstudiet har ikke identificeret nyere studier, som giver viden om beskæftigelseeffekter af vejledning og opkvalificering, og ældre litteraturstudier kan ikke finde evidens for positive virkninger heraf. Eftersom kommunerne er tilbøjelige til at kombinere vejledning og opkvalificering med de virksomhedsrettede indsatser, er der behov for mere viden om, hvad effekten er af kombinere disse indsatser – særligt i forhold til aktivitetsparate integrations- og LAB-borgere.

Undersøgelsens resultater giver anledning til at opridse en række perspektiver:

- Det kræver en velorganiseret tværfaglig indsats fra kommunens side, hvis det skal lykkes at få de 'svageste' integrationsborgere og LAB-borgere ud på arbejdsmarkedet. En virksomhedsrettet indsats kan virke, hvis den følges af indsatser til at forberede og støtte. En god sammenhæng mellem virksomhedspraktik, sprogundervisning og kurser (og evt. andre redskaber som mentorer) er særlig vigtig i forhold til borgere, der har problemer af større eller mindre kompleksitet (fx helbredsproblemer, sociale problemer og familierelaterede problemer). Det fremgår af casestudiet, at denne gruppe kan have vanskeligt ved at deltage i og drage nytte af virksomhedspraktik.
- Stat, kommuner og regioner har brug for en bedre målgruppeforståelse – i forhold til sprogkundskaber, kvalifikationer, helbred mv. – for at vurdere de reelle beskæftigelsesmuligheder i fx fleksjob, deltidsjob mv. for forskellige dele af målgruppen. Sundhedsproblemer karakteriserer i varierende omfang en betydelig del af de ledige integrations- og LAB-borgere. I vores spørgeskemaundersøgelse anfører en større andel af responden-

terne, at de oplever barrierer for beskæftigelsesindsatsen i form af ventetider i sundhedssystemet, og at de praktiserende læger ikke bakker op om målet om beskæftigelse til borgerne. Derfor synes der at være behov for, at beskæftigelsessystemet og sundhedssektoren, herunder de praktiserende læger, formår at samarbejde bedre.

- Hvad angår ikkevestlige kvindelige indvandrere, oplever kommunernes medarbejdere, at deres indsatser kan hjælpe nogle af disse kvinder, hvis det lykkes at finde frem til dét, som motiverer den enkelte, fx at kunne forsørge sin familie, tjene egne penge, tage en uddannelse, være en rollemodel for sine børn, få et større netværk eller en bedre bolig. Forskning peger dog på, at der ikke er nogen enkle metoder til at få flere af disse kvinder i beskæftigelse. Arendt og Schultz-Nielsen påpeger (2019), at der findes studier, som for disse kvinder finder positive korttidseffekter af virksomhedspraktik og positive langtidseffekter af sprogundervisning og gennemførelse af videregående uddannelse. Men der er brug for mere erfaringsopsamling og forskning i, hvad der kan bringe flere af disse kvinder i beskæftigelse eller uddannelse – også for at overvinde barrierer knyttet til manglende motivation, usikkerhed og social kontrol.
- En betydelig gruppe af de ledige integrations- og LAB-borgere får ikke lært tilstrækkeligt dansk på trods af tilbud om danskuddannelse, og mange af de ledige har ikke fået vedligeholdt deres danskundskaber, når de er stoppet på sprogskolen. I forhold til nyankomne er det vigtigt at indrette de virksomhedsrettede indsatser på en sådan måde, at borgerne kan få det bedst mulige udbytte af deres danskuddannelse. I forhold til LAB-borgere er det vigtigt at have fokus på muligheder for at opkvalificere deres evne til at forstå og tale dansk.
- En større del af de ledige integrations- og LAB-borgere har så dårlige danskkompetencer, at de vil have svært ved at tage en ordinær uddannelse. Medarbejdere i kommunerne i vores casestudie efterspørger arbejdsmarkedsrettede opkvalificeringsforløb, som kan give disse borgergrupper nogle reelle og branchespecifikke kompetencer. Det kan fx foregå i regi af nogle lidt længere, sammenhængende forløb til vejledning og opkvalificering. En del medarbejdere i kommunerne giver endvidere udtryk for, at IGU'en er mere oplagt til lidt ældre personer (over 40 år), idet yngre borgere lettere kan sluses ind i det ordinære uddannelsessystem. Dette kan dog ikke lade sig gøre i dag, hvor IGU kun kan igangsættes for personer under 40 år og med maks. 5 års ophold i Danmark.

1 Indledning

I Danmark er det kommunerne, der skal sikre integration af nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge og styrke chancerne for, at disse personer får en tilknytning til arbejdsmarkedet. Kommunerne har ansvaret for jobcentre og derigennem også for at hjælpe andre på fx kontanthjælp – herunder ikkevestlige indvandrere – i job. Kommunerne har en nøglerolle, når det handler om at sikre en tæt arbejdsmarkedstilknytning blandt alle grupper i samfundet, hvilket er en central udfordring i et velfærdssamfund som det danske.

Beskæftigelsesstatistikkerne viser, at denne udfordring stadig er stor blandt gruppen af flygtninge og indvandrere fra ikkevestlige lande. De seneste tal fra 2019 viser, at beskæftigelsesfrekvensen blandt indvandrere fra ikkevestlige lande på 58,0 % ligger knap 20 procentpoint under beskæftigelsesfrekvensen for personer med dansk oprindelse på 77,6 %⁵. Disse tal dækker dog over store kønsforskelle. Hvor gabet i beskæftigelsesfrekvens mellem mænd med ikkevestlig indvandrerbaggrund er 14,7 % i forhold til etnisk danske mænd, er forskellen for kvindernes vedkommende på 24,1 % i 2019⁶. Den beskæftigelsespolitiske udfordring er således større for indvandrerkvindernes end for indvandrermandenes vedkommende.

Med hensyn til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge viser de seneste tal fra 3. kvartal 2020, at 37 % er i lønmodtagerbeskæftigelse efter 3 års ophold i Danmark⁷. Trods en positiv udvikling siden 2016 ligger dette stadig under målsætningen om, at hver anden skal være i arbejde inden for de tre første år, efter at de er kommet til Danmark. Sammenligner vi med 3. kvartal 2019, hvor 42 % var i beskæftigelse efter 3 års ophold i Danmark, tyder tallene desværre på, at covid-19-krisen og dens indvirkning på dansk økonomi har gjort det sværere for nyankomne flygtninge at komme i og/eller fastholde beskæftigelse.

Ud over covid-19-krisen udfordrer en række andre barrierer også flygtninges og ikkevestlige indvandreres beskæftigelsesmuligheder. Barriererne er fx manglende viden om det danske arbejdsmarked (fx Damm, 2014) et mismatch mellem kvalifikationer og krav på det danske arbejdsmarked (fx begrænsede danskkundskaber, Aldashev, Gernandt & Thomsen, 2009), manglende uddannelsesmæssige kvalifikationer (fx Arendt, 2015; Gorinas og Jakobsen, 2015; Schultz-Nielsen og Skaksen, 2017), helbredsproblemer (Rosdahl, 2006; Singhammer, 2008) og kulturelle forskelle såsom holdninger til kønsroller og forventninger til kvinders rolle i familien (Gorinas, 2014). For at øge arbejdstilknytningen blandt flygtninge og indvandrere er det derfor nødvendigt at sætte ind på flere forskellige områder ud over indsatsen på selve beskæftigelsesområdet. Denne kortlægning handler om, hvordan kommunerne håndterer disse opgaver.

1.1 Kortlægningens formål og hoveddele

Ansvaret for integrationen af nytillkomne flygtninge og indvandrere har siden 1999, hvor Danmarks første integrationslov trådte i kraft, ligget hos kommunerne (Arendt, 2016). Det drejer sig mere specifikt om udlændinge, der modtager SHO-ydelse i henhold til integrationsloven og lov om en aktiv socialpolitik. Som nævnt har kommunerne også ansvaret for beskæftigelsesindsatsen for flygtninge og indvandrere, der ikke er under integrationsloven, fx ikkevestlige

⁵ Data er fra Danmarks Statistik (tabel RAS200 i Statistikbanken) og dækker de 16-64-årige.

⁶ Mere specifikt lå beskæftigelsesfrekvensen i 2019 for mænd med dansk oprindelse på 78,9 %, mens den for mandlige indvandrere med ikkevestlig baggrund lå på 64,2 %. For kvinder med dansk oprindelse lå den på 76,2 %, mens den for kvinder med ikkevestlig indvandrerbaggrund lå på 52,1 % (RAS200).

⁷ Data er fra Det nationale integrationsbarometer og dækker gruppen af de 21-64-årige flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. <https://integrationsbarometer.dk/aktuelt/7/?v=8367dee8e122&municipalities%3Alist%3Aint=851>.

indvandrere på kontanthjælp eller sygedagpenge. Det er altså en kommunal opgave at sikre, at flygtninge og ikkevestlige indvandrere har de bedste forudsætninger for at komme ind på det danske arbejdsmarked og at øge arbejdstilknytningen blandt disse grupper.

Denne opgave løses bedst muligt og mest effektivt på baggrund af et højt vidensniveau om, hvilke typer indsatser der benyttes i de forskellige kommuner, og hvilke der har positive virkninger. Det er med afsæt heri, at Finansministeriet og Kommunernes Landsforening i efteråret 2019 besluttede at igangsætte en kortlægning og undersøgelse af integrationsindsatser og -projekter i kommunerne. I Aftale om kommunernes økonomi for 2020 besluttede regeringen og KL således at få gennemført *"en særskilt kortlægning og undersøgelse af integrationsindsatser og -projekter med henblik på at understøtte en mere sammenhængende og effektiv indsats med særligt fokus på at øge beskæftigelsen blandt ikkevestlige indvandrere og flygtninge."* (Regeringen og KL, 2019 s.16).

Nærværende kortlægning af beskæftigelsesrettede integrationsindsatser, som dækker både integrationsindsatser og -projekter, har således til formål at bidrage med viden om, hvordan indvandrere og flygtninge mest effektivt bringes i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet. Rapporten rummer derfor:

- *en empirisk kortlægning og analyse af indsatser og projekter i kommunerne.* Denne del af rapporten har til formål at afdække, hvordan kommunerne arbejder med at få forskellige målgrupper af flygtninge og indvandrere primært i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, sekundært i uddannelse.
- *et litteraturstudie af virkningsfulde indsatser/projekter og vurdering af effekter.* Dette studie har til formål at undersøge effekterne af forskellige integrationsindsatser på primært beskæftigelse, sekundært ordinær uddannelse, på baggrund af den eksisterende videnskabelige litteratur.

Desuden giver rapporten et overblik over de statslige lovgivningsmæssige og økonomiske rammer samt over statslige indsatser og projekter på integrationsområdet.⁸

Det overordnede formål med kortlægningen er således at skabe et overblik over de indsatser og projekter, der i dag bliver brugt rundt om i kommunerne for at få flere ikkevestlige indvandrere og flygtninge i job eller uddannelse. Den skal også bidrage med viden om, hvordan indvandrere og flygtninge mest effektivt bringes i primært beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet, sekundært i ordinær uddannelse. I sidste ende skal denne viden bidrage til, at midlerne til integrationsindsatsen bruges mest effektivt i forhold til at øge arbejdstilknytningen blandt flygtninge og ikkevestlige indvandrere.

Kortlægningen anlægger en bred forståelse af beskæftigelsesrettede integrationsindsatser og -projekter. Disse går således ud over indsatser og projekter på selve beskæftigelsesområdet og inkluderer indsatser og projekter på en række andre områder, som har til formål at nedbryde barrierer for flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet. Ligeledes omfatter opgaven både de indsatser, der er specifikt henvendt til flygtninge og indvandrere (fx dansk-uddannelse og andre indsatser under SHI-programmet) såvel som generelle indsatser, hvor indvandrere er en del af målgruppen. Det, som ikke indgår i rapporten, er fx virkninger af størrelsen på ydelser som SHO-ydelse eller kontanthjælp, da dette niveau fastlægges af Folketinget og ikke af kommunerne. Eventuelle virkninger af det såkaldte paradigmeskifte på beskæftigelse – herunder fokus på hjemsendelse af personer med midlertidig opholdstilladelse

⁸ Se bilag 1 i Bilagsrapporten.

og ændringer af udlændingelovens regler om muligheder for at få permanent opholdstilladelse – indgår heller ikke i kortlægningen. Det skyldes, at disse regler også er landsdækkende og ikke som sådan indgår i kommunernes beskæftigelsesindsats.⁹

1.2 Lovrammer og målgrupper

For at forstå, hvordan kommunerne forvalter deres myndighedsopgave på integrations- og beskæftigelsesområdet i forhold til ikkevestlige førstegenerationsindvandrere, er det en fordel at kende lidt til den lovramme, som kommunerne opererer indenfor. Denne lovramme beskrives kortfattet nedenfor. For at forstå lovrammen er det en fordel at være opmærksom på, at der er tre primære hovedgrupper af ikkevestlige indvandrere, som modtager offentlig overførselsindkomst i Danmark, se boks 1.1. Ud over de tre nedenstående grupper er der også ikkevestlige indvandrere på dagpenge, sygedagpenge, ledighedsydelse mv. Disse grupper rummer dog ikke mange personer.¹⁰

Boks 1.1 Hovedgrupper af ledige ikkevestlige indvandrere

1. **Nyankomne under et program:** Ledige, som modtager SHO-ydelse, og som er under SHI-programmet. Det er personer, som har været i Danmark i mindre end 5 år. Det er altså de helt nyankomne.
2. **Relativt nyankomne, ikke længere under program:** Ledige, som modtager SHO-ydelse, og som *ikke* er under et SHI-program. Det er personer, som har været i Danmark i 5 til 10 år. Det er altså de flygtninge og familiesammenførte, som ikke længere er helt nyankomne.
3. **Personer, som modtager uddannelses- eller kontanthjælp:** Disse personer har opholdt sig i Danmark i minimum 10 år, og de er heller ikke (længere) under et SHI-program. Det er altså ikkevestlige indvandrere, som har opholdt sig i Danmark over en længere årrække.

Inden vi beskriver de rammer for den beskæftigelsesrettede integrationsindsats, som lovgivningen fastlægger i dag, er det vigtigt at være opmærksom på, at det store antal flygtninge og familiesammenførte, som kom til Danmark fra 2015-2017, førte til nogle lovændringer, som også præger indsatsen i dag. Således indgik den daværende regering, KL og arbejdsmarkedets parter i marts 2016 to- og trepartsaftaler, hvor hovedfokus var et generelt øget fokus på beskæftigelse i integrationsindsatsen¹¹. Aftalernes fokusområder omfatter:

- bedre brug af asyl- og overgangsfasen
- at flygtninge skal mødes som jobparate
- at integrationsprogrammet¹² intensiveres og fokuseres på job
- en mere erhvervsrettet danskuddannelse
- en styrket virksomhedsservice
- en ny integrationsuddannelse (IGU)

⁹ Det udelukker ikke, at disse regler også kan påvirke beskæftigessituationen blandt integrations- og LAB-borgere (se også Rytter & Ghandchi 2019). Et forskningsprojekt under Aalborg Universitet udforsker endvidere forskellige typer af virkninger af disse regelændringer. Se: <https://vbn.aau.dk/en/projects/life-in-a-suspended-state-rethinking-the-reception-of-asylum-seek>.

¹⁰ For flere oplysninger, se kapitel 2.

¹¹ <https://ufm.dk/uddannelse/integration-pa-uddannelsesområdet/regler-og-rammer/integrationsaftaler>

¹² I 2015/2016 havde integrationsprogrammet endnu ikke skiftet navn til SHI-programmet.

- kompetenceafklaring
- målrettede veje ind på arbejdsmarkedet (branchepakker).

Folketinget vedtog efterfølgende i juni 2016 en række ændringer af integrationsloven¹³. I februar 2019 blev yderligere en række ændringer af integrationsloven, repatrieringsloven og lov om aktiv socialpolitik vedtaget, der bl.a. førte til, at kommunerne skulle styrke deres fokus på repatriering af flygtninge og familiesammenførte. Den seneste lovgivning forandrede dog ikke, at kommunerne forsat skal have et stærkt arbejdsmarkeds- og virksomhedsrettet fokus i deres integrationsindsats.

Nyankomne flygtninge og familiesammenførte

De primære lovrammer for kommunernes beskæftigelsesrettede integrationsindsats findes i integrationsloven og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Integrationsloven er vigtigst i forhold til at sætte rammerne for integrationsindsatsen for de nyankomne indvandrere (gruppe 1 i boks 1.1.).

Af integrationsloven fremgår det, at et af hovedformålene med loven er, at udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse (§ 1). Kommunen skal derfor tilbyde nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge et *selvforsørgelses- og hjemrejseprogram*. Andre familiesammenførte udlændinge, dvs. fx familiesammenførte til personer over 24 år med statsborgerskab i Danmark eller et andet nordisk land, skal have tilbudt et *introduktionsprogram*. SHI-programmet blev indtil 1. juli 2019 benævnt integrationsprogrammet¹⁴. Kommunerne skal tilrettelægge programmerne, så udlændingen opnår beskæftigelse inden for 1 år, men programmerne kan forlænges i op til 5 år, hvis målet ikke nås tidligere.

For begge programmer gælder, at de primære indsatser består i:

- beskæftigelsesrettede tilbud, dvs. vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik, ansættelse med løntilskud
- danskuddannelse på sprogskolerne (Dansk 1, 2, 3).

Hvad angår de beskæftigelsesrettede tilbud, rummer lovgivningen et krav om tidlig virksomhedsrettet indsats, der indebærer, at kommunalbestyrelsen så vidt muligt inden for to uger, og senest ved programmernes påbegyndelse, skal give en udlænding, som er berettiget til SHOydelse, et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller løntilskud. Integrationsloven fastlægger endvidere, at den virksomhedsrettede indsats skal være kontinuerlig. Dette krav indebærer, at der højst må være 6 uger mellem de virksomhedsrettede tilbud for borgere, som kommunen vurderer som jobparat, dvs. parat til at påtage sig et arbejde inden for tre måneder. For en jobparat udlænding skal tilbuddene have en varighed på gennemsnitligt mindst 15 timer om ugen.

Nyankomne flygtninge og familiesammenførte skal som udgangspunkt vurderes som *jobparate* i de første 3 måneder, efter at kommunen har fået ansvaret for den pågældendes forsørgelse, med mindre det er åbenbart, at borgeren ikke er i stand til at deltage i virksomhedspraktik eller varetage et løntilskudsjob. I modsat fald må kommunen kategorisere en nyankommet som *aktivitetsparat*, dvs. ikke parat til at påtage sig et arbejde inden for tre måneder pga. komplekse

¹³ Se Orienteringsskrivelse om ændringer af integrationsloven mv. som følge af vedtagelse af lovforslag L 189 i Folketinget den 3. juni 2016, <https://uim.dk/filer/integration/orienteringsskrivelse-l-189.pdf>, og <https://www.altinget.dk/arbejdsmarked/artikel/overblik-her-er-trepartsaftalen-om-flygtninge>

¹⁴ Se Orienteringsskrivelse om ændringer af integrationsloven, repatrieringsloven og lov om aktiv socialpolitik som følge af vedtagelse af lovforslag nr. L 140 i Folketinget den 21. februar 2019, jf. <https://uim.dk/filer/integration/orienteringsskrivelse-l140.pdf>.

og sammensatte problemer, fx helbredsproblemer, PTSD o.l. For en aktivitetsparat udlænding skal kommunen tilrettelægge en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats efter en konkret vurdering af den pågældendes forudsætninger og behov.

Både jobparate og aktivitetsparate udlændinge, som modtager SHO-ydelse, har pligt til at deltage i kommunens tilbud og til at udnytte deres arbejdsmuligheder.¹⁵ De skal også lægge deres CV ind på Jobnet. Jobparate skal aktivt søge job og løbende registrere alle jobsøgningsaktiviteter i en joblog på Jobnet. Ydelsesmodtagere, som ikke opfylder deres rådighedsforpligtelser, fx uden rimelig grund afslår et arbejde, afviser eller udebliver fra tilbud, ikke møder til samtale mv., skal pålægges sanktioner, der kan bestå i fradrag i eller nedsættelse af hjælpen eller i yderste fald ophør af hjælpen.

Hvad angår sprogundervisning, skal kommunen senest én måned efter at have overtaget ansvaret for en nyankommet flygtning eller familiesammenført til en flygtning henvise den pågældende til danskuddannelse i henhold til lov om danskuddannelse til voksne udlændinge. Tilbud om danskuddannelse til flygtninge og familiesammenførte har en varighed på op til 5 år og kan maksimalt udgøre gennemsnitligt 15 timer om ugen. Flygtninge og familiesammenførte omfattet af integrationsloven, som har bestået Danskprøve 2 eller højere niveau, kan få en bonus på 6.000 kr. skattefrit som et éngangsbeløb, hvis de ikke modtager SHO-ydelse, eller som et tillæg til deres ydelse over 6 måneder.

Bemærk i øvrigt, at kravene til kommunerne om at levere en integrationsindsats, som nyankomne indvandrere skal deltage i, kun gælder i forhold til borgere, der er på offentlig forsørgelse.

Indvandrere, som har været længere tid i Danmark

Hvis flygtninge eller familiesammenførte ikke er kommet i beskæftigelse inden for de første 5 år i Danmark, vil de ikke længere skulle deltage i SHI-programmet, men vil overgå til en beskæftigelsesindsats under lov om en aktiv beskæftigelsesindsats ('LAB-loven'). De vil dog stadig kunne modtage SHO-ydelse (hvis betingelserne herfor stadig er opfyldt).

Indvandrere, som har opholdt sig i Danmark mere end samlet 9 ud af de sidste 10 år, har ret til kontanthjælp eller uddannelsesydelse, hvis de i øvrigt lever op til forudsætninger for at modtage disse ydelser i henhold til lov om aktiv socialpolitik. Ud over at leve op til opholdskravet skal personer, for at være berettigede til disse ydelser, også leve op til et beskæftigelseskrav ved at have haft ordinært arbejde i 2½ år inden for de seneste 10 år. Beskæftigelseskravet gælder som hovedregel for alle, som er indrejst til Danmark 1. januar 2008 eller senere. Endvidere skal borgere, som har modtaget kontanthjælp, uddannelseshjælp eller SHO-ydelse i sammenlagt 1 år i løbet af de sidste 3 år, have arbejdet mindst 225 timer inden for de seneste 12 kalendermåneder for fortsat at være berettigede til hjælpen.

Personer, der modtager kontanthjælp eller uddannelseshjælp (unge under 30 år uden en kompetencegivende uddannelse), skal på linje med modtagere af SHO-ydelse stå til rådighed for arbejdsmarkedet, deltage i samtaler og tilbud i jobcenteret og søge job. Virksomhedspraktik og job med løntilskud er også centrale indsatser i jobcentrene i forhold til at styrke chancerne for, at de kommer i job. De skal ligeledes sanktioneres af jobcenteret, hvis de ikke lever op til deres forpligtelser i henhold til lovgivningen. Selvom reglerne for tildeling af ydelser fremgår af lov om aktiv socialpolitik, er det fortrinsvis lov om aktiv beskæftigelsesindsats ('LAB-loven'), som definerer rammerne for indsatser i forhold til denne gruppe.

¹⁵ Bemærk dog, at en jobparat udlænding kan undtages fra kravet om at registrere sin jobsøgning i Jobnet, hvis den pågældende ikke har tilstrækkelige it- og sproglige kompetencer til det (jf. integrationsloven, § 26a, stk. 4)

Overblik over antal borgere i de primære målgrupper

Når man benytter ovenstående inddeling i tre primære målgrupper (se Boks 1.1) for integrationsindsatsen, kan man opgøre antallet af personer i disse målgrupper ud fra tal fra jobindsats.dk. Disse tal fremgår af Tabel 1.1, der viser, at det i 2019 drejer sig om ca. 27.000 borgere (udregnet som fuldtidspersoner).

Tabel 1.1 Fordelingen af ikkevestlige indvandrere, der i 2019 modtog hhv. SHO-ydelse eller kontanthjælp (fuldtidspersoner)

	0-5 år under program	Øvrige modtagere af SHO-ydelse	Kontanthjælp
Opholdstid	0-4 år	5-9 år	10+ år
Fuldtidspersoner 2019	5.374	5.566	16.104
Heraf andel jobparat	64 %	40 %	18 %
Lovgivning	SHI-program efter integrationsloven	Lov om aktiv beskæftigelsesindsats	Lov om aktiv beskæftigelsesindsats

Kilde: Jobindsats.dk

I kapitel 2 går vi i flere detaljer med sammensætningen af målgrupper for integrationsindsatsen og udviklingen i disse målgrupper over de seneste år som baggrund for at forstå de udfordringer, kommunerne står overfor.

1.3 Metoder, empiriske data og analyser

Kortlægningen og analysen af indsatser og projekter i kommunerne har til formål at afdække, hvordan kommunerne arbejder med at få forskellige målgrupper af flygtninge, familiesammenførte til flygtninge og andre ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse eller tættere på beskæftigelse. Vi undersøger også sekundært, hvordan kommunerne arbejder med at få disse borgere i (SU-berettiget) uddannelse. Analysen ser udelukkende på borgere, som er førstegenerationsindvandrere, og altså ikke på efterkommere.

Den empiriske kortlægning består af tre delanalyser:

1. En **forundersøgelse**, der består af telefoninterview med udvalgte kommuner og resourcepersoner.
2. En **kvantitativ kortlægning**, der består af en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner.
3. En **kvalitativ kortlægning**, der består af interviewbaserede casestudier i 10 kommuner.

Som forberedelse til spørgeskemaundersøgelsen og casestudierne har vi gennemført en forundersøgelse (1.), der indledningsvist skal afdække, hvilke indsatser der findes i kommunerne. Den kvantitative kortlægning (2.) skal via spørgeskema give et overblik over de forskellige typer af kommunale indsatser, der har til formål at øge beskæftigelsen, sekundært afgang til ordinær uddannelse, blandt ikkevestlige indvandrere og flygtninge, mens den kvalitative kortlægning (3.) via casestudier skal give en mere dybdegående viden om, hvordan kommunerne arbejder med at få forskellige målgrupper af flygtninge og indvandrere i beskæftigelse.

Forundersøgelsen, spørgeskemaundersøgelsen og casestudierne beskrives i det følgende.

1.3.1 Forundersøgelsen

Vi gennemførte en forundersøgelse for at opnå et første indblik i, hvilke forskellige typer af beskæftigelsesrettede integrationsindsatser kommunerne har, hvordan indsatserne er organiseret, og hvor stor spredning der er på kommunerne mht., hvilke indsatser de anvender, og den måde de organiserer indsatsen på. Forundersøgelsen skulle også give viden om, hvordan indsatserne omtales i kommunerne. Denne viden var vigtig i forhold til udarbejdelsen af spørgeskemaet. Resultaterne fra forundersøgelsen blev også anvendt i tilrettelæggelsen af case-studierne – både med hensyn til, hvem der skulle interviewes og udformning af interviewguides.

Forundersøgelsen bestod af interview med:

- fem ressourcepersoner med et stort kendskab til integrationsindsatsen
- repræsentanter fra 10 kommuner med erfaring med kortlægningens målgrupper.

Ressourcepersonerne arbejder alle med flygtninge, familiesammenførte og ikkevestlige indvandrere og repræsenterer frivillige organisationer, relevante statslige og kommunale myndigheder samt interesseorganisationer og private virksomheder. Formålet var at få viden fra personer uden for kommunerne, om deres kendskab til kommunale indsatser i forhold til målgrupperne, om deres erfaringer fra eventuelle samarbejder med kommunerne om integrationsindsatsen, om hvad de oplever som barrierer for integration, og om hvilke typer indsatser de mener, der er behov for, hvis beskæftigelsen i målgrupperne skal øges.

De 10 kommuner blev udvalgt ud fra principper om at sikre spredning både mht. geografi og kommunistørrelse, samt hvor succesfulde kommunerne er i integrationsindsatsen. Kriterier for succes tog udgangspunkt i dels VIVEs benchmarkinganalyse (Andrade & Rotger, 2019), dels i ledighedstal for indvandrere fra jobindsats. Endvidere tog vi hensyn til at sikre medvirken fra både kommuner, som har mange flygtninge og familiesammenførte under SHI-programmet, og kommuner, der har mange ikkevestlige indvandrere under LAB-loven.

Forundersøgelsen foregik som en telefonisk rundringning, hvor vi anvendte en semistruktureret interviewguide. Interviewguiden blev lavet med udgangspunkt i den eksisterende viden om de beskæftigelsesrettede integrationsindsatser i kommunerne, bl.a. aktuelle analyserapporter¹⁶, inspirations- og metodekataloger med gode eksempler på kommunale integrationsindsatser¹⁷, samt viden opnået fra interview med ressourcepersoner.

Interviewene dækkede både indsatser for flygtninge og familiesammenførte under SHI-programmet og indsatser for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven, dvs. danskuddannelse, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud mv. Forundersøgelsen gav indtryk af forskellige variationer af, hvordan den beskæftigelsesrettede integrationsindsats kan tilrettelægges, om den er ens for borgere under integrations- og LAB-loven, og hvorvidt den suppleres med andre indsatser, fx social- og sundhedsindsatser eller særligt tilrettelagte forløb. Et særligt tilrettelagt forløb kan eksempelvis være rettet mod kulturelle forskelle i opfattelsen af kvinders rolle i familie- og arbejdsliv. Forundersøgelsen afdækkede et konkret eksempel, hvor kvinder deltager i et forum, hvor deltagerne diskuterer temaer som det danske arbejdsmarked, arbejdsidentitet, balance mellem arbejdsliv og familieliv, rollen som mor, hustru, og medarbejder. I et eksempel på en supplerende indsats tilbydes flygtninge med

¹⁶ Et eksempel er LG Insight (2019), som har afdækket, hvilke typer af virksomhedsrettede indsatser kommunerne især anvender.

¹⁷ Eksempler er kataloger udarbejdet af KL og SIRI, se KL (2016) og SIRI (2018)

psykiske helbredsproblemer støtte i den virksomhedsrettede indsats. Forundersøgelsen af dækkede også kommunernes brug af integrationsgrunduddannelse (IGU) samt brugen af puljemidler (fx SIRIs projekt med integrations- og beskæftigelsesambassadører).

1.3.2 Spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen skulle give et overblik over de forskellige typer af kommunale indsatser, der har til formål at øge afgangens til beskæftigelse og ordinær uddannelse for ikke-vestlige indvandrere og flygtninge under integrationsloven eller LAB-loven. Spørgeskemaet blev sendt til jobcentre i alle kommuner i Danmark.¹⁸ I det følgende beskriver vi, hvilke temaer spørgeskemaet berører, vores fremgangsmåde ved udsendelse af spørgeskemaet, og til sidst hvor mange kommuner vi har fået besvarelser fra, og hvem der har besvaret skemaet.

Hvad har vi spurgt om – temaer i spørgeskemaundersøgelsen

Spørgeskemaet er bygget op, så der er en stor blok med spørgsmål vedrørende indsatserne til flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven (gruppe 1, se boks 1.1.) og en stor blok spørgsmål vedrørende indsatserne til ikkevestlige indvandrere under LAB-loven (gruppe 2 og 3, se boks 1.1.). Temaerne er de samme i de to blokke (med undtagelse af, at der ikke spørges til IGU i blokken om LAB-loven), men spørgsmålene er tilpasset forskellene på de to lovgivninger.

Vi har blandt andet spurgt til:

- de udfordringer, som kommunale respondenter oplever, at borgere med ikkevestlig baggrund har i forhold til at opnå beskæftigelse
- organiseringen af indsatsen, herunder om kommunerne har et integrationsteam, indgår i tværgående samarbejder og anvender sanktioner
- hvilke konkrete indsatser kommunen anvender inden for hovedgrupperne: de virksomhedsrettede indsatser, IGU, danskuddannelse, vejledning og opkvalificering samt fastholdelsesindsatser
- hvad der er formålet med en række indsatser, og hvordan de kommunale respondenter vurderer disse indsatsers virkning
- hvorvidt kommunerne har fået ekstern finansiering til dele af indsatserne (fx fra statslige puljer).

Udarbejdelsen af spørgeskemaet bygger på resultaterne fra forundersøgelsen, litteratur om indvandreres integration på arbejdsmarkedet samt beskrivelser og undersøgelser af forskellige integrationsindsatser.

Udsendelse af spørgeskemaet

Målgruppen for spørgeskemaundersøgelsen var ledere med ansvar for henholdsvis indsatsen under integrationsloven og indsatsen under LAB-loven. I nogle kommuner er det den samme leder, der har ansvaret for begge indsatser, mens det i andre kommuner er forskellige ledere. For at kunne sende spørgeskemaet direkte til de relevante ledere sendte vi først et kort spørgeskema til alle jobcenterchefer, hvor vi bad dem angive, hvem der skulle besvare spørgsmål

¹⁸ Dog er skemaet ikke sendt til Fanø Kommune, da indsatsen her varetages af Esbjerg Kommune. Endvidere har Vallensbæk og Ishøj Kommuner fælles jobcenter, og det samme har Tårnby og Dragør Kommuner. Det betyder, at vi har udsendt spørgeskemaet til i alt 95 kommuner.

om indsatser under henholdsvis integrationsloven og LAB-loven. Dernæst sendte vi selve spørgeskemaet til de kommunale ledere (og i nogle tilfælde relevante medarbejdere, se næste afsnit), som jobcentercheferne havde peget på.

Spørgeskemaet blev sat op i SurveyXact, og respondenterne fik tilsendt et link til det elektroniske spørgeskema.

Hvor mange og hvem har besvaret spørgeskemaet

Af Tabel 1.2 fremgår det, at vi har fået besvarelser fra 79 kommuner på spørgsmålene vedrørende integrationsloven, hvoraf 65 har svaret på alle spørgsmålene. Vi har imidlertid fået færre svar fra kommunerne på spørgsmålene vedrørende LAB-loven. 47 kommuner har svaret på disse spørgsmål, hvoraf 43 har svaret på alle spørgsmålene. Tager vi udgangspunkt i både de helt og delvist besvarede spørgeskemaer, får vi en svarprocent på 83 for spørgsmålene vedrørende integrationsloven og en svarprocent 49 for spørgsmålene vedrørende LAB-loven.

I mange kommuner var det den samme person, der skulle svare på spørgsmålene vedrørende integrationsloven og LAB-loven. Spørgsmålene vedrørende LAB-loven stod sidst i skemaet. Det kan være en medvirkende årsag til, at der er færre besvarelser her. En anden forklaring kan være, at kommunerne ikke ser indsatserne under LAB-loven som integrationsindsatser, og derfor har været mindre motiveret for at svare på disse spørgsmål.

Tabel 1.2 Antal kommuner, der har besvaret skemaet, og svarprocent. Særskilt for spørgsmål vedrørende hhv. integrationsloven og LAB-loven.

	Integrationslov	LAB-lov
Gennemførte besvarelser (antal)	65	43
Delvist gennemførte besvarelser (antal)	14	4
Besvarelser i alt (antal)	79	47
Svarprocent (procent)	83	49

Note: Alle besvarelser er medtaget i beregningen af svarprocenten. I alt 95 kommuner fik spørgeskemaet.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner

I langt de fleste kommuner er det en chef eller leder, der har besvaret spørgsmålene, se Tabel 1.3. Det gælder for 75 % af besvarelserne vedrørende integrationsloven og for 79 % af besvarelserne vedrørende LAB-loven. De øvrige, der har besvaret spørgsmålene, er blandt andet integrationskonsulenter/jobkonsulenter/beskæftigelseskonsulenter og integrationskoordinatorer. I denne rapport omtaler vi personer, der har besvaret spørgeskemaet, som "de kommunale respondenter", uanset stillingskategori.

Tabel 1.3 Respondenternes fordeling på stillingskategori. Særskilt for respondenter til spørgsmål under integrationsloven og respondenter til spørgsmål under LAB-loven. Procent.

	Integrationsloven	LAB-loven
Chef	13	17
Leder	62	62
Integrationskonsulent/jobkonsulent/beskæftigelseskonsulent	10	4
Koordinator	10	11
Virksomhedskonsulent	3	2
Ingen af de ovenstående	3	4
I alt, procent	101	100
I alt, antal kommuner	79	47

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner

Tjek for skævheder i svar

Vi har undersøgt, om der er skævheder i geografi eller størrelse i kommunernes tilbøjelighed til at besvare vores spørgeskema. Bilagsfigur 3.1 og 3.2 i Bilagsrapporten viser svarprocent for kommunistørrelse og region. Forskellene er forholdsvis små og ikke alarmerende. Dog har kommunerne i Region Midtjylland en forholdsvis høj svarprocent i LAB-spørgsmål.

Vi har også undersøgt, om respondenter, som er chefer/ledere, afviger fra andre respondenter i deres besvarelser i forhold til vores spørgsmål om barrierer for beskæftigelse for integrationsborgere. Det er tænkeligt, at chefer/ledere er mere på afstand af borgerne og derfor har mindre detaljerede eller præcise bedømmelser af fx barrierer for beskæftigelse. Vi kan her konstatere, at chefer/ledere i forhold til kvindelige integrationsborgere er tilbøjelige til at bedømme nogle af deres barrierer for beskæftigelse som lidt større end andre respondenter uden ledelsesansvar (se også kapitel 2, tabel 2.2). Det drejer sig om problemer med utilstrækkelige danskundskaber, manglende kendskab til det danske arbejdsmarked, dårligt helbred/helbredsmestring og manglende motivation. I forhold til en række andre spørgsmål om barrierer er der ingen forskelle. Vi mener derfor ikke, at dette underminerer spørgeskemaundersøgelsens resultater, da også respondenter, som ikke er ledere, peger på de samme udfordringer.¹⁹ Endvidere finder vi ikke tilsvarende signifikante forskelle i forhold til mandlige integrationsborgere.

Vi har også forsøgt at dele besvarelserne på spørgsmål om udfordringer for indsatsen op på chefer og medarbejdere, fx spørgsmål om problemer med finde praktikpladser (se tabel 3.12 i kap. 3.3.). Her finder vi ingen signifikante forskelle i besvarelserne.

1.3.3 Casestudier

For at opnå en dybdegående viden om kommunernes beskæftigelsesrettede integrationsindsatser lavede vi casestudier i 10 kommuner. Casestudierne fandt sted i perioden august til november 2020. Det var oprindeligt planen at gennemføre besøg i hver casekommune af en til to dages varighed med interview med relevante aktører i kommunernes beskæftigelsesrettede integrationsindsatser. Denne plan måtte vi imidlertid ændre grundet covid-19-situationen i efteråret og vinteren 2020. Vi nåede dog at gennemføre ét casebesøg i en kommune, mens

¹⁹ Bemærk også, at hvis man mere grundigt skal undersøge, om respondenternes stilling/position i organisationen har betydning for deres svar, er man også nødt til at kontrollere for en række andre forhold, fx kommunekaraktéristika, som godt kan være det, som driver tilsyneladende forskelle på chefers og andre medarbejders svar.

alle øvrige casestudier blev gennemført som enten fokusgruppeinterview og/eller individuelle interview via videolink eller telefon.

Nedenfor beskriver vi udvælgelsen af casekommuner og interviewpersoner samt indhold og analyse af de kvalitative interview.

Udvælgelse af casekommuner

I udvælgelsen af de 10 casekommuner har vi sikret en vis spredning i forhold til kommunernes størrelse, geografiske placering, performance og resultater fra spørgeskemaundersøgelsen. Endelig har vi skelet til, om kommunerne har haft særlige indsatser til målgrupperne. Udvælgelsen af kommuner med forskellig performance, i forhold til at få henholdsvis flygtninge og indvandrere i beskæftigelse, skete med udgangspunkt i VIVEs benchmarkinganalyse af kommunernes beskæftigelsesindsats for flygtninge og familiesammenførte til flygtninge (Andrade & Rotger, 2019) samt opgørelser af ledighedstal for indvandrere fra jobindsats.dk. Udvælgelsen på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen muliggjorde, at vi kunne udforske særligt interessante perspektiver eller indsatser, som kom frem i spørgeskemabesvarelsene.

To kommuner fra forundersøgelsen blev udvalgt til også at deltage i casestudiet, da vi vurderede, at kommunerne havde centrale erfaringer, som det var relevant at afdække yderligere.

Vi oplevede en positiv interesse fra kommunerne i forhold til kortlægningen. Kommunernes medarbejdere på beskæftigelses- og integrationsområdet oplevede dog et stort arbejdspress pga. covid-19-situationen, der gjorde det svært for dem at afse tid til at deltage i undersøgelsen. På denne baggrund var der kommuner, der takkede nej til at deltage i kortlægningen.

Vi kontaktede i alt 18 kommuner, der opfyldte vores udvælgelseskriterier. Herudaf var der 10 kommuner, der takkede ja til at deltage som en casekommune i kortlægningen. Kommunerne og deres medarbejdere blev lovet anonymitet i kortlægningen.

Interviewpersoner

I hver kommune interviewede vi de centrale aktører i kommunernes beskæftigelsesrettede integrationsindsatser. Afgørelsen om, hvilke aktører der var centrale, blev truffet i samarbejde med vores kontaktperson i kommunen og afhang af den enkelte kommunes organisering, indsatser og tilbud. Der var både fokus på indsatser, der udføres i kommunens beskæftigelsesforvaltning, og andre indsatser, der kan nedbryde barrierer for målgruppens deltagelse på arbejdsmarkedet – fx indsatser på sundhedsområdet og socialområdet.

Interviewene foregik som gruppe- og enkeltinterview, alt efter hvad der gav mening i den enkelte kommune. Gruppeinterviewene foregik inden for og ikke på tværs af kommunale forvaltninger og projekter, så medarbejderne oplevede at kunne tale frit uden at påvirke deres tværgående samarbejdsrelationer efterfølgende.

Vi kunne også have valgt at gennemføre interview med ledige integrations- og LAB-borgere for at få borgernes perspektiv på kommunernes indsatser repræsenteret. Det havde også været relevant, men havde krævet en anden prioritering af de ressourcer, som var tilgængelige for projektet. I en kortlægning, hvis formål er at komme bredt omkring, hvad kommunerne gør på integrationsområdet, har vi derfor valgt at fokusere på viden og erfaringer hos dem, der i første linje er ansvarlige for denne praksis, dvs. de kommunale medarbejdere.

Omfang af interview

Casestudiet består af 38 interview med i alt 58 personer. 23 interview blev gennemført som enkeltinterview og 15 som gruppeinterview.

I hver casekommune lavede vi som minimum et interview med en leder og en medarbejder fra enten integrations- eller LAB-området. I de kommuner, hvor det blev vurderet relevant, og hvor der kunne afses tid til det, interviewede vi også medarbejdere fra andre forvaltninger og øvrige relevante samarbejdspartnere.

Tabel 1.4. viser, hvordan omfanget af interview i de 10 casekommunerne fordelte sig.

Tabel 1.4 Oversigt over medvirkende interviewpersoner i casekommuner

	Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen	Øvrige forvaltninger og samarbejdspartnere	Samlet antal
Ledere	Interview med 15 ledere	Interview med én leder fra et sprogcenter	16
Medarbejdere	Interview med 31 medarbejdere ansat i beskæftigelses- og integrationsforvaltningen	Interview med 11 medarbejdere, fx medarbejder fra sprogcenter, sundhedsområdet og civilsamfundsorganisation.	42
Samlet antal	46	12	58

Indhold i interview

De kvalitative interview i casekommunerne byggede videre på den viden, vi havde opnået i forundersøgelsen om, hvordan kommunerne arbejder med at få forskellige målgrupper af flygtninge og indvandrere i beskæftigelse eller tættere på arbejdsmarkedet. Casestudierne gav bl.a. dybdegående viden om:

- hvilke tilbud der tilbydes forskellige dele af målgruppen
- hvordan indsatsen er organiseret i kommunen
- hvordan der samarbejdes med centrale aktører på beskæftigelses- og integrationsområdet om målgrupperne mv.

Et særligt fokus i interviewene var aktørernes oplevelser af arbejdet med de tidlige og kontinuerlige virksomhedsrettede indsatser, deres oplevelser og erfaringer med målgrupperne, deres erfaringer med og vurderinger af virkningsfulde indsatser i forhold til at bringe målgrupperne tættere på beskæftigelse samt aktørernes oplevelser af udfordringer og barrierer i deres arbejde. Vi spurgte, om der eksempelvis var nogle målgrupper, som de oplever har særlige udfordringer i forhold til beskæftigelse og uddannelse. Og om nogle typer af samarbejde omkring målgruppen har været særligt udfordrende at få til at fungere.

Interviewene blev gennemført med udgangspunkt i semistrukturerede interviewguides, der sikrede, at vi både fik afdækket undersøgelsens centrale spørgsmål samt eksplorativt fik afdækket de særegne erfaringer i hver casekommune.

Analyse af interviewmateriale

Alle interview blev optaget som digitale lydfiler, og det kvalitative interviewmateriale blev efterfølgende refereret og kodet med fokus på målgruppernes karakteristika, kommunernes organisering af integrationsindsatsen, erfaringer med danskuddannelse, erfaringer med virksomhedsrettede indsatser, vejledning og opkvalificering samt finansiering og puljemidler. Analysen af det kvalitative materiale bygger således videre på og supplerer den viden, vi har fået fra spørgeskemaundersøgelsen og litteraturstudiet.

På baggrund af de 10 casestudier får vi indgående kendskab til kommunernes praksis med at hjælpe forskellige målgrupper af flygtninge og indvandrere tættere på arbejdsmarkedet og i beskæftigelse. I rapporten præsenterer vi ligheder og forskelle på tværs af kommunernes størrelse, performance og geografi vedrørende målgrupper, organisering, indsatser og finansiering. Vi søger på den baggrund at uddrage inspirerende eksempler og erfaringer fra kommunale praksisser vedrørende den beskæftigelsesrettede integrationsindsats i perioden 2015-2020. Når vi skriver i rapporten, at *"flere kommuner fortæller/oplever/har erfaringer med X"*, så er der tale om, at flere end to kommuner har en given oplevelse eller erfaring. Vi har ikke lavet en kvantitativ analyse af vores kvalitative materiale, da de 10 kommuner ikke er repræsentative for kommuner i Danmark i statistisk forstand.

1.4 Litteraturoversigt

Nærværende rapport rummer også – ud over den empiriske kortlægning af kommunernes indsatser med henblik på at få ikkevestlige indvandrere i arbejde – en litteraturoversigt. Formålet med litteraturoversigten har været at udarbejde en oversigt, der beskriver virkningsfulde indsatser eller projekter i forhold til at få indvandrere og flygtninge i beskæftigelse baseret på den videnskabelige litteratur på området.

Litteraturoversigten afdækker således videnskabelige studier, der undersøger effekter af forskellige typer af indsatser, der har til formål at nedbryde barrierer for flygtninges og indvandreteres deltagelse på arbejdsmarkedet. Det vil sige, at studiet ikke er begrænset til indsatser på beskæftigelsesområdet, men også inkluderer indsatser på andre områder (fx familie-, unge- og sundhedsområdet), som har til hensigt at nedbryde barrierer for målgruppens deltagelse på arbejdsmarkedet.

Det tidligere KORA (nu VIVE) har i 2013 (Arendt & Pozzoli, 2013) og 2016 (Arendt et al., 2016) udgivet litteraturoversigter over effektive beskæftigelsesrettede indsatser over for ikkevestlige indvandrere. Begge oversigter fokuserer på beskæftigelsesrettede indsatser i regi af den aktive arbejdsmarkedspolitik. Tilsammen dækker de to litteraturoversigter kvantitative effektstudier udgivet i perioden 2001-2014. Begge oversigter inkluderer både indsatser målrettet indvandrere, fx under introduktionsprogrammet, såvel som almene indsatser i beskæftigelsessystemet. Herudover har Arendt & Schultz-Nielsen (2019) udgivet en litteraturoversigt, som undersøger effekten af en række forskellige indsatser på ikkevestlige kvinders beskæftigelse.

Denne nye litteraturoversigt bygger videre på den eksisterende viden og fokuserer den nye litteratursøgning omkring studier udgivet i løbet af de seneste 10 år. Afrapporteringen af indsatser inden for dette område beror på en kombination af indsigter fra disse allerede eksisterende litteraturoversigter og fra nyere enkeltstående studier.

Litteraturoversigten udarbejdes ud fra et metodedesign, der indeholder fire faser, som illustreret i Figur 1.1.

Figur 1.1 Faser i litteraturoversigten



Kilde: VIVE

Litteraturstudiets inklusionskriterier, metoder og søgestrategi, gennemførelse og resultater beskrives nærmere i kapitel 8. De enkelte studier, som vi har valgt at inkludere, dvs. deres indhold og resultater, gennemgås i kortlægningens bilagsrapport.

1.5 Kortlægningens opbygning, terminologi og forkortelser

Rapporten består af en sammenfatning, diskussion og perspektivering og 9 kapitler. Strukturen er således, at der efter dette indledende kapitel 1 følger:

Kapitel 2, som mere detaljeret beskriver den beskæftigelsesudfordring, kommunerne står over for på integrationsområdet.

Kapitel 3, som analyserer kommunernes organisering af indsatsen – både internt i jobcenteret og i forhold til andre relevante forvaltningsenheder i kommunen.

Kapitel 4, som analyserer organisering og kommunale erfaringer med danskuddannelse og samarbejde med sprogskolerne.

Kapitel 5, som analyserer kommunale erfaringer med de virksomhedsrettede indsatser og virkningerne heraf.

Kapitel 6, som analyserer kommunale erfaringer med brugen af vejledning, opkvalificering og sanktionering i forhold til målgrupperne.

Kapitel 7, som analyserer kommunale erfaringer med finansiering og puljemidler på integrationsområdet.

Kapitel 8, som rummer det ovenfor beskrevne litteraturstudium af virkningsfulde indsatser til at bringe flygtninge, familiesammenførte og andre ikkevestlige indvandrere i job.

Kapitel 9, som rummer en konklusion og perspektivering af rapportens resultater med fokus på, hvordan kommunernes indsatser kan videreudvikles.

Ud over rapporten findes der også en Bilagsrapport.

Terminologi og forkortelser

Vi bruger i rapporten følgende forkortelser og betegnelser (jf. Boks 1.1):

- Vi bruger forkortelsen **SHI-programmet** for selvforsørgelses- og hjemrejse- eller introduktionsprogrammet.

- Når det drejer sig om selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse, bruger vi forkortelsen **SHO-ydelser**.
- Borgere, der modtager en SHO-ydelse og er under et SHI-program, omtaler vi som **integrationsborgere**.
- Ikkevestlige borgere, der modtager en SHO-ydelse, men som ikke er under et SHI-program, eller som modtager kontant- eller uddannelseshjælp, omtaler vi som **LAB-borgere**.
- **Branchepakker** refererer til en tilgang til at få ledige ikkevestlige indvandrere i job, hvor en serie af virksomhedspraktikker inden for samme branche skal styrke borgerens kvalifikationer i forhold til at varetage et job inden for denne branche (se Thuesen et al., 2020a, omtalt i litteraturstudiet i kap. 8 og i Bilagsrapporten)
- **IGU** er en forkortelse for Integrationsgrunduddannelse, som skal sikre opkvalificering og arbejde til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. En IGU varer to år og omfatter ansættelse i en lønnet praktikstilling på en virksomhed og skoleundervisning med uddannelsesgodtgørelse.²⁰
- **IPS** er en forkortelse for Individuelt Placeret Job med Støtte (fra eng. Individual Placement and Support) – en indsats, der sigter mod at hjælpe personer med psykisk sygdom i job gennem hurtig udplacering i et job med støtte²¹.

²⁰ Se <https://uim.dk/arbejdsomrader/den-beskaeftigelsesrettede-integrationsindsats/bonus-og-igu/generelt-om-igu>

²¹ Se fx <https://jobmeddiagnose.dk/course/view.php?id=73>

2 Udfordringer hos flygtninge og ikkevestlige indvandrere i forhold til at opnå beskæftigelse

Som en ramme for de efterfølgende kapitler beskriver vi i dette kapitel, hvilke udfordringer kommunerne står overfor på integrationsområdet. Der er i kapitlet fokus på udfordringer hos borgerne. Forskellige udfordringer i forhold til organisering og tilrettelæggelse af indsatsen er nærmere beskrevet og diskuteret i kapitel 3. Vi starter med at vise omfanget af udfordringerne med udgangspunkt i nogle tal fra Danmarks Statistik og andre myndigheder for alle ikkevestlige indvandrere i Danmark. Dernæst beskriver vi nogle af de udfordringer, som kommunale chefer, ledere og medarbejdere oplever, at borgere med ikkevestlig baggrund har i forhold til at opnå beskæftigelse – delt op for integrationsborgere og LAB-borger. Beskrivelsen er dels baseret på spørgeskemaundersøgelsen, dels baseret på de 10 kommunale casestudier.

2.1 Integrationsproblemerne omfang i tal

Befolkningsstørrelse og beskæftigelsesfrekvens

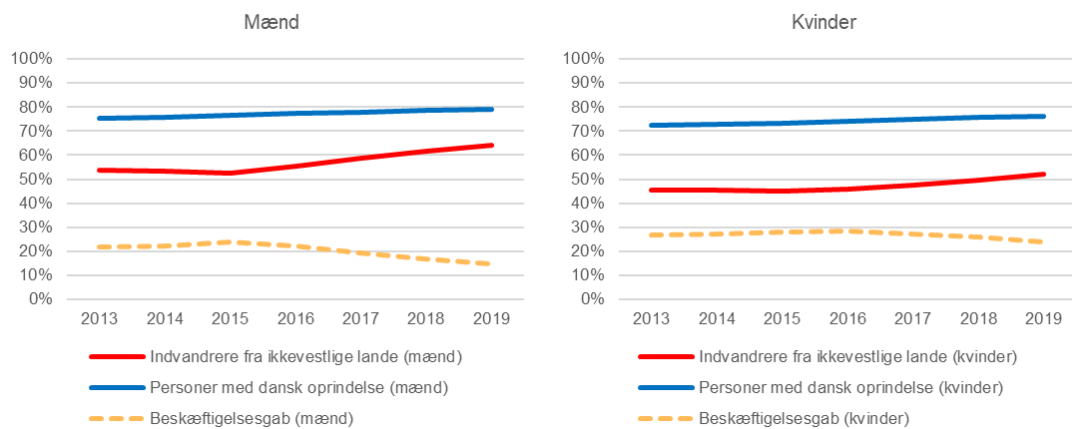
I slutningen af 2020 (målt fjerde kvartal) var der 357.436 ikkevestlige indvandrere i Danmark, hvoraf 83 % var mellem 18 og 64 år.²² Som det også fremgik af kapitel 1, har ikkevestlige indvandrere et betydeligt efterslæb i beskæftigelse i forhold til majoritetsbefolkningen. De nyeste tal fra 2019 for de 16-64-årige viser således, at 58 % af ikkevestlige indvandrere er i beskæftigelse sammenlignet med 78 % af befolkningen med dansk oprindelse.²³ Der er dog markante forskelle på de to køn (se nedenfor) ligesom der over tid også er sket ændringer.

Figur 2.1 viser udviklingen i beskæftigelsesfrekvensen (andelen i beskæftigelse) blandt henholdsvis mænd og kvinder over perioden 2013-2019, hvor beskæftigelsen har været generelt stigende. Blandt ikkevestlige indvandrere har der dog været en særlig positiv udvikling. Over perioden er beskæftigelsesfrekvensen således steget fra 54 % til 64 % blandt ikkevestlige indvandrermand og fra 45 % til 52 % blandt ikkevestlige indvandrerkvinder. For både mændene og kvinderne skyldes dette særligt en positiv udvikling i den sidste del af perioden. Samlet set er beskæftigelsesfrekvensen blandt ikkevestlige indvandrere steget mere end blandt majoritetsbefolkningen, og beskæftigelsesgabets størrelse er som resultat faldet over perioden fra 22 procentpoint til 15 procentpoint for mændene og fra 27 procentpoint til 24 procentpoint for kvinderne.

²² Kilde: Danmarks Statistik (FOLK1E)

²³ Kilde. Egne beregninger på baggrund af data fra Statistikbanken Danmarks Statistik (tabel RAS201).

Figur 2.1 Beskæftigelsesfrekvensen for ikkevestlige indvandrere og personer med dansk oprindelse, 2013-2019. Særskilt for kvinder og mænd. Procent



Anm.: Figuren omfatter personer alderen 16-64 år.

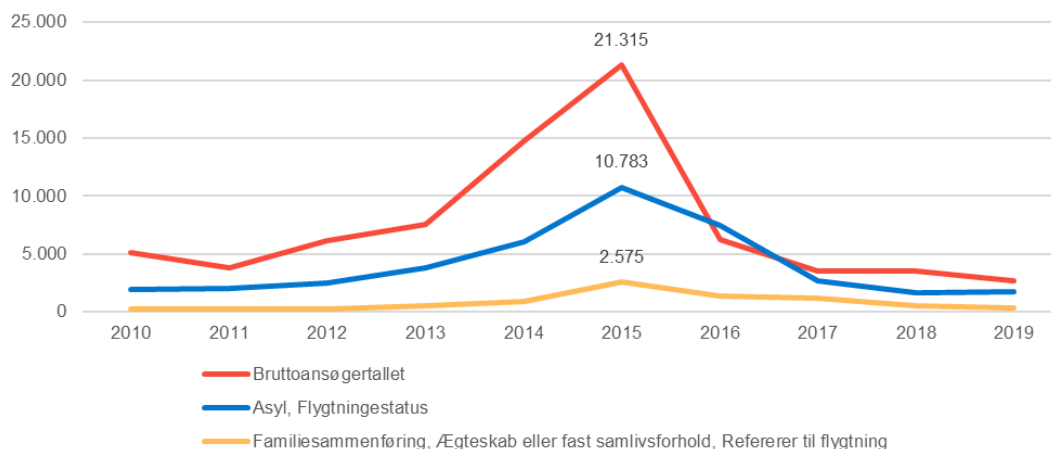
Note: Beskæftigelsesfrekvensen er beregnet som andelen af beskæftigede (enten lønmodtagere, selvstændige eller medarbejdende ægtefæller). Beskæftigelsesgab er beregnet som forskellen mellem beskæftigelsesfrekvensen for de to grupper.

Kilde: Egne beregninger baseret på data fra Statistikbanken Danmarks Statistik (tabel RAS201).

Flytningetilstrømningen til Danmark steg kraftigt i perioden 2011-2015 og særligt efter 2013. Da tilstrømningen toppede i 2015, søgte 21.315 personer asyl i Danmark. Samme år fik 10.783 personer endvidere meddelt opholdstilladelse som flygtning, imens 2.575 fik tildelt opholdstilladelse som familiesammenførte ægtefæller og fast samlevende. Siden da er antallet af asylansøgere, personer der fik tildelt opholdstilladelse som flygtninge og familiesammenførte ægtefæller til flygtninge faldet igen, og i 2019 var antallet af asylansøgere på det laveste niveau (2.716) siden 2010 (se Figur 2.2).

For undergruppen af flygtninge og familiesammenførte hertil ser vi også udtalte forskelle mellem andelen af kvinder og mænd i beskæftigelse. Blandt de 21-64-årige flygtninge og familiesammenførte med 3 års ophold i Danmark var 53 % af mændene i beskæftigelse i 2. kvartal 2020 sammenlignet med 16 % af kvinderne, se Figur 2.3. For begge køn har udviklingen i andelen af beskæftigede været positiv i perioden 2015 til slutningen af 2018, hvorefter beskæftigelsen stagnerede for kvinderne indtil slutningen 2019. Herefter har der for begge køn været et fald i andelen af beskæftigede, som dog steg en smule i 3. kvartal 2020.

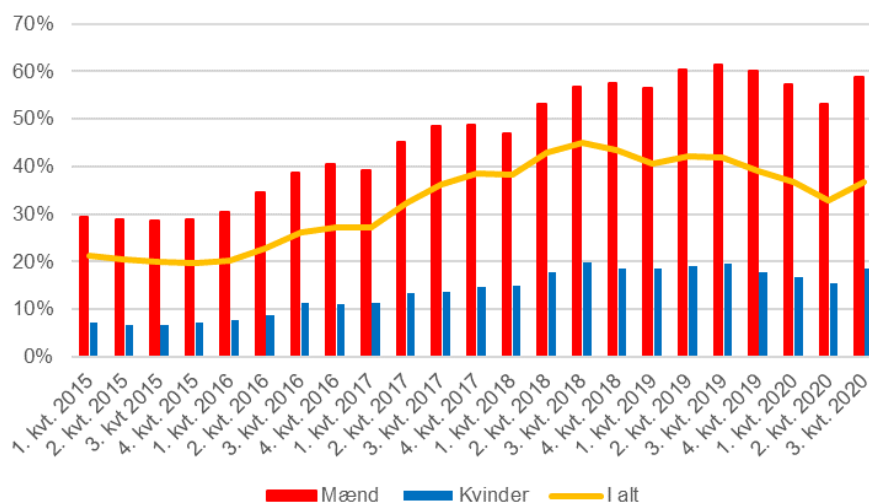
Figur 2.2 Asylansøgere (bruttoansøgere), opholdstilladelser til flygtninge og familiesammenførte i Danmark 2010-2019. Antal



Anm.: Bruttoansøgertallet angiver samtlige personer, der indgiver ansøgning om asyl i Danmark – uanset om de får deres asylsag realitetsbehandlet i Danmark.

Kilde: Danmarks Statistik (tabel VAN66 og VAN5).

Figur 2.3 Andel af 21-64-årige flygtninge og familiesammenførte til flygtninge med 3 års ophold i Danmark i lønmodtagerbeskæftigelse. 1. kvrt. 2015-3. kvrt. 2020. Procent



Anm.: Figuren er baseret på Danmarks Statistiks opgørelse af personer i lønmodtagerbeskæftigelse, som inkluderer personer i støttet og ustøttet beskæftigelse. Selvstændige erhvervsdrivende og medarbejdende ægtefæller indgår ikke i opgørelsen. Tallene er ikke korrigeret for sæsonudvikling og gruppens sammensætning.

Kilde: Det Nationale Integrationsbarometer (<https://integrationsbarometer.dk/aktuelt/7>).

Overførselsindkomstmodtagere

I oktober 2019 var der i alt knap 49.000 ikkevestlige indvandrere (målt i fuldtidspersoner) på SHO-ydelse, kontanthjælp, uddannelseshjælp, dagpenge, sygedagpenge og andre ydelser (revalidering, for-revalidering, jobafklaringsforløb og ressourceforløb), hvoraf lige over halvdelen (54 %) er kvinder.

Tabel 2.1 Antal ikkevestlige indvandrere (fuldtidspersoner) på forskellige ydelser, oktober 2019

	Mænd antal	Mænd procent	Kvinder antal	Kvinder procent	I alt antal	I alt procent
SHO-ydelse	5.038	24 %	6.678	24 %	11.716	24 %
Heraf under program	3.055		4.195		7.250	
Kontanthjælp	7.177	34 %	9.849	36 %	17.025	35 %
Uddannelseshjælp	645	3 %	482	2 %	1.128	2 %
A-dagpenge	3.868	18 %	3.889	14 %	7.757	16 %
Sygedagpenge	2.207	10 %	2.276	8 %	4.483	9 %
Andre (ekskl. Ledighedsydelse, fleksjob, førtidspension og efterløn)	2.434	11 %	4.299	16 %	6.733	14 %
I alt	21.369	100 %	27.473	100 %	48.842	100 %

Anm.: Andre (ekskl. ledighedsydelse, fleksjob, førtidspension og efterløn) inkluderer Revalidering, Forrevalidering, Jobafklaringsforløb og Ressourceforløb. Tabellen dækker 16-66-årige.

Note: I oktober 2019 var der endvidere 39.104 ikkevestlige indvandrere på ledighedsydelse, fleksjob, førtidspension, hvoraf 50 % var mænd og 50 % var kvinder.

Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

Blandt ikkevestlige indvandrere, som modtager offentlig forsørgelse, er den største andel på kontanthjælp. Det gælder både mænd og kvinder (34 % af mændene og 36 % af kvinderne). Herudover er der også en lille del på uddannelseshjælp, som gives til unge under 30 år uden en uddannelse i stedet for kontanthjælp. Blandt de, der er på kontanthjælp, er 21 % af mændene og 15 % af kvinderne visiteret til at være jobparate, mens 70 % af mændene og 75 % af kvinderne er visiteret til at være aktivitetsparate.²⁴

SHO-ydelse udgør den næststørste gruppe for kvinderne og mændene (24 % for begge grupper). 61 % af kvinderne og 59 % af mændene på SHO-ydelse er visiteret til at være job- eller uddannelsesparate, mens 38 % af kvinderne og 40 % af mændene er aktivitetsparate²⁵.

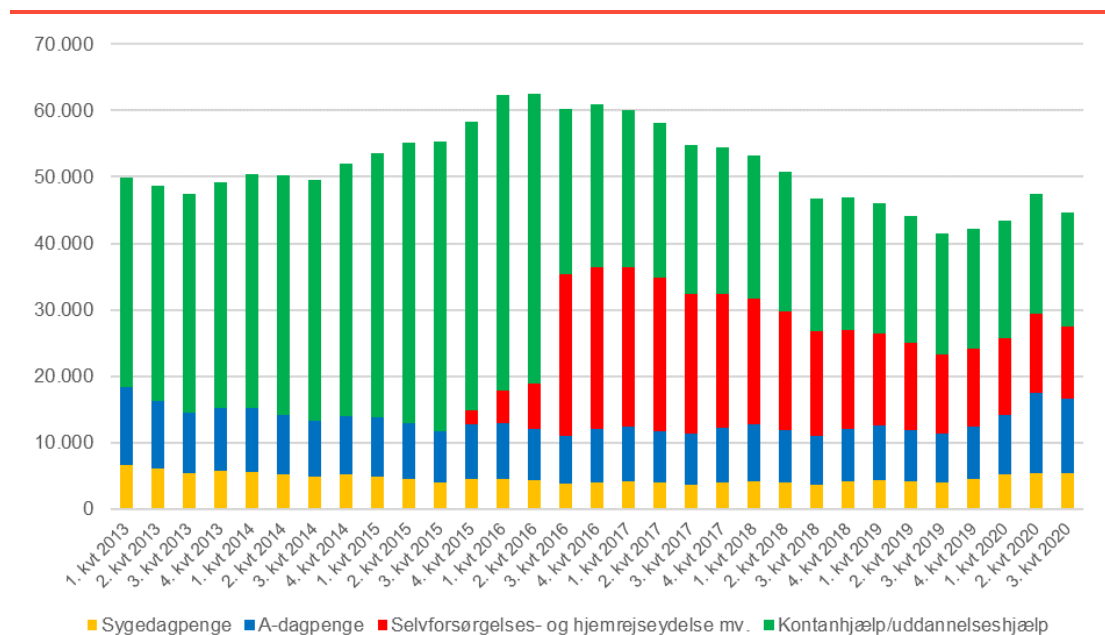
Ser vi nærmere på udviklingen over tid, er antallet af ikkevestlige indvandrere på kontanthjælp/uddannelseshjælp, SHO-ydelse, dagpenge og sygedagpenge steget fra starten af 2013 til andet kvartal 2016, hvorefter antallet igen har været faldende indtil starten af 2020, hvor vi igen ser en lille stigning i antallet i første og andet kvartal. Allerede i tredje kvartal 2020 er antallet dog igen faldet en smule (se Figur 2.4).

I forhold til de enkelte ydelser viser Figur 2.4, at antallet af ikkevestlige indvandrere på sygedagpenge har været mere eller mindre konstant over perioden 2013-2020. Antallet på dagpenge har varieret lidt over perioden, men faldt fra knap 12.000 i første kvartal 2013 til et minimum på lige over 7.000 i tredje kvartal 2016. Siden er antallet på dagpenge dog steget igen, særligt i 2020 og lå på lige over 11.000 i tredje kvartal 2020. I forhold til kontanthjælp/uddannelseshjælp er det samlede antal på disse ydelser faldet kraftigt siden midten af 2016, hvilket delvist skyldes, at nytilkomne er overgået til SHO-ydelse. Samlet set har der dog også været et kraftigt fald i antallet af ikkevestlige indvandrere på kontanthjælp/uddannelseshjælp eller SHO-ydelse siden 2016. Lidt over 50.000 ikkevestlige indvandrere var således på en af disse tre ydelser i andet kvartal 2016, hvorimod tallet i tredje kvartal 2020 er faldet til lige over 28.000.

²⁴ Kilde: Jobindsats. Visitationskategorien er uoplyst for de resterende 10 % af kvinderne og 9 % af mændene. Data er for oktober 2019.

²⁵ Kilde: Jobindsats. Visitationskategorien er uoplyst for de resterende 1 % af kvinderne og for knap 0,5 % af mændene. Data er for oktober 2019.

Figur 2.4 Udviklingen i antal ikkevestlige indvandrere (fuldtidspersoner) på udvalgte ydelser, 2013-2020. Antal

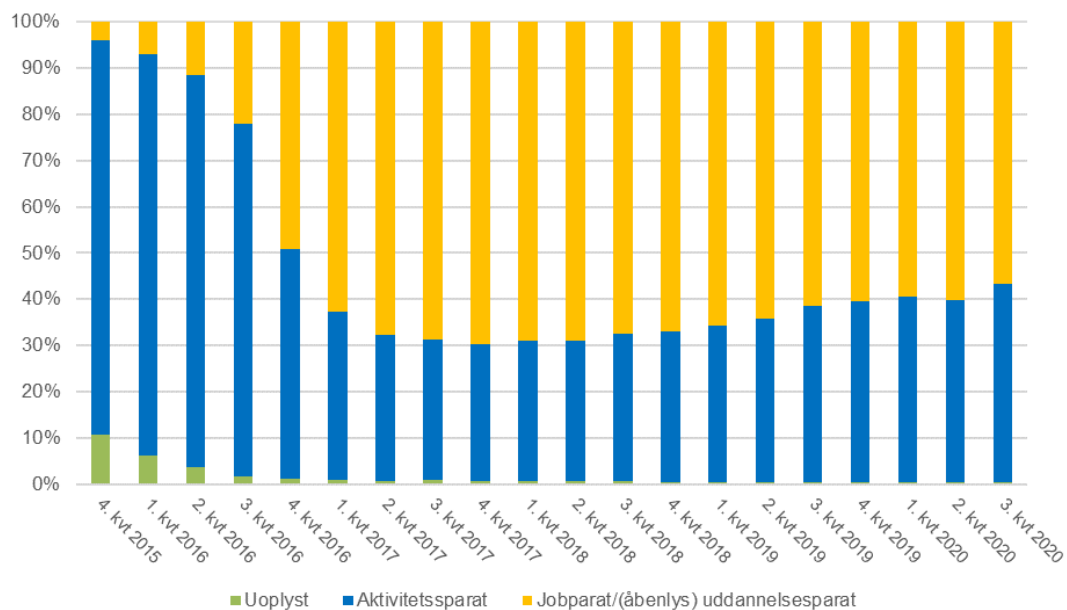


Anm.: Figuren viser antallet af ikkevestlige indvandrere i alderen 16-66 år som (målt i fuldtidspersoner) på de forskellige ydelser over tid.

Kilde: Figuren er baseret på data fra jobindsats.dk.

Ser vi nærmere på gruppen på SHO-ydelse, steg andelen, der vurderes til at være job- eller uddannelsesparat kraftigt fra fjerde kvartal 2015 (4 %) til andet kvartal 2017 (68 %). Denne udvikling hænger sammen med ændringen af integrationsloven fra 2016, som medførte, at alle nyankomne efter oktober 2016 som udgangspunkt skal vurderes jobparate, hvormed de betragtes som ledige, der står til rådighed for arbejdsmarkedet (Udlændige-, integrations- og boligministeriet, 2016). Fra andet kvartal 2017 forblev andelen af job/uddannelsesparate mere eller mindre konstant indtil slutningen af 2018, hvorefter den igen er faldet til 57 % i tredje kvartal 2020, (se Figur 2.5).

Figur 2.5 Visitationskategori for ikkevestlige indvandrere på SHO-ydelse 5. kv. 2015-3. kv. 2020. Procent



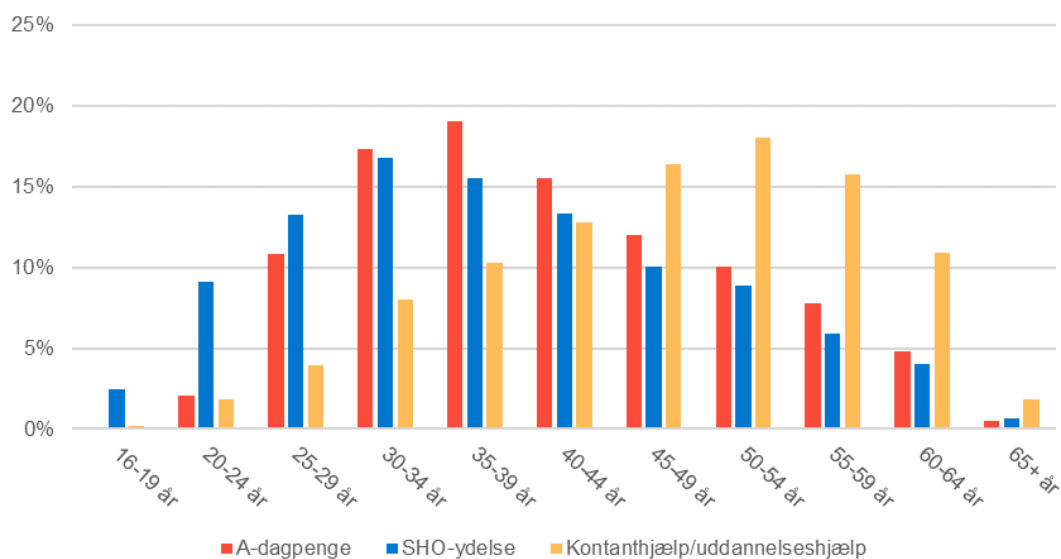
Anm.: Figuren viser andelen af ikkevestlige indvandrere (målt i fuldtidspersoner) på SHO-ydelse, som er visiteret til at være job/uddannelsesparat, aktivitetsparat på de forskellige ydelser over tid.

Kilde: Figuren er baseret på data fra jobindsats.dk.

Aldersfordeling

Før vi går videre til spørgeskemaresultater og casestudiernes resultater vedrørende udfordringer hos borgerne, er det også værd at bemærke, at modtagere af SHO-ydelser er yngre (og af a-dagpenge) end modtagere af kontanthjælp. Det fremgår af Figur 2.6

Figur 2.6 Aldersfordeling, oktober 2020. Procent



Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

Hvor 57 % af SHO-modtagerne er under 40 år, gælder det kun 24 % af gruppen af uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere. 47 % af sidstnævnte gruppe er 50 år eller ældre. Kontanthjælpsgruppens alder kan tænkes at være en hæmsko fx i forhold til at gå i gang med SU-berettiget uddannelse. Det vil også være nogle karriereforløb, der kan være sværere at komme i gang med, hvis den ledige er over 50 år – fx fordi man i den alder ikke kan bruge et fritidsjob til at få foden inden for i en branche.

2.2 Udfordringer hos flygtninge og ikkevestlige indvandrere

I dette afsnit beskriver vi nogle af de udfordringer, som kommunale chefer, ledere og medarbejdere oplever, at borgere med ikkevestlig baggrund har i forhold til at opnå beskæftigelse. Beskrivelsen er dels baseret på spørgeskemaundersøgelsen, dels baseret på de 10 kommunale casestudier.

I den spørgeskemaundersøgelse, som VIVE har gennemført blandt kommunerne, bad vi de kommunale respondenter svare på, i hvor høj grad de ser en række udfordringer hos ikkevestlige borgere som en barriere for, at de opnår beskæftigelse. Resultaterne heraf er vist i Tabel 2.2. I spørgeskemaundersøgelsen har vi specifikt bedt de kommunale respondenter om at besvare spørgsmål om flygtninge og familiesammenførte under integrationsloven ("integrationsborgere") og om ikkevestlige indvandrere under LAB-loven (LAB-borgere).

Overordnet viser Tabel 2.2, at de nævnte udfordringer i højere grad opleves hos integrationsborgere end hos LAB-borgere, hvilket også er forventeligt, da integrationsborgerne har været færre år i landet end LAB-borgerne. Desuden opleves udfordringerne i højere grad hos kvinder end hos mænd.

Tabel 2.2 I hvilken grad ser de kommunale respondenter følgende udfordringer hos ikkevestlige borgere som en barriere for, at de opnår beskæftigelse? Særskilt for borgernes køn og type af lovgivning. Procent.

	I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
Integrationsborgere – mænd:							
Utilstrækkelige dansk kundskaber	28	38	25	6	0	3	100
Manglende viden om det danske arbejdsmarked	18	37	38	4	0	3	100
Manglende faglige kvalifikationer i forhold de kvalifikationer, arbejdsmarkedet efterspørger	16	43	31	7	0	3	100
Manglende motivation til at komme i beskæftigelse	4	18	49	25	1	3	100
Dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring	1	18	50	25	3	3	100
Problemer med hverdagsmestring	3	15	49	28	3	3	100
Social kontrol	1	3	21	32	32	10	100
Integrationsborgere – kvinder:							
Utilstrækkelige dansk kundskaber	32	43	21	1	0	3	100
Manglende viden om det danske arbejdsmarked	35	38	21	3	0	3	100
Manglende faglige kvalifikationer i forhold de kvalifikationer, arbejdsmarkedet efterspørger	43	29	22	3	0	3	100
Manglende motivation til at komme i beskæftigelse	22	41	28	6	0	3	100
Dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring	24	28	37	9	0	3	100
Problemer med hverdagsmestring	13	53	25	6	0	3	100
Social kontrol	6	22	50	12	3	7	100

	I meget høj grad	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	I alt
LAB-borgere – mænd:							
Utilstrækkelige danskundskaber	19	23	47	2	0	9	100
Manglende viden om det danske arbejdsmarked	14	14	58	5	0	9	100
Manglende faglige kvalifikationer i forhold de kvalifikationer, arbejdsmarkedet efterspørger	9	35	42	5	0	9	100
Manglende motivation til at komme i beskæftigelse	7	5	53	26	0	9	100
Dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring	2	21	60	7	0	9	100
Problemer med hverdagsmestring	2	14	56	16	0	12	100
Social kontrol	2	5	16	47	12	19	100
LAB-borgere – kvinder:							
Utilstrækkelige danskundskaber	28	28	35	0	0	9	100
Manglende viden om det danske arbejdsmarked	21	35	33	2	0	9	100
Manglende faglige kvalifikationer i forhold de kvalifikationer, arbejdsmarkedet efterspørger	23	35	33	0	0	9	100
Manglende motivation til at komme i beskæftigelse	9	26	49	7	0	9	100
Dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring	9	35	44	2	0	9	100
Problemer med hverdagsmestring	9	26	51	5	0	9	100
Social kontrol	5	14	35	30	2	14	100

Anm.: Antal besvarelser: 68 kommuner har besvaret spørgsmålene vedrørende integrationsborgere og 43 kommuner har besvaret spørgsmålene vedrørende LAB-borgere.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

For alle fire grupper af borgere vist i Tabel 2.2 er de udfordringer, som de kommunale respondenter ser, i størst omfang utilstrækkelige danskundskaber, manglende faglige kvalifikationer i forhold de kvalifikationer, der efterspørger på arbejdsmarkedet, og manglende viden om det danske arbejdsmarked.

For *integrationsborgere* er utilstrækkelige danskundskaber den største udfordring. For denne gruppe oplever 66 % af de kommunale respondenter, at mændene i høj eller meget høj grad har utilstrækkelige danskundskaber, mens 75 % oplever, at kvinderne i høj eller meget høj grad har utilstrækkelige danskundskaber. Det er omkring halvdelen af de kommunale respondenter, der oplever, at LAB-borgere med ikkevestlig baggrund i meget høj eller høj grad har utilstrækkelige danskundskaber (42 % for mændene og 56 % for kvinderne).

For *LAB-borgere* er manglende faglige kvalifikationer den største udfordring. For denne gruppe oplever 44 % af de kommunale respondenter, at mændene i høj eller meget høj grad mangler faglige kvalifikationer, mens 58 % oplever, at kvinderne i høj eller meget høj grad mangler faglige kvalifikationer. De tilsvarende andele for integrationsborgere er 59 % for mændene og 72 % for kvinderne.

De andre udfordringer, der er vist i Tabel 2.2, anses også af de kommunale respondenter for at være barrierer for opnåelse af beskæftigelse, i særlig høj grad for ikkevestlige kvinder under integrationsloven. Som en barriere for, at ikkevestlige kvinder under integrationsloven opnår beskæftigelse, ser 66 % af de kommunale respondenter i høj eller meget høj grad problemer med hverdagsmestring som en udfordring, 63 % ser i høj eller meget høj grad manglende motivation hos borgeren til at komme i beskæftigelse som en udfordring, 51 % ser i høj eller meget høj grad dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring som en udfordring, og 29 % ser i høj eller meget høj grad social kontrol som en udfordring.

Selvom disse udfordringer opleves som mindre udbredte blandt kvinder under LAB-loven end for kvinderne under integrationsloven, er de dog også af et ganske betydeligt omfang for førstnævnte gruppe. For kvinderne under LAB-loven oplever omkring 35 % af respondenterne, at problemer med hverdagsmestring, manglende motivation hos borgeren og dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring er en udfordring, mens 19 % oplever, at social kontrol er en udfordring for kvinder under LAB-loven.

Vi har også undersøgt, om respondenter, som er chefer/ledere, afviger fra andre respondenter, dvs. frontlinjemedarbejdere uden ledelsesansvar, i deres besvarelser i forhold til vores spørgsmål om barrierer for beskæftigelse for integrationsborgere. Vi kan her konstatere, at chefer/ledere tenderer til at være lidt mere skeptiske end andre respondenter i forhold til kvindelige integrationsborgeres beskæftigelsesmuligheder i deres besvarelser i forhold til fire spørgsmål. Chefer og ledere er således signifikant (på et 10 %-niveau) mere tilbøjelige til at svare, at utilstrækkelige danskundskaber, manglende viden om det danske arbejdsmarked, dårligt helbred/helbredsmestring og manglende motivation er barrierer for disse kvinders beskæftigelse. Vi har ikke fundet signifikante forskelle i forhold til de øvrige spørgsmål og heller ikke i forhold til de mandlige integrationsborgere. Bemærk også, at vi mener dog ikke, at dette underminerer spørgeskemaundersøgelsens resultater, da der er tale om mindre forskelle, og da også respondenter, som ikke er ledere, peger på de samme udfordringer.²⁶

2.2.1 Perspektiver på udfordringer blandt ikkevestlige borgere fra 10 casestudier

I forlængelse af spørgeskemaundersøgelsens resultater uddyber dette afsnit, *hvad* det ifølge ledere og medarbejdere, som har medvirket i de kommunale casestudier, vil sige, at ikkevestlige borgere eksempelvis 'mangler motivation', 'har problemer med hverdagsmestring' eller 'mangler viden om det danske arbejdsmarked'. Inden vi uddyber forståelsen for centrale udfordringer blandt borgere med ikkevestlig baggrund, indledes afsnittet med et kort blik på, hvordan borgergruppen har udviklet sig i den periode, kortlægningen har fokus på – set fra ledernes og medarbejdernes perspektiv.

2.2.1.1 Udviklingen i borgergruppen

Som det fremgår af figur 2.2 sker der i løbet af den periode, kortlægningen har fokus på, store udsving i antallet af nyankomne flygtninge og familiesammenførte og dermed i antallet af borgere under SHI-programmet. Antallet af borgere under programmet toppede i 2015 og faldt kraftigt frem til 2017, særligt grundet mindsket tilstrømning, men også på grund af overgang til selvforsørgelse i borgergrupperne.

Et gennemgående svar på spørgsmålet om, hvad der ifølge medarbejdere og ledere kendetegner de målgrupper, som er i fokus for kommunernes integrationsindsats i 2015-2020, er, at antallet af integrationsborgere falder mærkbart henover perioden, og at de tilbageværende grupper adskiller sig fra de grupper, som integrationsteamet fokuserede på i 2015-2016. De borgere, som kommunernes integrationsteams arbejder med i efteråret 2020, beskrives således som en tungere gruppe, for hvem det ofte er en stor udfordring at gennemføre en danskuddannelse og opnå selvforsørgelse inden for de 5 år, de maksimalt set kan være omfattet af SHI-programmet.

²⁶ Bemærk, som vi også skriver om i afsnittet om data og analyser i kapitel 1, at hvis man mere grundigt skal undersøge, om respondenternes stilling/position i organisationen har betydning for deres svar, er man også nødt til at kontrollere for en række andre forhold – fx kommunekarakteristika, som godt kan være det, som driver tilsyneladende forskelle på chefers og andre medarbejders svar.

I samtlige kommuner har flygtningestrømmen skabt et pres på ressourcer, hvilket har ført til et fokus i begyndelsen af perioden 2015-2020 på de borgere, som integrationsteamet havde nemmest ved at hjælpe hurtigt videre i virksomhedspraktik eller selvforsørgelse. De beskrives ofte som *"unge, raske mænd"* (leder af integrationsteam), hvoraf størstedelen havde – mestendels ufaglært – arbejdserfaring med fra hjemlandet og meget motiverede for at komme i arbejde.

Derudover er der en mindre gruppe blandt de nyankomne, som har medbragt uddannelse fra hjemlandet, og som relativt hurtigt gennemfører SHI-programmet og enten finder arbejde eller fortsætter i det danske uddannelsessystem.

Kommunerne beskriver også en gruppe af ikkevestlige indvandrere, som modtager SHO-ydelse eller kontanthjælp, og som har et længere ophold i Danmark bag sig. De omtales ofte som den *"gamle"* gruppe og består ifølge ledere og medarbejdere primært af aktivitetsparate ikkevestlige indvandrere, som modtager en indsats under LAB-loven. Det er forskelligt, hvordan kommunerne organiserer arbejdet omkring denne gruppe, hvilket uddybes i kapitel 3.

Endelig er der gruppen af ikkevestlige dagpengemodtagere, som ikke har fyldt meget i vores casestudier, men som, ifølge de få medarbejdere vi har talt med, der har viden om og ansvar for gruppen, eksempelvis fortsat kan opleve sproglige udfordringer, når de bliver arbejdsløse og søger nyt job.

Gruppen af integrationsborgere med store udfordringer samt den *"gamle"* gruppe på SHO-ydelse eller kontanthjælp deler ifølge ledere og medarbejdere en række dominerende udfordringer og problemstillinger. På tværs af kommuner fremhæves:

- gentagne barsler
- begrænsede dansk kundskaber
- manglende arbejdsidentitet
- analfabetisme
- krigstraumer og PTSD.

På trods af en række fælles udfordringer kan variationen inden for og imellem disse grupper ifølge medarbejdere være stor. Mens nogle borgere læner sig op ad en førtidspension på grund af manglende arbejdsevne, er andre jobparate²⁷. Blandt de jobparate findes eksempelvis familiesammenførte kvinder med mange barselsforløb. De beskrives af medarbejdere som ressourcerfulde i deres familieliv, men med en begrænset eller fraværende arbejdsidentitet. De har ligeledes begrænsede dansk kundskaber, fordi de under barslen ofte ikke får holdt det danske sprog ved lige, ligesom de har flere afbrudte eller uafsluttede forløb bag sig på sprogskolen. Ifølge medarbejdere skal de ofte starte forfra med dansk efter hver endt barsel. Blandt de svageste i begge grupper findes der ifølge medarbejdere og ledere ofte massive sociale og helbredsrelaterede problemer såsom psykiatriske diagnoser, angst, kræft, misbrug og hjemløshed.

Det står klart i alle 10 medvirkende kommuner, at der er sket en stor udvikling i de borgergrupper, som er omfattet af den kommunale integrationsindsats, henover perioden 2015-2020. Både ledere og medarbejdere beskriver sammenstemmende prioriteringen i at *"løbe først"* med dem, som kunne og ville: *"alle, der kunne, er nu i arbejde, og nu tager vi fat i den tunge gruppe"*

²⁷ Flere informanter påpeger, at kategoriseringen i hhv. jobparat og aktivitetsparat er forskellig på tværs af integrations- og kontanthjælpsafdeling. Under SHI-programmet skal der ifølge medarbejdere "mere til" at blive kategoriseret som aktivitetsparat. Det kan medføre omkategorisering for borgere, som overgår til kontanthjælpsafdelingen, når programmet udløber, og de ikke har opnået selvforsørgelse.

(leder i integrationsteam). En anden leder beskriver en bevægelse fra at *"plukke de lavthængende frugter først* [ud fra et arbejdsmarkedsperspektiv, red.], *til nu at være nede at rode i frugtkassen"* (leder i integrationsteam).

2.2.1.2 Ikkevestlige borgeres udfordringer set fra et medarbejderperspektiv

Vi så i afsnit 2.2.1, at de største udfordringer blandt ikkevestlige borgere ifølge spørgeskema-besvarelsene består i utilstrækkelige dansk kundskaber, manglende faglige kvalifikationer i forhold til, hvad der efterspørges på arbejdsmarkedet, og manglende viden om det danske arbejdsmarked. For kvindernes vedkommende gælder særlige udfordringer i forhold til hverdagsmestring, motivation og helbred.

Interviewmaterialet bekræfter spørgeskemaets resultater og bidrager med forklaringer på udfordringernes ophav og vedholdenhed. Vi opnår derigennem en større forståelse for, hvad den kommunale integrationsindsats skal kunne rumme inden for en arbejdsmarkedsrettet optik.

I de følgende beskrivelser grupperes borgernes udfordringer i fire kategorier:

1. Kulturelt betingede udfordringer
2. Sproglige udfordringer
3. Manglende faglige kvalifikationer
4. Dårligt helbred og sygdomsopfattelse.

1) Kulturelt betingede udfordringer

I det kvalitative materiale samler betegnelsen *kulturelt betingede udfordringer* de udfordringer, der handler om manglende viden om det danske arbejdsmarked/arbejdspladskultur, om manglende motivation for at tage et arbejde og om vanskeligheder ved at mestre en hverdag med et kombineret arbejds- og familieliv. De har alle karakter af at være bundet til de kulturelle kontekster, som ikkevestlige flygtninge og indvandrere har rødder i, og kommer til udtryk – og bliver til udfordringer – i mødet med den danske arbejdsmarkedskontekst og samfundsmodel. At udfordringer i bund og grund afspejler kulturelle forhold og forskelle betyder ifølge ledere og medarbejdere, at de ofte tager tid at arbejde med. Det kræver kort sagt tid at omstille sig til at leve i et dansk samfund. Dermed ikke sagt, at en arbejdsmarkedsrettet integrationsindsats ikke kan eller bliver igangsat hurtigt, men interviewdeltagerne understreger samstemmende, at de udfordringer, som afspejler kulturelle forskelle, kræver intensivt og tværfagligt arbejde med identitet, normer og forforståelse. I det følgende uddybes to af disse udfordringer.

At *mangle motivation til at komme i beskæftigelse* handler eksempelvis om at komme fra en kultur med andre kønsroller, hvor det at arbejde uden for hjemmet og forsørge sig selv og familien hverken er defineret som en kvindes rolle eller et kvindeansvar. At ændre på kønsroller, familieliv og selvopfattelse kræver ifølge medarbejdere en tillidsfuld, direkte og ærlig dialog med kvinderne og deres ægtefæller om, at den danske samfundsmodel bygger på deltagelse fra alle. En medarbejder beskriver, hvordan integrationsindsatsen her først og fremmest består i 'kulturel oversættelse' og beskriver opgaven i *"at løfte borgeren ind i samfundet"* (socialrådgiver i integrationsteam). Der tales med kvinderne om ønsker, tanker, drømme og muligheder. Fokus holdes i høj grad på oversættelse og synliggørelse af kompetencer: Hvad kan eksempelvis kvindens erfaring fra at holde en stor familie, passe børn, købe ind, lave mad, holde hus mv. omsættes til på et dansk arbejdsmarked? Det handler ifølge medarbejdere om at give borgeren en 'konkret' indgang til det danske samfund – at vise dem, ad hvilke veje de kan gå. Og det handler om at finde frem til dét, som motiverer den enkelte, hvad enten det er tanken

om at kunne forsørge sin familie, at tjene sine egne penge, at tage en uddannelse, at være en rollemodel for sine børn, at opnå permanent opholdstilladelse, at få et større netværk eller en bedre bolig.

At *mangle viden om det danske arbejdsmarked/arbejdspladskultur* kan blive til en udfordring for at opnå beskæftigelse i situationer, hvor kulturelle forskelle ikke italesættes. Det kvalitative materiale rummer her eksempler på, at kulturelle opfattelser af hierarkier er forskellige. Over for en mandlig integrationsborger, som skal ud i første eller anden virksomhedspraktik, er det eksempelvis vigtigt, at virksomhedskonsulenten og virksomheden er opmærksomme på dette. Ifølge medarbejdere skal det fx formidles, at dansk arbejdspladskultur blandt andet er karakteriseret ved, at man tager ansvar for selv at gå i gang med dagens opgave. Man møder ikke ind på arbejdet og afventer, at chefen kommer og sætter arbejdet i gang. Sådanne små kulturelle forskelle kan ifølge medarbejdere vokse sig til store udfordringer i et praktikforløb eller i en ordinær ansættelse, hvis de ikke tages hånd om. På samme måde taler medarbejdere om, at der blandt integrations- såvel som LAB-borgere kan være problemer med stabilt fremmøde og med et nedsat/langsamt arbejdstempo og lav effektivitet. Disse faktorer kan også hæmme arbejdsgiverens vilje til at betale for ordinære løntimer.

2) Sproglige udfordringer

Sproglige udfordringer, som vi i spørgeskemaet omtaler som *utilstrækkelige danskuddannelser*, kommer ifølge medarbejdere i mange afskygninger. I spørgeskemaundersøgelsen peger kommunerne overordnet set på, at utilstrækkelige danskuddannelser er en stor udfordring for kvinder såvel som mænd, og at de sproglige udfordringer er størst blandt integrationsborgere, men stadig aktuelle for ikkevestlige borgere med længerevarende ophold i Danmark.

I det kvalitative materiale er det vigtigt for flere af de interviewede at understrege, at man som ny borger i Danmark uanset etnisk oprindelse ikke behøver meget sprog for at kunne begå sig i samfundet eller komme ind på arbejdsmarkedet. De fleste er enige om, at sprog skal tilegnes på sprogcenteret såvel som på arbejdspladsen. At det handler om at få disse to indsatses til at spille sammen, således at borgeren tilegner sig så mange kommunikative færdigheder som muligt. Det er der god mulighed for at arbejde på, så længe borgeren har ret til danskuddannelse. Denne ophører, så snart de består en danskuddannelse, eller har opholdt sig i Danmark i mere end 5 år, med mindre de kan få dispensation til mere danskuddannelse, eller selv vælger at betale for det. Medarbejdere peger på, at der ligger en stor udfordring i at efterfølgende *vedligeholde* de danskuddannelser, borgeren får med sig fra sprogcenteret i den første tid i landet, hvor indsatsen fra både jobcenter og sprogcenter er intensiv. Medarbejdere betragter dette – i hvert fald i perioden under SHI-programmet – som et delt ansvar mellem borger, kommune og virksomhed/praktikplads. Men bagefter er det borgerens eget ansvar. Medarbejdere og ledere peger på tværs af jobcentre og sprogskoler på fire grupper, iblandt hvilke de oftest oplever, at manglende vedligeholdelse af danskuddannelser bliver en udfordring i forhold til arbejde:

- Borgere, som tilegner sig meget få danskuddannelser under SHI-programmet, fordi de enten har begrænset skolegang og erhvervs erfaring bag sig (oftest kvinder), eller fordi de springer fra deres danskuddannelse til fordel for et uaglært job (oftest for mænd)
- Kvindegruppen med mange barselsforløb, hvis danskuddannelser tabes under barsel
- Borgere (oftest kvinder), som ikke får en tilknytning til arbejdsmarkedet under SHI-programmet, og som på sigt taber danskuddannelser
- Borgere (oftest mænd), som kommer i arbejde, men som forbliver i samme funktion i en årrække.

For mændene i den første og sidste gruppe bliver sproget til en udfordring, når/hvis de mister jobbet. Flere medarbejdere peger på, at de ser en stigning i antallet af ledige ikkevestlige ufaglærte mænd, som står med store udfordringer, fordi de ikke har sproglige kompetencer nok til at finde et nyt arbejde eller skifte jobfunktion. De er typisk sprunget fra eller har bestået en danskuddannelse for år tilbage og har ikke i deres jobfunktion haft mulighed for at fastholde eller opøve dansk kundskaber. Det vanskeliggør omskoling og opkvalificering, samtidig med at de ikke længere har ret til danskuddannelse.

Endelig peger medarbejdere på tværs af integrations-, kontanthjælps- og dagpengeteams på, at sproglige udfordringer for ikkevestlige flygtninge og indvandrere generelt består i, at *"alt står på dansk"* (myndighedssagsbehandler i dagpengeteam), og i at systemet vedrørende arbejdsøgning er digitaliseret: *"De har svært ved at forstå systemet, vanskeligt ved at læse dansk, har behov for hjælp til at søge job, til at lægge CV op i joblog, og generelt svært ved det digitale og skriftlige"* (myndighedssagsbehandler i integrationsteam). Disse udfordringer gælder jobparate såvel som aktivitetsparate.

3) Manglende faglige kvalifikationer

Spørgeskemaundersøgelsen peger på, at manglende faglige kvalifikationer udgør en af de største udfordringer for integrations- og LAB-borgeres mulighed for at komme i arbejde. Vejen ind på det danske arbejdsmarked går ifølge ledere og medarbejdere via de ufaglærte job. Disse job findes typisk inden for detailhandel, hotel og restauration, lagerarbejde, rengøring, slagteri og landbrug, bygge og anlæg, kantiner og i mindre grad inden for børnepasning og ældrepleje. Hovedårsagen til, at manglende faglige kvalifikationer repræsenterer en central udfordring for integrations- og LAB-borgeres adgang til arbejdsmarkedet, er ifølge ledere og medarbejdere, at de ufaglærte job bliver færre og færre. Selv job inden for rengøring kræver i dag ofte dokumentation af kompetencer i form af kursusbeviser. De ufaglærte kompetencer efterspørges i mindre og mindre grad, særligt hvis de går hånd i hånd med dårlige dansk kundskaber. Der ligger således et stort og konstant arbejde i – for medarbejdere, herunder særligt virksomhedskonsulenter – at opdyrke nye og vedligeholde eksisterende netværk blandt arbejdsgivere og virksomheder for at kunne finde praktikpladser, ordinære timer/småjob, job med løntilskud og reelle job til personer med meget få faglige kvalifikationer. Det arbejde beskriver vi nærmere i kapitel 5, som omhandler de virksomhedsrettede indsatsler.

Det oplagte og umiddelbare svar på manglende faglige kvalifikationer er opkvalificering. Det arbejder samtlige kommuner, som deltog i casestudierne, vedholdende med. I kapitel 6-7 giver kortlægningen eksempler på, hvordan kommunerne arbejder ad den vej i kraft af eksterne midler, egne driftsmidler, i samarbejde med sprogcentre, AMU og virksomheder (fx i IGU-forløb). I kapitel 5 giver vi derudover eksempler på, hvordan den relativt nye hybrid mellem virksomhedspraktik og ordinære timer/småjob rummer et potentiale i kommunernes arbejde med borgergruppernes manglende faglige kvalifikationer.

4) Dårligt helbred og sygdomsopfattelse

Endelig viste spørgeskemaundersøgelsen, at dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring står i vejen for beskæftigelse særligt blandt kvindelige integrationsborgere. For op mod halvdelen af kvinderne under integrationsloven vurderes dette i høj eller i meget høj grad at være tilfældet. For kvinderne under LAB-loven vurderes omkring en tredjedel at opleve udfordringer med dårligt helbred og helbredsmestring.

Som beskrevet tidligere, peger casestudiet på, at de svageste integrations- og LAB-borgere ofte har svære helbredsmæssige og behandlingskrævende diagnoser og lidelser. I forhold til

denne borgergruppe samarbejder jobcenterets integrations- og kontanthjælpsteam blandt andet med PTSD- og traumeklinikker, regionale behandlende tilbud samt laver opsøgende arbejde på gaden, i varmestuer, på krisecentre mv. I disse grupper forventes flere at blive afklaret til førtidspension.

Derudover peger casestudierne på, at dårligt helbred kan afspejle kulturelt forankrede sygdomsopfattelser og deraf dårlig sygdoms-/helbredsmestring. Til borgere med sådanne udfordringer beskriver kommunerne forskellige tilbud rettet mod en styrket helbredsmestring. Flere steder beretter integrationsteamets medarbejdere om veletablerede samarbejder mellem kommunens jobcenter og kommunale sundhedstilbud. Sådanne samarbejder og tilbud er i efteråret 2020 ikke længere, eller kun i begrænset omfang, en del af integrationsindsatsens tilbudsvifte. Der er dog en række eksempler på tidligere vejledende og opkvalificerende forløb for kvinder, hvor samtaler, rollespil og formidling af viden om krop, seksualitet og sundhed beskrives som medvirkende til at nuancere deres sygdomsopfattelse. Et gennemgående eksempel i forhold til kvindeguppen er opfattelsen af, at graviditet er en sygdom. Derudover er der eksempler på tilbud til både mænd og kvinder, hvor fokus har været på mere diffuse lidelser, rygsmerter, hovedpine mv.

Flere medarbejdere argumenterer for, at anerkendelsen af forskellige sygdomsopfattelser og arbejdet med helbreds-vurdering/udredning og helbredsmestring ofte er afgørende for den efterfølgende/sideløbende virksomhedsrettede indsats' succes. I flere kommuner nævnes et tema vedrørende 'hjernens alarmberedskab'. Her har de, i både integrations- og kontanthjælpsteam, arbejdet med at forstå de mekanismer, der aktiveres i nervesystemet, når borgere med dårligt helbred og problemer med helbredsmestring eksempelvis møder krav, de ikke kan imødekomme, eller placeres i situationer, de ikke kan håndtere. Der tales om behovet for at fokusere på 'nærmeste udviklingszone', i forhold til at sikre, at integrations- og aktiveringsindsatser ikke risikerer at nedbryde mere, end de udvikler. Budskabet er, at vi både i forhold til helbred og sygdomsopfattelse, men også mere generelt i forhold til borgerens livssituation, skal tilpasse indsatsen efter individuelle behov ved at identificere nærmeste udviklingszone, eller næste mulige skridt. Der er i de kommunale sundhedstilbud opbakning til de virksomhedsrettede indsatser, for: *"mennesker, som er sårbare, bange og stressede, skal ikke sidde hjemme alene. Men vi skal give dem det arbejde, de kan klare"* (leder af kommunalt sundhedstilbud).

2.3 Opsamling

Kommunerne har en vigtig rolle, når det handler om at sikre en tæt arbejdsmarkedstilknytning blandt alle grupper i samfundet. Opgørelser over beskæftigelsesfrekvenser viser, at der er et stor beskæftigelsesgab mellem ikkevestlige indvandrere og personer med dansk oprindelse. De nyeste tal fra 2019 for de 16-64-årige viser, at 58 % af ikkevestlige indvandrere er i beskæftigelse sammenlignet med 78 % af befolkningen med dansk oprindelse. Dette svarer til et beskæftigelsesgab på 20 procentpoint. I dette afsnit sammenfatter vi, hvilke udfordringer kommunale chefer, ledere og medarbejdere oplever, at borgere med ikkevestlig baggrund har i forhold til at opnå beskæftigelse.

Vores spørgeskemaundersøgelse viser, at de kommunale respondenter oplever en række udfordringer hos ikkevestlige borgere i forhold til at komme i beskæftigelse. Udfordringerne opleves på tværs af grupper af ikkevestlige indvandrere i beskæftigelsesindsatsen, men dog i højere grad hos integrationsborgere end hos LAB-borgere, og i højere grad hos kvinder end hos

mænd. For alle fire grupper af ikkevestlige borgere er de udfordringer, som de kommunale respondenter i størst omfang ser, utilstrækkelige dansk kundskaber, manglende faglige kvalifikationer i forhold til kvalifikationer, arbejdsgiverne efterspørger, og manglende viden om det danske arbejdsmarked. Der er dog også andre udfordringer, som anses for at være barrierer for opnåelse af beskæftigelse, i særlig høj grad for ikkevestlige kvinder under integrationsloven. Det gælder problemer med hverdagsmestring, manglende motivation hos borgeren til at komme i beskæftigelse, dårligt helbred eller problemer med helbreds-mestring og social kontrol.

Det billede, som spørgeskemaundersøgelsen giver af de kommunale respondenter opfattelse af borgernes udfordringer, matcher udmærket med, hvad vi i forvejen ved fra forskning og andre undersøgelser. Som anført i kapitel 1, peger forskning allerede på barrierer i form af manglende viden om arbejdsmarkedet (fx Damm, 2014), et mismatch mellem kvalifikationer og krav på arbejdsmarkedet (fx begrænsede dansk kundskaber, Aldashev, Gernandt & Thomsen, 2009), manglende uddannelsesmæssige kvalifikationer (fx Arendt, 2015; Gorinas og Jakobsen, 2015; Schultz-Nielsen og Skaksen, 2017), helbredsproblemer (Rosdahl, 2006; Singhammer, 2008), og kulturelle forskelle såsom holdninger til kønsroller og forventninger til kvinders rolle i familien (Gorinas, 2014) samt social kontrol (ALS Research, 2020; Mørck, Danneskiold-Samsøe & Sørensen, 2019).

Spørgeskemaundersøgelsen peger på, at en af de største udfordringer er manglende faglige kvalifikationer. Vejen ind på det danske arbejdsmarked for størstedelen af de ikkevestlige borgere går ifølge ledere og medarbejdere via de ufaglærte job. Disse job findes typisk inden for detailhandel, hotel og restauration, lagerarbejde, rengøring, slagteri og landbrug, bygge og anlæg, kantiner og i mindre grad inden for børnepasning og ældrepleje. De ufaglærte job bliver dog færre og færre. Selv job inden for rengøring kræver i dag ofte dokumentation af kompetencer i form af kursusbeviser. Der ligger således et stort og konstant arbejde i for medarbejdere, herunder særligt virksomhedskonsulenter, at opdyrke nye og vedligeholde eksisterende netværk blandt arbejdsgivere og virksomheder for at kunne finde praktikpladser, småjob og ordinære timer, job med løntilskud og reelle job til personer med meget få faglige kvalifikationer.

Ifølge casestudierne er manglende motivation for at tage et arbejde og vanskeligheder ved at mestre en hverdag med et kombineret arbejds- og familieliv relateret til kulturelt betingede udfordringer. Hvad angår sprog, viser vores casestudier, at det for flere af de interviewede er vigtigt at understrege, at man som ny borger i Danmark, uanset etnisk oprindelse, ikke behøver meget sprog for at kunne begå sig i samfundet eller komme ind på arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre er der stadig en række grupper, for hvem sprog bliver, eller kan blive, en udfordring i forhold til arbejdsmarkedet.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at dårligt helbred eller problemer med helbreds-mestring ifølge vores kommunale respondenter står i vejen for beskæftigelse for op mod halvdelen af kvinderne under integrationsloven og for godt en tredjedel af kvinderne under LAB-loven. Ud over gruppen med svære helbreds-mæssige og behandlingskrævende diagnoser og lidelser peger casestudierne på, at dårligt helbred kan afspejle kulturelt forankrede sygdomsopfattelser og deraf dårlig sygdoms-/helbreds-mestring. Flere kommuner arbejder med at forstå de mekanismer, der aktiveres i hjernen og nervesystemet, når borgere med dårligt helbred og problemer med helbreds-mestring eksempelvis møder krav, de ikke kan imødekomme, eller placeres i situationer, de ikke kan håndtere. Casestudierne peger på, at anerkendelse af forskellige sygdomsopfattelser og arbejdet med helbreds-vurdering/udredning og helbreds-mestring ofte vurderes at være afgørende for den virksomhedsrettede indsats' succes.

3 Organisering af indsatsen

Kommunerne har ansvaret for, at nye flygtninge og familiesammenførte til flygtninge i Danmark tilbydes et SHI-program af 1-5 års varighed²⁸ (indsatser for integrationsborgere). Derudover har kommunerne ansvaret for at tilbyde en afklarende og aktiv beskæftigelsesindsats til borgere med ikkevestlig oprindelse, der fx modtager dagpenge, kontanthjælp, SHO-ydelse, men som har afsluttet SHI-programmet. Dette er indsatser for LAB-borgere.

Formålet med disse indsatser er at hjælpe de enkelte borgere til, at de hurtigst muligt integreres i det danske samfund og (gen)opnår ordinær beskæftigelse eller uddannelse.

Begge typer af indsatser er som udgangspunkt forankret i kommunernes jobcentre, men der er eksempler fra de gennemførte casestudier på, at integrationsindsatsen under SHI-programmet er placeret under ledelse af kommunens socialforvaltning. Casestudierne viser, at integrationsindsatsen trækker på de muligheder, som findes i integrationsloven og LAB-loven, men også inddrager serviceloven. Det tværgående arbejde afspejles flere steder direkte i måden, hvorpå kommunerne organiserer og tilrettelægger integrationsindsatsen – det ses i særlig grad i den indsats, som finder sted under SHI-programmet.

Kapitlet giver indblik i de organisatoriske konsekvenser, flere kommuner har draget af de senere års nedgang i antallet af nye integrationsborgere, og tegner et billede af de centrale aktører i indsatsen samt deres samarbejdsflader inden for og uden for kommunen. Kapitlet peger afslutningsvist på nogle af de læringspunkter, flere kommuner i øjeblikket er i gang med at udtrække fra de seneste fem års intensive integrationsarbejde. For mange kommuner indebærer det en række overvejelser om, hvorvidt og hvilke dele af den oparbejdede erfaring og viden fra en tværfaglig og helhedsorienteret integrationsindsats med et tidligt og kontinuerligt virksomhedsrettet fokus der kan overføres til arbejdet med andre borgergrupper i jobcenteret. I de følgende afsnit beskriver vi centrale karakteristika i kommunernes organisering af integrationsindsatsen vedrørende integrationsborgere og LAB-borgere.

3.1 Hvordan er indsatsen over for integrationsborgere organiseret?

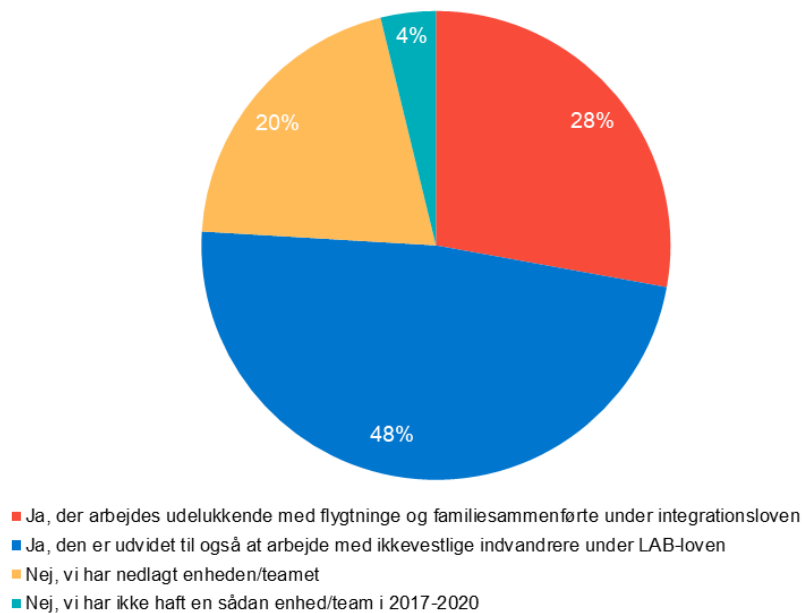
Vi ser først på resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, der viser organisatoriske konsekvenser af nedgangen i antallet af flygtninge i perioden 2017-2019 (jf. kapitel 2) og kommunernes brug af tidlig indsats i forhold til borgere, som stadig befinder sig i asylfasen. Endelig bidrager spørgeskemabesvareelserne med indblik i de kommunale integrationsteams samarbejdsflader. Vi bruger herefter indsigter fra vores casestudier til at uddybe og nuancere disse resultater.

²⁸ Den 1. juli 2019 ændrede integrationsprogrammet navn til selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet og introduktionsprogrammet for alle nyankomne flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. For andre familiesammenførte benævnes programmet nu introduktionsprogrammet: <https://uim.dk/arbejdsomrader/Integration-af-nye-borgere/Selvforsorgelses-og-hjemrejseprogrammet-og-introduktionsprogrammet>. Om lovgivning, se også kapitel 1.

3.1.1 Faldende tilgang af integrationsborgere, tidlig indsats og samarbejdsflader

3.1.1.1 Kommunernes organisering og betydningen af nedgangen i antallet af nyankomne
Langt de fleste af de adspurgte kommuner har eller har haft en integrationsenhed eller et integrationsteam.²⁹ Af Figur 3.1 fremgår det, at 76 % af kommunerne i oktober 2020 har et integrationsteam. Heraf arbejder teamet, i lidt over en tredjedel af kommunerne, udelukkende med integrationsborgere. De øvrige to-tredjedele af kommunerne har udvidet teamets arbejdsopgaver til også at indbefatte LAB-borgere. Endelig har 20 % af kommunerne haft et integrationsteam, men har nedlagt det, mens 4 % har ikke haft et integrationsteam i perioden 2017-2020.

Figur 3.1 Har kommunen en integrationsenhed eller et integrationsteam nu? Procent



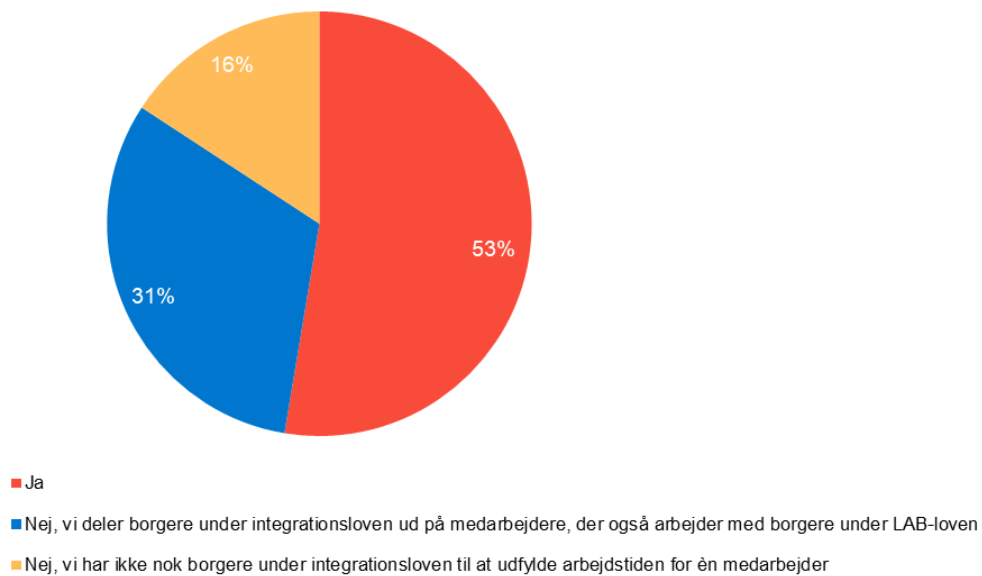
Anm.: Antal besvarelser: 79 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Selvom arbejdet med integrationsborgere ikke er samlet i et integrationsteam, viser spørgeskemaet, at kommunerne i de fleste tilfælde har valgt at samle arbejdet med integrationsborgere hos få medarbejdere. Dette fremgår af Figur 3.2, der tager udgangspunkt i de 19 kommuner (svarende til 24 %), som *ikke* har haft eller *har nedlagt* et integrationsteam. Den viser, at der i ca. 10 af kommunerne (53 %) er medarbejdere ansat til udelukkende at arbejde med integrationsborgere. 3 kommuner (16 %) angiver, at de ikke har borgere nok til at beskæftige én medarbejder, mens de sidste 6 kommuner (31 %) har valgt at dele integrationsborgere ud på medarbejdere, der også arbejder med LAB-borgere.

²⁹ Efterfølgende refereres der til integrationsteam, som en fællesbetegnelse for både integrationsteam og integrationsenheder.

Figur 3.2 Har kommunen en eller flere medarbejdere, der udelukkende arbejder med borgere under integrationsloven? Procent



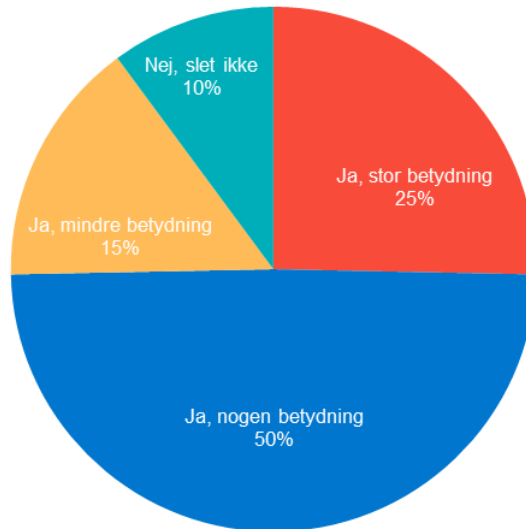
Anm.: Kommuner, som enten har nedlagt eller i perioden aldrig har haft integrationsenhed/team. Antal besvarelser: 19 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Når vi spørger ind til grundlaget for at nedlægge et integrationsteam, svarer ca. 14 ud af de 16 kommuner, som har stået i en sådan situation, at det hænger sammen med nedgangen i antallet af flygtninge. Der kan angives andre/flere grunde: 5 ud af 16 kommuner angiver således, at de har nedlagt integrationsteamet og i stedet placeret indsatser til integrationsborgere i kommunens afdeling for LAB-borgere (typisk kontanthjælpsafdelingen).

Når vi spørger om nedgangens betydning for organisering af integrationsindsatsen mere bredt, svarer 75 %, at nedgangen i antallet af flygtninge har haft stor eller nogen betydning mens 25 % svarer, at nedgangen har haft mindre eller slet ingen betydning (Figur 3.3).

Figur 3.3 Har nedgangen i antallet af flygtninge i perioden 2017-2019 haft betydning for organiseringen af kommunens integrationsindsats? Procent

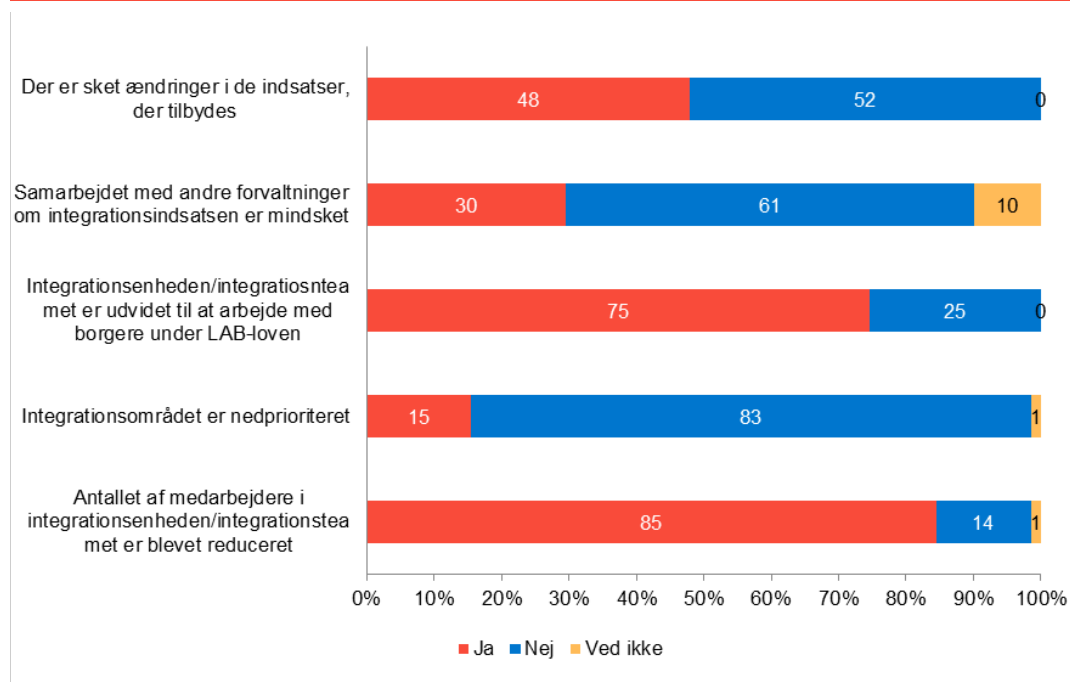


Anm.: Antal besvarelser: 79 kommuner

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner

Figur 3.4 viser, *hvilke* ændringer nedgangen i antallet af nyankomne har medført (ud over at nedlægge integrationsteamet). Nedgangen har således især bevirket, at antallet af medarbejdere i integrationsteamet er blevet reduceret (85 %), og at integrationsteamet er udvidet til at arbejde med LAB-borgere (75 %). I stedet for at nedlægge teamet, og lade eventuelle tilbageværende medarbejdere herfra absorbere af eksempelvis kommunens kontanthjælpsafdeling, har man i en hel del kommuner fastholdt et team – om end reduceret – af medarbejdere med specialviden og fokus på integrationslovgivning. Endelig svarer 48 %, at der er sket ændringer i de indsatser, der tilbydes, mens 30 % mener, at integrationsteamet har mindsket samarbejdet med andre forvaltninger.

Figur 3.4 Hvilken betydning har nedgangen i antallet af flygtninge i perioden 2017-2019 haft? Procent

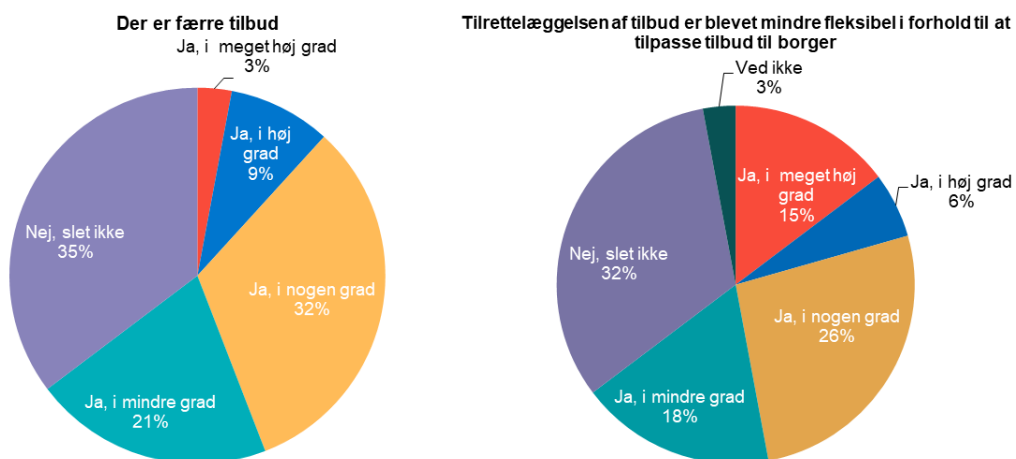


Anm.: Kommuner, som har svaret, at nedgangen i antallet af flygtninge i perioden 2017-2019 har haft betydning for organiseringen af kommunens integrationsindsats. Antal besvarelser: 71 kommuner

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner

Hvis vi dykker ned i de besvarelser, som handler om ændringer i de indsatser, som kommunerne tilbyder integrationsborgere, så viser Figur 3.5, at disse ændringer for flere kommuner er lig med færre tilbud, og at tilrettelæggelsen af tilbuddene er blevet mindre fleksibel i forhold til at tilpasse tilbuddene til borgerne.

Figur 3.5 Er indsatserne ændret på følgende måde? Procent



Anm.: Blandt kommuner, som har svaret, at nedgangen i antallet af flygtninge i perioden 2017-2019 har ført til, at der er sket ændringer i de indsatser, der tilbydes. Antal besvarelser: 34 kommuner

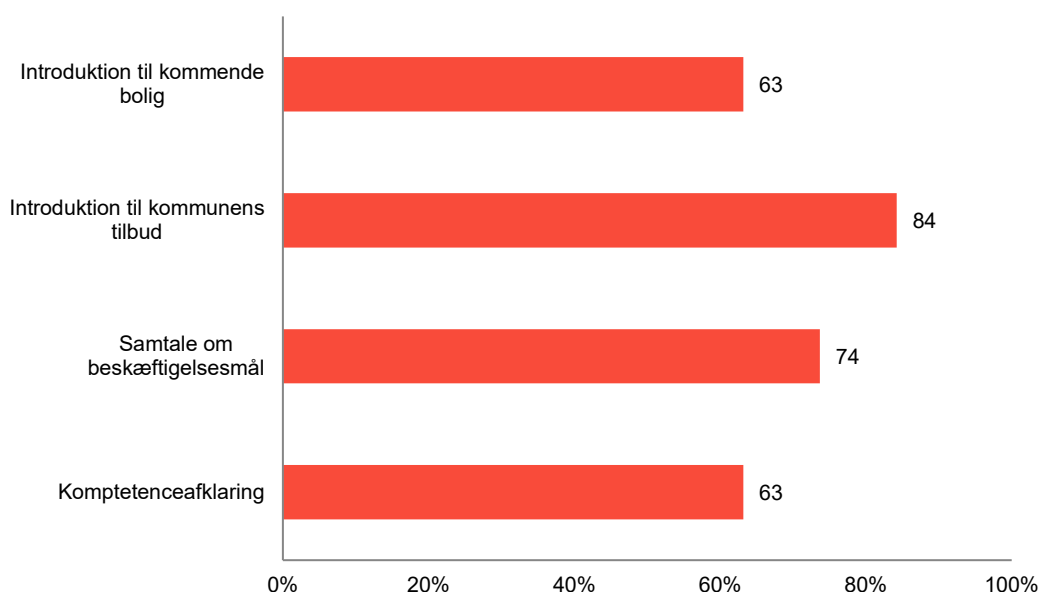
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner

3.1.1.2 Fremrykket indsats over for asylansøgere

Nogle kommuner er i kontakt med flygtninge, som har fået ophold i deres kommune, mens disse flygtninge stadig bor på asylcenteret. Spørgeskemabesvarelser fra 79 kommuner viser, at 24 % af kommunerne gør aktivt brug af asylfasen i integrationsindsatsen. Størstedelen af kommunerne (72 %) svarer dog nej på spørgsmålet om, hvorvidt de har en fremrykket integrationsindsats over for asylansøgere, som har fået ophold, mens 4 % svarer ved ikke.

I Figur 3.6 peger svarene fra de 19 kommuner med en fremrykket indsats i asylfasen på, at indsatsen har et bredt sigte i forhold til at introducere til kommende bolig, til kommunens integrationstilbud og i forhold til at afdække den enkeltes beskæftigelsesmål samt kompetencer.

Figur 3.6 Hvad indebærer den fremrykkede indsats? Procent



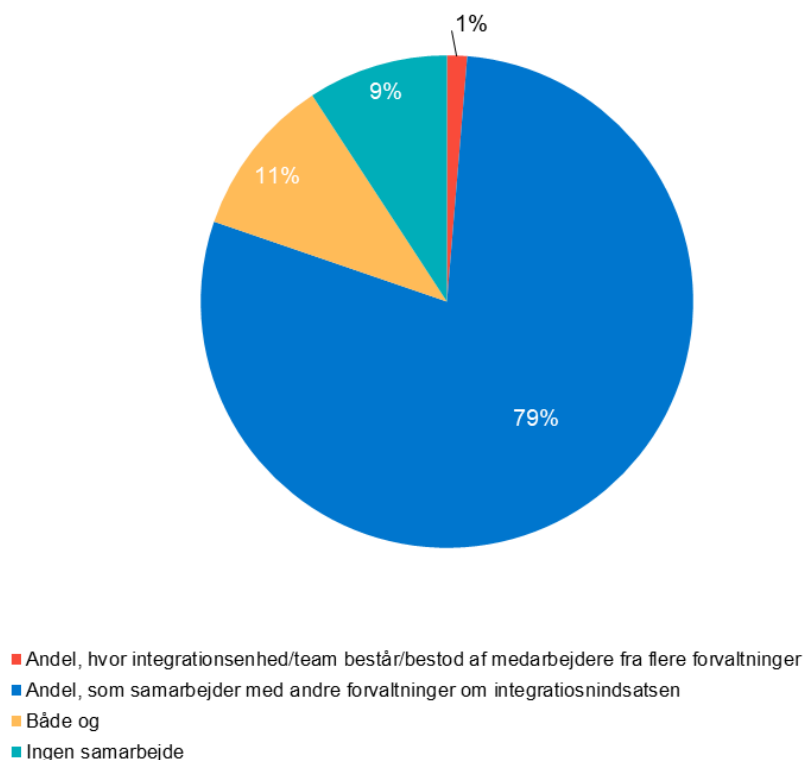
Anm.: Blandt kommuner, der har en fremrykket indsats. Antal besvarelser: 19 kommuner

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner

3.1.1.3 Samarbejde med andre forvaltninger, kommuner og organisationer

Dette afsnit undersøger, om integrationsteamet samarbejder med andre forvaltninger, kommuner og organisationer omkring integrationsindsatsen. Figur 3.7 viser tal om samarbejdet med andre forvaltninger for de 76 kommuner, der har eller har haft et integrationsteam i perioden 2017-2020. Figuren viser, at mens selve integrationsteamet sjældent rummer medarbejdere fra andre forvaltninger (12 %), så samarbejder langt størstedelen af alle integrationsteam (90 %) med andre kommunale forvaltninger om integrationsindsatsen. 9 % angiver dog, at de ingen samarbejdsflader har med andre kommunale forvaltninger.

Figur 3.7 Integrationsteamets sammensætning. Procent



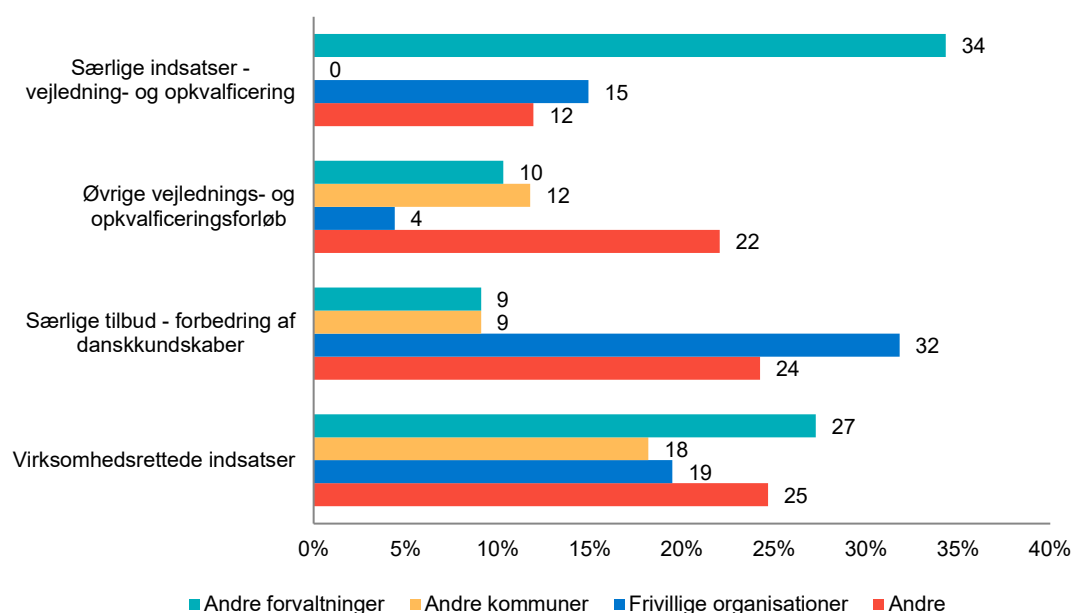
Anm.: Blandt kommuner, der har eller har haft en integrationsenhed/team i perioden 2017-2020. Antal besvarelser: 76 kommuner

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner

Figur 3.8 viser, hvilke typer af indsatser integrationsteamet samarbejder med andre forvaltninger om. Figuren viser, at integrationsteamets samarbejdsflader i høj grad rækker ud over den kommunale organisation og involverer andre kommuner såvel som frivillige aktører og andre aktører, fx private leverandører af vejledning, træning og kontakt til potentielle praktiksteder, private virksomheder mv.

Spørgeskemabesvarelserne peger på, at samarbejdet med andre forvaltninger inden for kommunen især sker i forbindelse med særlige vejlednings- og opkvalificeringsindsatser og virksomhedsrettede indsatser. Derimod samarbejder kommunerne eksternt især med frivillige organisationer omkring særlige danskuddannelsestilbud, og der samarbejdes også i et vist omfang med andre kommuner om de virksomhedsrettede indsatser.

Figur 3.8 Kommunernes samarbejdsflader omkring indsatser under integrationsloven. Opdelt på typen af indsats. Procent



Anm.: Antal besvarelser: 66-77 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

3.1.2 Erfaringer vedrørende organiseringen af indsatsen over for integrationsborgere

I forlængelse af de organisatoriske karakteristika, som træder frem i spørgeskemabesvarelserne, går vi i dette afsnit tættere på praksis og uddrager typiske eksempler på organisering af integrationsindsatsen under SHI-programmet, og hvordan organiseringen af indsatsen har udviklet sig frem til 2020. Afsnittet fokuserer på integrationsteamets organisering af arbejdet med borgere under SHI-programmet (integrationsborgere), på medarbejdergruppens sammensætning og ansvarsfordeling og på behovet for samarbejde internt og eksternt omkring målgruppen af integrationsborgere. Grundlaget for analysen er casestudier i 10 kommuner. Samtlige kommuner har henover perioden haft integrationsteam som del af deres organisation. Analysen rummer således ikke erfaringer fra kommuner uden et integrationsteam.

3.1.2.1 Selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet og introduktionsprogrammet (SHI-programmet)

SHI-programmets fundament udgøres af danskuddannelse kombineret med en tidlig og kontinuerlig virksomhedsrettet indsats. Generelt skal programmet støtte nyankomne i "at tilegne sig de sproglige, kulturelle, faglige og øvrige forudsætninger, der er nødvendige for at kunne deltage i samfundslivet på lige fod med andre borgere"³⁰.

Casestudierne i de 10 udvalgte kommuner viser, at trepartsaftalen og ændringen i integrationsloven fra 2016 (se kapitel 1) har haft stor indflydelse på kommunernes organisering af integrationsindsatsen over for nye flygtninge og familiesammenførte. At integrationsprogrammet (som i juli 2019 blev omdøbt til selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet og introduktions-

³⁰ <https://www.cabiweb.dk/lovstof/programmet-for-flygtninge-og-familiesammenfoerte/>

programmet) eksempelvis *intensiveres og fokuseres på job* betyder bl.a., at kommunalbestyrelsen så vidt muligt inden for to uger og senest ved programmernes påbegyndelse skal give en udlænding et virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller løntilskud.

”Modtagelsesmøllen” – situationen i 2015-2016 og erfaringer herfra

Efter ankomst i kommunen munder de første samtaler mellem borger, myndighedssagsbehandler, og i flere tilfælde også virksomhedskonsulenten, ud i en integrationskontrakt med et individuelt integrationsprogram, der omfatter danskuddannelse og arbejdsmarkedsrettede tilbud. Mange kommuner har et egentlig modtagerteam i integrationsteamet, som eksempelvis varetager integrationsindsatsen i de første 3 måneder af opholdet. Ifølge medarbejdere fra disse team henvises der derudover hurtigst muligt til en helbredsundersøgelse, som i de fleste kommuner gennemføres af privatpraktiserende læger, men i nogle kommuner udføres i regi af kommunens eget sundhedsfaglige tilbud.

Ifølge medarbejdere og ledere var det tilbage i 2016 og 2017, da flygtningetilstrømningen var på sit højeste, en stor udfordring for kommunerne at imødekomme lovkravet om første virksomhedspraktik inden 4 uger efter ankomst. Det krævede en struktureret tilgang, hvor praktiske og logistiske behov trådte i forgrunden, og hvor flere myndighedssagsbehandlere oplevede, at det relationelle arbejde i forhold til borgeren trådte i baggrunden.

Kombinationen af en lovgivning, som stiller krav om en tidlig virksomhedsrettet indsats, med et stort antal flygtninge og familiesammenførte, får en teamleder i en af kommunerne til at omtale perioden 2016/2017 som en *”modtagelsesmølle”* – en medarbejder i en anden kommune beskriver, hvordan de *”i bund og grund var et modtagecenter”*. Indsatsen beskrives af medarbejdere som automatiseret, mindre individuelt tilrettelagt, præget af få valgmuligheder og hurtig eksekvering. Ifølge flere myndighedssagsbehandlere var en af konsekvenserne, at man i forsøg på at imødekomme lovgivningen prioriterede at få de flygtninge i virksomhedspraktik, som kunne og ville. Mange mænd var umiddelbart klar og højt motiverede til at starte et arbejde. Indsatsen var på daværende tidspunkt hjulpet på vej af, at forholdene på arbejdsmarkedet var præget af lav ledighed. Flere medarbejdere og ledere peger dog på, at det var vanskeligt samtidig at prioritere den individuelt tilrettede indsats, som mange af de flygtede og familiesammenførte kvinder havde behov for. De ankom typisk uden nogen arbejdserfaring uden for hjemmet.

Indsatsen i 2016-2017 fokuserede på at afklare (mændenes) medbragte uddannelseskompetencer og/eller arbejdserfaring og få iværksat virksomhedspraktik og sprogundervisning. Den største udfordring bestod i at afstemme forventningen om arbejde. Mange af de flygtninge, som ankom til Danmark først, var vant til at forsørge familien gennem arbejde og havde vanskeligt ved at forstå og acceptere, at de til at begynde med skulle i virksomhedspraktik i stedet for at finde et job. Nogle tog sagen i egen hånd og begyndte at søge arbejde, så snart de havde et CV og en ansøgning. Enkelte – typisk flygtninge med et netværk i Danmark – var i stand til at finde arbejde på egen hånd, mens størstedelen var forhindret på grund af for dårlige sprogkunderskaber.

I den senere og nuværende integrationsindsats stod, og står man ifølge medarbejdere og ledere over for arbejdet med de tilbageværende borgergrupper, der, som beskrevet i kapitel 2, er karakteriseret ved sociale og helbredsmæssige udfordringer ud over ledighed, ved at have mange barselsforløb bag sig og ved at mangle arbejdsidentitet mv.

De kommuner, som havde mulighed for og ressourcer til allerede i asylfasen at tage kontakt til borgere, som havde fået ophold i deres kommune, beskriver, hvordan det eksempelvis gav

mulighed for at gå i gang med forventningsafstemning. Et besøg i asylcenteret af myndigheds-sagsbehandler, og typisk også en virksomhedskonsulent muliggjorde, at en del af modtager-teamets arbejde kunne fremskyndes. Under besøget kunne sagsbehandleren eksempelvis tage en snak med den enkelte flygtning om vedkommendes baggrund, erhvervs erfaring, uddannelseskompetencer, ønsker og sprogkompetencer. Dette afspejler den samme brede tilgang, som vi så i spørgeskemabesvarelsene. At bruge asylfasen gav ifølge medarbejdere, og i de tilfælde, hvor alt gik op i en højere enhed, mulighed for at gå i gang med at finde den første virksomhedspraktik, som så stod klar, når flygtningen ankom til kommunen. En fremrykket indsats giver altså mulighed for hurtigt at rykke på den efterfølgende praktiske del af den virksomhedsrettede indsats. Virkeligheden i 2015-2016 var dog typisk, at der kom for mange flygtninge på én gang til, at integrationsteamet havde ressourcerne til besøg i asylfasen.

Organisatorisk sker der efter ca. 3 måneders ophold i Danmark i mange kommuner en overlevering fra modtageteamet til en ny sagsbehandler fra integrationsteamet. Den indsats, som følger, handler i høj grad om at følge op på borgerens progression i forhold til integrationskontrakten og eventuelt revision af samme. Integrationsindsatsen tilrettelægges på baggrund af de muligheder, integrationsloven giver for danskuddannelse, virksomhedsrettede indsatser, vejledende og opkvalificerende indsatser samt særligt tilrettelagte vejledende, opkvalificerende og forberedende forløb. Kommunernes brug af og erfaringer med de enkelte indsatstyper beskrives i kortlægningens kapitler 4-7.

3.1.2.2 Integrationsteamet – faggrupper, ansvarsfordeling og samarbejdsflader

Da flygtningestrømmen tog til i 2015/2016 oplevede flere af de kommuner, som har deltaget i de kvalitative casestudier, et behov for at samle medarbejdere omkring nyankomne flygtninge og familiesammenførte i et integrationsteam. Andre, ofte større kommuner, havde allerede fungerende integrationsteam, da de løbende havde modtaget flygtninge og familiesammenførte.

I årene fra 2018-2020 har flere af de medvirkende casekommuner gennemgået en organisatorisk omlægning, som eksempelvis har betydet reduktion af medarbejderstaben i integrationsteamet, nedlæggelse af integrationsteamet eller udvidelse af integrationsteamets/medarbejderstabens ansvarsområde, fx at myndighedssagsbehandlere også skal arbejde med LAB-borgere, eller at de overtager ansvaret for flygtningefamilier med børn fra kommunens socialafdeling. Endelig har man sagt farvel til nogle af de medarbejdergrupper, som tidligere var at finde i integrationsteamet.

I de kommuner, hvor man har fastholdt integrationsteamet indtil efteråret 2020, består teamet ofte af en reduceret gruppe af myndighedssagsbehandlere, virksomhedskonsulenter og evt. integrationskonsulenter, mens de fleste familiekonsulenter er skåret fra i teamet. Flere casekommuner har desuden siden 2018 søgt om og fået midler fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) til en 3-årig ansættelse af en eller flere integrations- og beskæftigelsesambassadører. Disse IB-ambassadører har således været en del af integrationsteamet i den seneste periode (se kapitel 7).

Boks 3.1 viser de medarbejdergrupper, der ofte indgår i de kommunale integrationsteam, og beskriver deres funktioner. Casestudierne viser, at der er forskellige betegnelser for de samme funktioner. Det angiver vi undervejs.

Boks 3.1 Integrationsteamets medarbejdergrupper

- **Myndighedssagsbehandleren** (også kaldet jobkonsulent/beskæftigelsesrådgiver/integrationskonsulent) skal i den tidlige modtagelsesfase lave en integrationskontrakt, integrationsplan, tilbud om generel helbredsattest og henvisning til dansk. Herefter har myndighedssagsbehandleren ansvaret for at iværksætte, vedligeholde og koordinere den sprog- og virksomhedsrettede indsats. Myndighedssagsbehandleren har i enkelte af casekommunerne en dobbeltrolle som både myndighedssagsbehandler og virksomhedskonsulent. Dobbeltrollen udspringer blandt andet af behovet for tæt, kontinuerlig opfølgning i forhold til at få borgeren i gang med og fastholdt i praktikforløb. Dobbeltrollen ses eksempelvis i integrationsteam, hvor sagsstammen hos den enkelte myndighedssagsbehandler har været lavere, sammenlignet med kontanthjælpsafdelingen.
- **Virksomhedskonsulenten** (også kaldet jobformidler) skal opdyrke og vedligeholde et netværk til lokale virksomheder, kende virksomhedernes behov, og hvilke typer af praktikmuligheder de tilbyder. De skal stå til rådighed for både borger og virksomhed, når borgerne er i praktik. Der er sket en opnormering af virksomhedskonsulenter i takt med, at brugen af andre kommunale tilbud er nedjusteret. Flere ledere og medarbejdere giver ligeledes udtryk for at brug af anden aktør stort set er ophørt. Virksomhedskonsulentens arbejde har ændret sig i takt med at målgruppen har ændret sig. Det kommer eksempelvis til udtryk i et større behov for praktikpladser, som kan rumme forskellige skånebehov.
- **Familiekonsulenten** (også kaldet familieguide) indgår ofte som en fast del af kommunens integrationsteam, hvor de varetager en tæt kontakt til og koordinerende rolle i forhold til flygtningefamilier med børn under 18 år. Familiekonsulenten har ikke myndighed i forhold til serviceloven, men de har en tæt dialog med myndighedssagsbehandlere i kommunens socialforvaltning/børne- og familieafdeling samt kommunens sundhedsplejersker, daginstitutioner, skole og SFO-tilbud. Familiekonsulenten hjælper nyankomne familier med en række praktiske opgaver som oprettelse af NemID, e-boks og buskort, boligindretning, madindkøb, tøj til børn mv. Ifølge flere ledere og medarbejdere opnår familiekonsulenten ofte en tæt og tillidsfuld relation til familien. Det tillægges betydning, at tilbuddet er frivilligt, og at familiekonsulenten ikke har myndighed i lovgivningen.
- **Integrationskonsulenten** (også kaldet integrationsmentor/integrationsmedarbejder/socialformidler) har typisk ansvaret for den sociale del af modtagelsen af flygtninge og familiesammenførte *uden* børn. Opgaven minder om familiekonsulentens, dvs. praktisk hjælp til adgang til it-systemer (NemID, borger.dk, e-boks, bank mv.), opstart i bolig og derudover støtte til de udfordringer, som opstår i det daglige, samt integration i lokale fællesskaber.
- **Administrativ/koordinerende boligformidler.** Denne medarbejdergruppe eksisterer ikke som en selvstændig funktion i alle 10 casekommuner. Opgaverne falder eksempelvis ind under integrationskonsulentens ansvarsområde. I flere kommuner er opgaven med midlertidig boligplacering samt overgang til permanent bolig dog varetaget som en selvstændig funktion/af et selvstændigt team. Argumentet herfor er blandt andet, at det ikke skal være muligt for borgeren at påvirke beslutninger vedrørende tildeling af bolig.

Integrationsteamets målsætninger

Organiseringen af indsatsen er tilrettelagt ud fra et tværfagligt behov hos målgruppen, uanset om der er tale om et fuldt eller et reduceret integrationsteam. Integrationsteamets medarbejdergruppe afspejler således behovet for et samlet blik på gruppens og den enkeltes udfordringer. Ledere og medarbejdere udtrykker det som *"et fælles blik på borgeren"*, hvor det beskæftigelsesrettede blik (varetaget af myndighedssagsbehandler og virksomhedskonsulent) kombineres med det sociale blik (varetaget af familie- og integrationskonsulenter). Hvis man skal lykkes med en tidlig virksomhedsrettet indsats, er der behov for, at kommunen arbejder på flere fronter på én gang – både på etablering af virksomhedspraktik, praktikforberedelse, sundhed og på familiefronten. At det sociale blik, eller indblikket i familiens eller borgerens generelle

trivsel, ligger som en integreret del af integrationsteamet, fremhæves af mange medarbejdere som en fordel for den beskæftigelsesrettede indsats. Det giver en ensretning i arbejdet, at alle arbejder henimod, at borgeren skal i kontakt med arbejdsmarkedet.

Samarbejdet fungerer i praksis ved, at integrationsteamet sidder sammen fysisk, holder ugentlige sagsmøder, skriftligt dokumenterer handlinger og tanker, og deler viden om sager gennem løbende og mere uformel samtale. Integrationsindsatsen rummer således et vigtigt internt orienterings-/overleveringsarbejde, som ifølge medarbejdere kan være en udfordring. En medarbejder mener eksempelvis, at det internt *"kan være svært at huske hinanden"*, og at *"vi ved meget, som ikke står nogen steder"* (familiekonsulent i integrationsteamet).

Vores casestudier viser, at der i de kommuner, hvor integrationsteamets samarbejde fungerer bedst, er klare rolle- og ansvarsfordelinger og gode organisatoriske rammer for vidensdeling. Der er også en systematik i dokumentationen, fx i form af drejebøger for arbejdet med forskellige borgergrupper eller for opgaverne i forskellige faser af integrationsindsatsen.

Samarbejdsflader uden for integrationsteamet

Spørgeskemabesvarelserne viste, at næsten alle integrationsteam samarbejder med andre forvaltninger og aktører. Det er forskelligt, hvilke medarbejdergrupper der varetager dialogen med de forskellige forvaltninger og aktører. Myndighedssagsbehandleren har dog typisk en stor kontaktflade udadtil i forhold til at koordinere den virksomhedsrettede indsats med sprogcenterets tilbud om danskuddannelse, i forhold til at få ansøgt om bostøtte til borgeren eller i forhold til at afklare borgerens funktionsniveau og eventuelle behov for skånehensyn. Dette kræver eksempelvis dialog med den praktiserende læge samt kommunale eller regionale behandlingstilbud (fx vedrørende PTSD/traumer og misbrug). Derudover peger casestudierne på, at de mest centrale samarbejdsflader er kommunernes børne- og familieafdeling, private virksomheder samt frivillige organisationer.

3.2 Hvordan er arbejdet med indsats over for LAB-borgere organiseret?

Dette afsnit handler om kommunernes organisering af indsatsen over for ikkevestlige borgere under lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-borgere). Fokus er ikkevestlige borgere, som har været i Danmark i en længere periode, og som på den baggrund modtager kontanthjælp eller dagpenge, samt ikkevestlige borgere, som har afsluttet deres SHI-program uden at opnå selvforsørgelse gennem ordinær beskæftigelse.

I casestudierne påpeger flere kommunale medarbejdere på, at året 2020 markerer overgangen fra integrationsteamet til jobcenterets ordinære beskæftigelsesindsats for flere af de flygtninge og familiesammenførte, som ankom i 2015, og for hvem det endnu ikke er lykket at blive selvforsørgende. Efter beskrivelsen af resultater fra spørgeskemaundersøgelsen ser afsnittet nærmere på forskellige modeller for, hvordan casekommunerne organiserer indsatsen over for LAB-borgere.

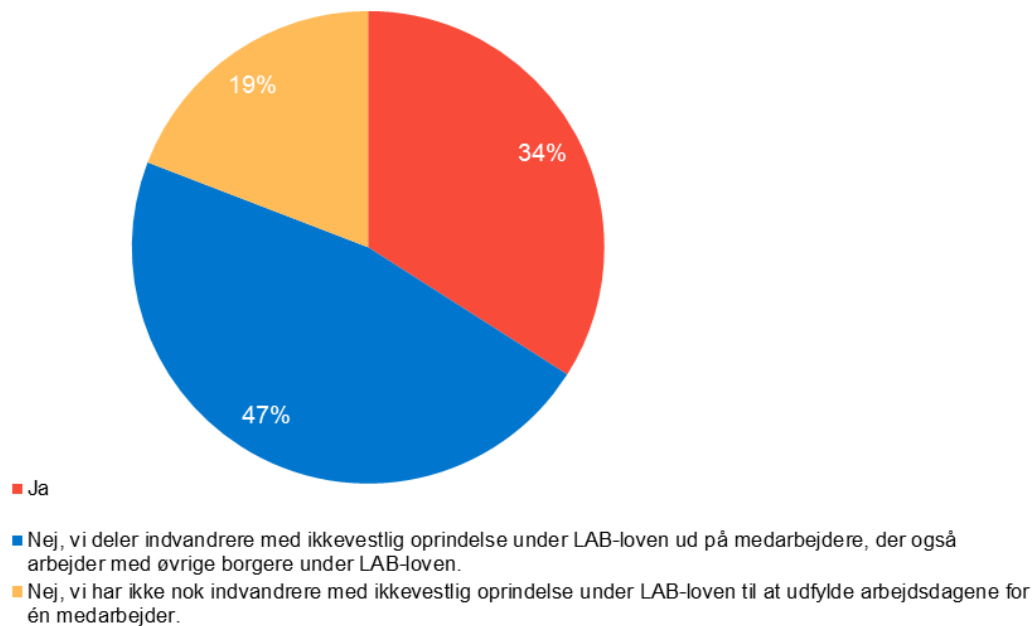
3.2.1 Kvantitative perspektiver på organiseringen af indsatsen over for LAB-borgere

Spørgeskemaundersøgelsen afdækker, hvorvidt kommunerne betragter indsatsen over for ikkevestlige borgere omfattet af LAB-loven (LAB-borgere), som en ordinær beskæftigelsesindsats eller som en integrationsindsats. Vi forsøger derigennem at belyse, om de udfordringer, som findes blandt LAB-borgere, kan rummes inden for den ordinære beskæftigelsesindsats, eller om der for denne gruppe, hvoraf en del har stået uden for arbejdsmarkedet i en årrække, ifølge kommunerne er behov for en indsats som adresserer integrationsrelaterede udfordringer (eksempelvis sproglige og/eller kulturelt betingede udfordringer).

3.2.1.1 Ordinær beskæftigelsesindsats eller integrationsindsats til ikkevestlige LAB-borgere

I den del af vores spørgeskemaundersøgelse, som omhandler LAB-borgere, svarer 34 % af kommunerne, at de har medarbejdere, som udelukkende arbejder med LAB-borgere, mens 19 % svarer, at de ikke har nok borgere med ikkevestlig baggrund til at udfylde arbejdsdagen for én medarbejder. De resterende 47 % deler ikkevestlige indvandrere ud på medarbejdere, der også arbejder med øvrige borgere under LAB-loven. Fordelingerne fremgår af Figur 3.9.

Figur 3.9 Har kommunen en eller flere medarbejdere, der udelukkende arbejder med ikke-vestlige indvandrere under LAB-loven? Procent



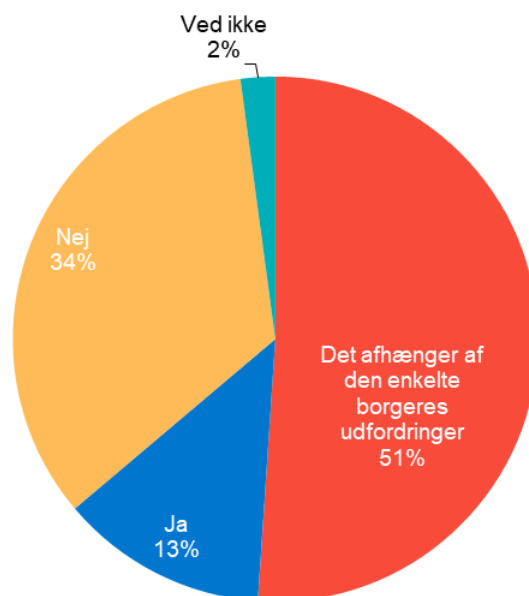
Anm.: Antal besvarelser: 47 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Vi har også spurgt de kommunale respondenter, om de betragter indsatsen over for de ledige ikkevestlige LAB-borgere som en integrationsindsats – dvs. en indsats, som også må have fokus på sprog, kulturelle normer på det danske arbejdsmarked, ligestilling, som muliggør, at kvinder også kan være på arbejdsmarkedet mv. På trods af, at organiseringen af arbejdet med LAB-borgere for mange kommuner afspejler et behov for specialiseret viden om gruppen og dennes udfordringer, svarer kun 13 % af kommunerne klart ja på spørgsmålet om, hvorvidt

kommunen betragter indsatsen under LAB-loven for borgere med ikkevestlig baggrund som en integrationsindsats (se figur 3.10). Dog angiver 51 %, at det afhænger af den enkelte borgers udfordringer, mens 34 % svarer klart nej hertil.

Figur 3.10 Betragter man i kommunen/jobcenteret indsatsen under LAB-loven for ikkevestlige indvandrere som en integrationsindsats? Procent



Anm.: Antal besvarelser:47 kommuner.

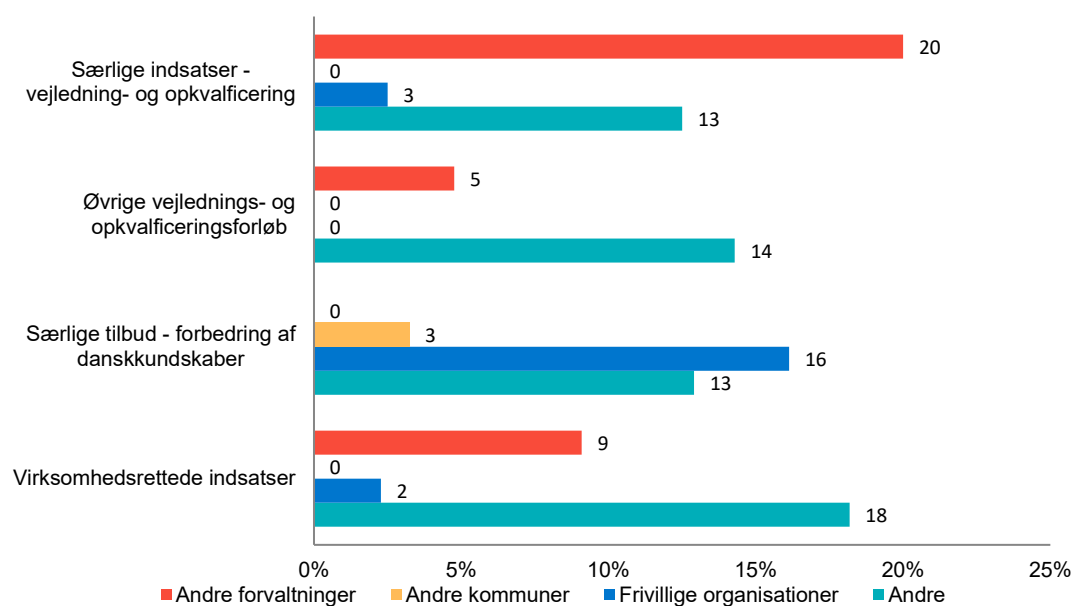
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Et kryds mellem de to besvarelser (figur 3.9 og 3.10) viser, at der i samtlige af de kommuner (13 %), som svarer ja på spørgsmålet om, hvorvidt kommunen betragter indsatsen under LAB-loven for borgere med ikkevestlig baggrund som en integrationsindsats, er ansat medarbejdere, som udelukkende arbejder med ikkevestlige borgere. Generelt peger besvarelserne på, at størstedelen af kommunerne betragter indsatsen over for LAB-borgere som en integrationsindsats – enten altid (13 %) eller fra sag til sag afhængigt af den enkelte borgers udfordringer (51 %).

3.2.1.2 Samarbejde internt i kommunen og eksternt

Figur 3.11 viser, om kommunerne samarbejder med andre forvaltninger om forskellige typer af indsatser over for LAB-borgere og i givet fald med hvem. En sammenligning med Figur 3.8 viser, at kommunerne samarbejder mindre med andre om indsatsen til LAB-borgere end om indsatsen til integrationsborgere. Internt samarbejder man dog især med andre forvaltninger om de særlige vejlednings- og opkvalificeringsindsatser, og med frivillige organisationer om indsatser til forbedring af danskundskaber. Endelig samarbejder kommunerne eksternt med andre især om de virksomhedsrettede indsatser. De andre samarbejdsparter er i høj grad anden aktør men også uddannelsesinstitutioner og virksomheder.

Figur 3.11 Kommunernes samarbejdsflader omkring indsatser til ikkevestlige indvandrere under LAB-loven. Opdelt på typen af indsats. Procent



Anm.: Antal besvarelser: 31-44 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

3.2.2 Behovet for kontinuert integrationsarbejde i forhold til nogle LAB-borgere – kvalitative perspektiver

Casestudierne viser, at der fortsat blandt LAB-borgere er grupper med vedvarende udfordringer relateret til sprog, kompetencer, manglende arbejdsidentitet og -erfaring. Integrationsloven fastslår, at SHI-programmet siden 2016 maksimalt kan forlænges i op til 5 år. For mange indvandrere er integrationsprocessen – herunder den arbejdsrelaterede del af denne – dog ikke afsluttet inden for 5 år. Som det fremgik af kapitel 2, har en del af de ikkevestlige indvandrere, som i dag modtager kontanthjælp, opholdt sig i Danmark i en lang periode. Nogle så længe, at de ikke har deltaget i noget integrationsprogram. Casestudierne bekræfter spørgeskemaundersøgelserne ovenfor, som peger på, at mange kommuner, afhængig af den enkelte borgers udfordringer, betragter indsatsen over for ikkevestlige borgere under LAB-loven som en integrationsindsats, dvs. en indsats, der også må have fokus på dansk sprog, kultur mv. Men hvad betyder det i forhold til organiseringen af indsatsen? Det ser vi nærmere på nedenfor, hvor vi beskriver to typiske kommunale modeller for organisering på dette område.

3.2.2.1 Model 1: Når indsatsen over for LAB-borgere ligger i kontanthjælpsafdelingen

Den første måde at organisere indsatsen over for ikkevestlige borgere omfattet af LAB-loven indebærer, at medarbejdere i kontanthjælpsafdelinger typisk sidder med en blandet sagsstamme af:

- ikkevestlige borgere, som nyligt er overleveret fra integrationsteamet
- ikkevestlige indvandrere og etnisk danske ledige, som har modtaget kontanthjælp i en længere årrække (de "gamle" grupper)

- ny-ledige vestlige og ikkevestlige kontanthjælpsmodtagere³¹.

Denne type organisering findes i store såvel som små kommuner. Her sker der en konsekvent overlevering fra integrationsteam til kontanthjælpsafdelingen for borgergruppen, som efter 5 års SHI-program fortsat ikke er selvforsørgede via ordinær beskæftigelse.

I en stor kommune, der indgår i vores casestudie, er denne organisering valgt ud fra et ønske om, at den enkelte medarbejder ikke skal arbejde under to lovgivninger (integrationslov og LAB-lov). Efter nedgangen i antallet af nyankomne har man her valgt at fastholde et reduceret integrationsteam. Efter 5 års indsats overleverer integrationsteamet en fortsat ledig borger til kollegaer i kontanthjælpsteamet. I overleveringen er der fokus på, at borgerens sag er velbeskrevet og bliver overleveret ved fysisk møde mellem de to myndighedssagsbehandlere og borgeren. En medarbejder fremhæver, at placeringen af kommunens integrationsteam og kontanthjælpsteam på samme adresse understøtter muligheden for en "grøn bølge" i overleveringen – dvs. at indsatsen fortsætter i det spor, som allerede er lagt. I det omfang, det er muligt, arbejder man videre med allerede igangsatte indsætter, men konsekvent overlevering kan også betyde afbrud af igangværende integrationsindsætter. Forlængelse af integrationsindsætter sker som udgangspunkt kun ifølge medarbejdere i kommunens kontanthjælpsafdeling, hvis borgeren er i gang med et IGU-forløb, eller har ret til ekstra danskuddannelse (fx ved dispensation for eventuelle barselsperioder).

I en mindre kommune er den samme type organisering valgt ud fra en tankegang om, at alle borgere skal have det tilbud, som de har behov for, uanset om de er tilknyttet integrations-, kontanthjælps- eller dagpengeteamet. Integrationsindsatsen har siden 2016 været kendetegnet ved et bredt blik på borgeren. Den læring fra det tværfaglige arbejde med integration forsøger flere af casekommunerne nu at gøre til en fælles faglighed og bevidsthed blandt medarbejdere på tværs af jobcenterets afdelinger:

Det kan være, det giver anledning til at nyudvikle et tilbud, eller til at hive en kollega ind fra en anden afdeling i kommunen, hvis der er et behov for sparring til at arbejde med sideløbende problematikker, som står i vejen for beskæftigelse. (Leder i integrationsteam)

Det er således ikke udelukket, at en ikkevestlig borger under LAB-loven kan tilbydes et målrettet danskuddannelsesforløb. Men frem for at tilbyde det som en standardiseret pakkeløsning, er tanken i stedet at tilpasse indsatsen løbende til den enkelte borgers individuelle behov. Lederen fra integrationsteamet giver et eksempel på en ikkevestlig borger omfattet af LAB-loven med en fortsat sproglig udfordring:

Mere ordinær danskuddannelse virker ikke nødvendigvis. I stedet benytter vi den lokale sprogskoles tilbud om 1 times sprogvurdering af, hvad kan den enkelte? Så bevæger vi os fra, at han kan noget/lidt, til at kunne lægge en reel kompetenceudviklingsplan – hvad er realistisk, hensigtsmæssigt, korteste vej? (Leder i integrationsteam)

³¹ Bemærk, at de i kommunernes dagpengeafdelinger også møder ikkevestlige borgere, som er nyledige, når de har optjent dagpengere, ud over ledige med etnisk dansk baggrund.

3.2.2.2 Model 2: Når indsatsen over for LAB-borgere fortsætter i integrationsteamet/specialiseret enhed

Den anden måde at organisere indsatsen på over for ikkevestlige borgere omfattet af LAB-loven er forskellige variationer over, at gruppen bliver eller føres tilbage til integrationsteamet eller placeres hos en mindre medarbejdergruppe i kontanthjælpsteamet, som har specialiseret sig i forhold til ikkevestlige borgere.

I flere casekommuner er der eksempler på, at integrationsteamet fortsætter indsatsen over for flygtninge og familiesammenførte, som ikke opfylder integrationskontrakten inden for de 5 år, der er til rådighed i SHI-programmet. Her er et udbredt argument for at fastholde borgergruppen i integrationsteamet, at de ellers forsvinder eller lander nederst i bunken i kontanthjælpsteamet. I forlængelse af dette argument fremhæves integrationsteamets hyppigere samtaler og kontakt til borgergruppen: *"Vi puster dem i nakken, og det har de brug for"* (familiekonsulent i integrationsteam). Der er også eksempler på, at det stadig er muligt at bruge tolk til samtaler med privatpraktiserende læge mv. – en mulighed, som ellers bortfalder efter 5 års SHI-program.

På samme måde er der eksempler på, at integrationsteamet overtager "gamle" sager med ikkevestlige LAB-borgere fra kontanthjælpsteamet, hvor det ikke er lykkedes at skabe progression i borgerens sag:

Inden sommer fik vi 40 sager fra aktivitetsparate-teamet. Her blev det vurderet relevant, at vi prøvede at kigge på dem igen med "integrationsbrillerne" – hvad kunne give mening? Det er en anerkendelse af, at det er relevant at tænke på integration, selvom borgeren har opholdt sig i DK i lang tid. I hvert fald at tænke i kulturforståelse, at kende målgruppen, og hvordan den agerer. Det kendskab har vi i vores specialenhed, og vi tror på, at det gør en forskel. Det, at vi ved, hvem vi skal rette henvendelse til – vi har kontakterne rundt i kommunen og ud af huset – fx til udlændingestyrelsen – det kunne de andre [kolleger, red] sagtens lære, men vi sidder med det. Vi kan hjælpe med skat, for de [kolleger, red.] ved ikke, hvor de skal gå hen med borgerens spørgsmål. Også i forhold til dansk – Jeg presser på, at de [borgeren, red.] tager FVU-undervisning – det er frivilligt – måske har de kun DU1 [Danskuddannelse 1, red.]. For at få permanent ophold skal du have DU2 [Danskuddannelse 2, red.]. I andre team tænker de "hvad søren skal vi gøre" – deres dansk er udløbet, hvad kan vi tilbyde... (Medarbejder i integrationsteam)

3.2.2.3 At lære af de senere års integrationsindsats

På tværs af organiseringsmodeller foregår der i flere casekommuner i øjeblikket et refleksionsarbejde, hvor viden fra de senere års integrationsindsats søges kondenseret og om muligt integreret i den daglige drift – ikke nødvendigvis som et særligt projekt eller en særlig indsats til en målgruppe, men som en fælles tilgang til de grupper, som står uden for arbejdsmarkedet, som har problemer ud over ledighed, og som for nogle grupper vedkommende har været på kontanthjælp i mange år. Flere kommuner gør sig tanker om at overføre samme tilgang og tankegang til de etnisk danske kontanthjælpsmodtagere, der har problemer ud over ledighed. Det stemmer overens med *Flere skal med 1* og *2*-indsatsen (iværksat og medfinansieret af STAR), som flere kommuner har været og fortsat er med i, og hvor en virksomhedsrettet indsats kombineres med helhedsorienteret og håndholdt støtte.³²

³² Se <https://flereskalmed.star.dk/>, besøgt d. 10.1.2020.

Flere skal med 1 og 2-indsatsen har ifølge flere ledere og medarbejdere i casekommunerne haft afgørende betydning for, at der nu sættes fokus på de langvarige ydelsesmodtagere, heriblandt flygtninge og ikkevestlige indvandrere omfattet af LAB-loven. En leder af et kontanthjælpsteam for aktivitetsparate borgere beskriver, hvordan det ellers altid har været andre grupper, som blev prioriteret inden de aktivitetsparate: "fx sygedagpengemodtagere, som fik et kæmpe boost, og de jobparate og dagpengemodtagere – integration blev boostet. Nu er vi kommet til at booste de aktivitetsparate og de langvarige sager – på landsplan" (leder fra kontanthjælpsafdeling).

Flere kommuner vurderer, at der er gode erfaringer at hente i den tværfaglige tilrettelæggelse af de senere års integrationsindsats målrettet flygtninge og familiesammenførte under SHI-programmet. Det gælder særligt, når det handler om *samtidigt* at arbejde helhedsorienteret og virksomhedsrettet med borgere, som har problemer ud over ledighed. Deres erfaringer kan opsummeres i følgende punkter:

- Borgeren skal ud på arbejdspladsen for at lære, hvad det er. Arbejdspladsen bliver her synonym for alle typer kontakt til arbejdsmarkedet lige fra de tidlige erfaringer af få timers varighed til jobrettet virksomhedspraktik og ordinære timer/tilknytning. At komme ud på arbejdspladsen vil for mange være et længerevarende forløb, hvor der langsomt opbygges erfaring.
- Indsatsen skal være vedvarende uden store pauser. Det kræver eksempelvis, at kommunerne har relevante sammenhængende indsats, som borgeren kan tilbydes imellem praktikforløb.
- Der skal være en tæt opfølgning og god dialog med borgeren, som fx handler om at lære dem at balancere job og familie. Det kan både være sagsbehandler, virksomhedskonsulent, sproglerer eller socialformidler, som følger borgerens forløb. Det væsentligste er borgerens oplevelse af, at der er kendskab til vedkommende, opbakning og støtte.
- Indsatsen skal være helhedsorienteret og tværfaglig. Det handler i høj grad om, at en socialfaglig tilgang med blik for borgerens og familiens trivsel udgør en integreret del af den beskæftigelsesrettede indsats. Det understøtter det helhedsorienterede (integrations-)arbejde, at relevante fagligheder samles fysisk i et team/en afdeling/et hus.
- Indsatsen skal have en klar plan med én tydelig retning. Den fælles retning er vigtig at enes om i en helhedsorienteret indsats. Retningen er ofte langsigtet og vil bestå af en række mindre skridt på vejen. Retningen kan understøttes af gode rutiner i forhold til systematisk videndeling.

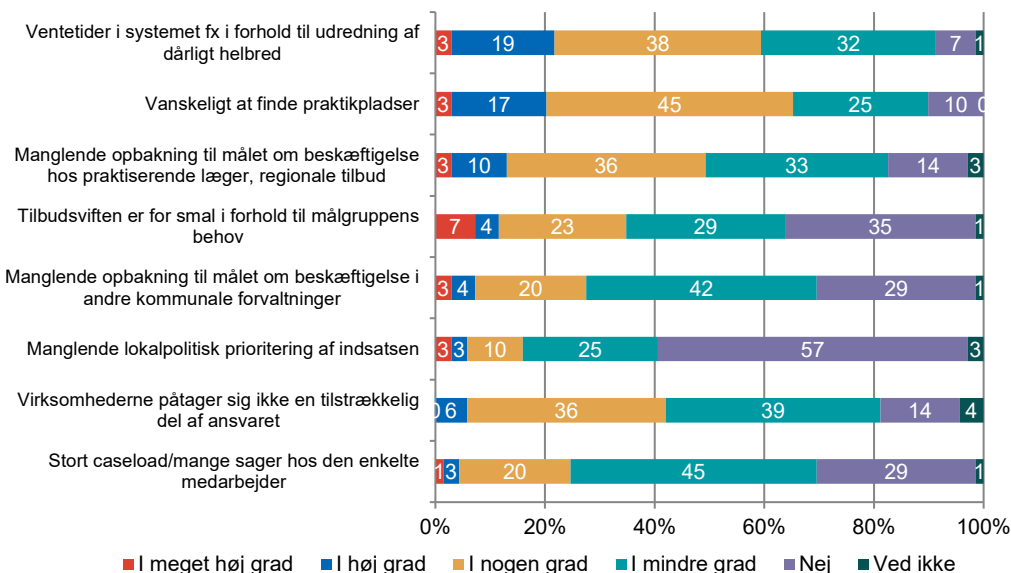
Hvis det skal lykkes at få de svageste integrationsborgere og LAB-borgere ud på arbejdsmarkedet, kræver det således en velorganiseret og vedvarende indsats fra kommunens side. Flere kommuner arbejder på at integrere disse erfaringer i det fremadrettede arbejde med borgere, som har problemer ud over ledighed.

3.3 Udfordringer i tilrettelæggelse af integrationsindsatsen

I det sidste afsnit beskriver vi nogle af de udfordringer, som kommunale respondenter oplever i tilrettelæggelsen af indsatsen, der skal fremme progressionen mod beskæftigelse blandt integrations- og LAB-borgere. I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt, om de kommunale

respondenter oplever udfordringer vedrørende samarbejdet med virksomheder og sundhedssystemet, manglende opbakning i den kommunale organisation og stort arbejdsomfang. Resultaterne ses i Figur 3.12 og Figur 3.13.

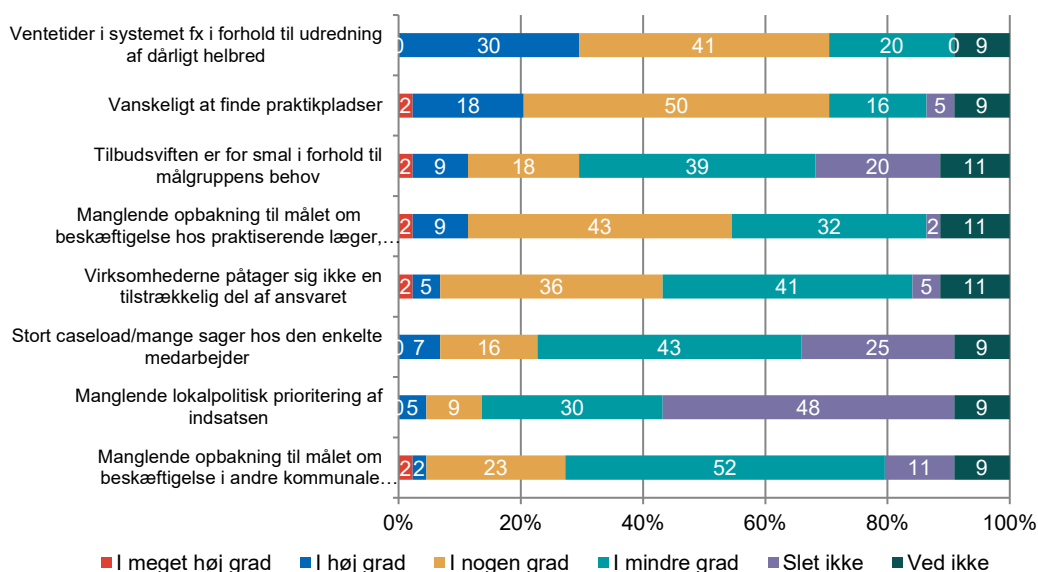
Figur 3.12 I hvilken grad ser du følgende udfordringer i forhold til at tilrettelægge indsatser, der skal øge progressionen mod beskæftigelse for borgere under integrationsloven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 69 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 3.13 I hvilken grad ser du følgende udfordringer i forhold til at tilrettelægge indsatser, der skal øge progressionen mod beskæftigelse for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 44 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Vanskeligheder med at finde praktikpladser er en stor udfordring. 20 % af kommunerne oplever i høj eller meget høj grad vanskeligheder med at finde praktikpladser til integrationsborgere såvel som til LAB-borgere. I forhold til indsatsen over for integrationsborgere mener 45 % af kommunerne endvidere, at det i nogen grad er en udfordring at finde praktikpladser, mens det samme gælder 50 % i forhold til indsatsen over for LAB-borgere. Det er tænkeligt, at udfordringerne med at finde disse praktikpladser også hænger sammen med, at den gruppe af integrations- og LAB-borgere, som fortsat er ledige, har forskellige sociale og personlige problemer, som gør det mindre let for virksomhederne at få dem til at passe ind som produktive medarbejdere på arbejdspladsen.

Der er også flere respondenter, der mener, det er en udfordring, at virksomhederne ikke i tilstrækkeligt omfang påtager sig en del af ansvaret. At dette er tilfældet, mener omkring 42-44 % i meget høj, høj eller nogen grad.

Flere kommunale oplever, at ventetider i systemet, fx i forhold til udredning af dårligt helbred, i høj eller meget høj grad er en udfordring både i forhold til indsatsen over for integrationsborgere og LAB-borgere. Dette svarer 22 % af respondenterne i forhold til indsatser over for borgere under integrationsloven, og 30 % i forhold til indsatser over for borgere under LAB-loven. Under 10 % af respondenterne svarer, at ventetider ikke er en udfordring. Omkring 50 % oplever endvidere, at manglende opbakning hos praktiserende læger og regionale tilbud til målet om beskæftigelse i meget høj, høj eller nogen grad er en udfordring. Dette gælder både i forhold til indsatsen over for integrationsborgere og LAB-borgere.

Omkring 30 % af kommunerne mener i meget høj, høj eller nogen grad, at tilbudsviften er for smal i forhold til målgruppens behov. Der er dog også omkring en tredjedel, der svarer nej til, at tilbudsviften er for smal i forhold til behovene hos målgruppen under integrationsloven, og en femtedel til behovene for målgruppen under LAB-loven. Manglende opbakning til målet om beskæftigelse i andre forvaltninger og manglende lokalpolitisk prioritering af indsatsen oplever nogle af respondenterne også som en udfordring. Der er dog knap 50-60 %, som ikke synes manglende lokalpolitisk prioritering er et problem. Endelig oplever nogle respondenter mange sager hos den enkelte medarbejder (stort caseload) som en udfordring i tilrettelæggelsen af indsatsen. Dette oplever 23-24 % af respondenterne i meget høj, høj eller nogen grad. Der er dog også omkring en fjerdedel, der svarer nej til, at stort caseload er et problem.

Figur 3.12 og Figur 3.13 viser også, at en lidt større andel af respondenterne svarer ved ikke på udfordringer i forhold til indsatser under LAB-loven end i forhold til indsatser under integrationsloven.

Respondenterne har haft mulighed for at angive andre udfordringer i tilrettelæggelsen af indsatserne end udfordringerne vist i de to figurer. Her har respondenterne har bl.a. nævnt følgende udfordringer vedrørende danskuddannelse og uddannelsesmuligheder:

- Der mangler et specialtilbud i dansk til de borgere, som ikke kan gennemføre en almindelig danskuddannelse (fx pga. kognitive udfordringer).
- Manglende mulighed for tidligere overgang til uddannelse i forhold til, at borgeren kan opnå varig ordinær beskæftigelse. AMU-kurser er ikke fleksible nok til målgruppen i forhold til at kunne dække erhvervsfremmende kurser for ikke-dansksprogede. Særligt er minimumskrav til antal kursister for oprettelse af hold en barriere.
- Der mangler kommunal forpligtelse på IGU-området. Aldersbegrænsning på IGU er også en faktor. Medarbejderne i kommunerne undrer sig over, at IGU tilbydes til samme målgruppe, som har mulighed for at benytte sig af det ordinære uddannelsessystem,

dvs. yngre integrationsborgere, i stedet for at henvende sig til den målgruppe, som føler sig for gammel og uskolet til at benytte sig af/nå i mål med optagelseskravene til de ordinære uddannelser.

Vi har endelig også forsøgt at dele besvarelsene på spørgsmål om udfordringer for indsatsen for integrationsborgere op på chefer og medarbejdere – som et tjek af, om forskellige medarbejdertyper i kommunerne opfatter udfordringerne på samme vis. Man kunne fx tænke sig, at medarbejdere, der har direkte borgerkontakt, ser anderledes på udfordringerne end chefer, som muligvis er på større afstand af målgruppen og derfor ikke har et lige så stort eller detaljeret kendskab til deres udfordringer. Vi finder dog ingen signifikante forskelle i besvarelsene.

3.4 Opsamling

Kommunerne er ansvarlige for at tilbyde en integrationsindsats til nye flygtninge og familiesammenførte og for at tilbyde en afklarende og aktiv beskæftigelsesindsats til borgere med ikke-vestlig oprindelse, der fx modtager dagpenge, kontanthjælp eller SHO-ydelse, men som har afsluttet SHI-programmet.

Kapitel 3 beskriver centrale karakteristika i kommunernes organisering af integrationsindsatsen og giver indblik i de organisatoriske konsekvenser af de senere års nedgang i antallet af integrationsborgere. For mange kommuner indebærer det en række overvejelser om, hvorvidt og hvilke dele af den oparbejdede erfaring og viden fra en tidlig og kontinuerlig virksomhedsrettet indsats der potentielt set kan overføres til arbejdet med de tilbageværende borgergrupper i jobcenteret.

3.4.1 Organisering vedrørende integrationsborgere

Kapitlet viser, at størstedelen af kommunerne har et integrationsteam, der arbejder med borgere under integrationsloven. Hovedparten af de kommuner, som ikke aktuelt har et integrationsteam, har tidligere haft et. Nedgangen i antallet af flygtninge fra 2017 og frem til 2020, har for de fleste kommuner betydet en reduktion i antal medarbejdere, der arbejder med integrationsborgere. Det har også betydet, at nogle kommuner har nedlagt integrationsteamet, mens andre har udvidet teamet til at arbejde med LAB-borgere. I 2018 fik flere kommuner via SIRIs integrations- og beskæftigelsesambassadørprojekt midler til at ansætte en integrations- og beskæftigelsesambassadør i teamet.

I den nuværende integrationsindsats står kommunerne således over for arbejdet med de tilbageværende borgergrupper, hvoraf mange er kvinder, og mange er karakteriseret ved sociale, helbreds-, familierelaterede og/eller kulturelle udfordringer. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at mange kommuner oplever ændringer i de indsatser, der tilbydes integrationsborgere. Ændringerne betyder færre tilbud, og/eller at tilrettelæggelsen af tilbuddene er blevet mindre fleksibel i forhold til at tilpasse tilbuddene til borgerne.

Integrationsteamet har typisk været organiseret som en tværfaglig gruppe bestående af myndighedssagsbehandlere, virksomhedskonsulenter, familiekonsulenter, integrationskonsulenter og koordinerende boligformidlere. Den tværfaglige organisering i integrationsteam afspejler et behov for en integreret social- og beskæftigelsesrettet indsats. Den tidlige virksomhedsrettede indsats kræver fokus på både virksomhedspraktik, forberedelse til praktik og evt. borgerens helbred og forhold på familiefronten. At det sociale blik på familiens eller borgerens generelle

trivsel ligger som en integreret del af integrationsteamet, fremhæves som en stor fordel for den beskæftigelsesrettede indsats, idet det bidrager til en ensretning i arbejdet med at få borgerne tættere på beskæftigelse.

Kapitlet viser også, at integrationsteamet har mange samarbejdsflader til andre kommunale forvaltninger – især i forbindelse med virksomhedsrettede indsatser og særlige vejlednings- og opkvalificeringsindsatser.

Endelig peger kapitlet på, at der, i de kommuner, hvor integrationsteamets samarbejde fungerer bedst, er klare rolle- og ansvarsfordelinger og gode organisatoriske rammer for vidensdeling. Der er også en systematik i dokumentationen, fx i form af drejebøger for arbejdet med forskellige borgergrupper eller for opgaverne i forskellige faser af integrationsindsatsen. Endelig understreger casestudiet, at 2020 markerer overgangen fra integrationsteamet til jobcenterets ordinære beskæftigelsesindsats for flere af de flygtninge og familiesammenførte, som ankom i 2015, og for hvem det endnu ikke er lykkedes at blive selvforsørgede.

3.4.2 Organisering vedrørende LAB-borgere

Spørgeskemabesvareelserne viser, at en tredjedel af kommunerne har medarbejdere, der udelukkende arbejder med ikkevestlige borgere under LAB-loven. Størstedelen af kommunerne angiver ligeledes, at de afhængigt af den enkelte borgers udfordringer betragter indsatsen over for ikkevestlige LAB-borgere som en integrationsindsats. Disse fund peger på, at der ofte kan være behov for at arbejde med integrationsproblemer længere end integrationsloven lægger op til, idet loven fastslår, at SHI-programmet maksimalt kan forlænges i op til 5 år.

I casestudiet identificerer vi to organiseringsmodeller som begge, om end på forskellig vis, søger at håndtere LAB-borgernes fortsatte udfordringer:

1. *Indsatsen over for alle LAB-borgere ligger i kontanthjælps- eller dagpengeafdelingen.* Medarbejdere sidder her med en blandet sagsstamme af ikkevestlige og etnisk danske LAB-borgere. For ikkevestlige borgere er fokus særligt på en god overlevering fra integrationsteam til kontanthjælp og på, at borgerne får den indsats, de har behov for. Det er således ikke udelukket, at en ikkevestlig borger omfattet af LAB-loven eksempelvis kan tilbydes et målrettet danskuddannelsesforløb. Typisk vil kommunen frem for at tilbyde en standardiseret pakkedløsning tilpasse indsatsen løbende til den enkelte borgers individuelle behov.
2. *Indsatsen over for LAB-borgere fortsætter i integrationsteamet.* Denne model er kendetegnet ved, at ikkevestlige borgere omfattet af LAB-loven enten forbliver i eller føres tilbage til et integrationsteam. Et udbredt argument for at fastholde LAB-borgere i integrationsteamet – som i model 1 overleveres til kommunens kontanthjælpsafdeling efter 5 års SHI-program – er, at de lander nederst i bunken i kontanthjælpsteamet. Denne model rummer også eksempler på, at integrationsteamet overtager sager med ikkevestlige LAB-borgere fra kontanthjælpsteamet, hvor det ikke er lykkedes at skabe progression. Argumentet handler om, at den specialiserede viden, som integrationsteamet har oparbejdet, kan være til gavn for LAB-borgere selv efter en årrække i Danmark.

Casestudierne giver ikke mulighed for at konkludere i forhold til, hvilken af disse to modeller der er bedst i forhold til at få ledige indvandrere i beskæftigelse. De tyder dog på, at det er en fordel for sagsbehandlingen, at kommunen oparbejder specialiseret integrationsfaglig viden i

et team eller en særligt afdeling, og at denne viden kan bringes i anvendelse i forhold til både integrations- og LAB-borgere.

I forhold til at arbejde helhedsorienteret med borgere, som har problemer ud over ledighed, vurderer flere kommuner, at der er gode erfaringer at hente fra den tværfaglige tilrettelæggelse af de senere års integrationsindsats målrettet flygtninge og familiesammenførte under SHI-programmet. Disse erfaringer kan opsummeres i fem punkter:

1. Borgeren skal ud på arbejdspladsen
2. Indsatsen skal være vedvarende
3. Der skal være en tæt opfølgning og en god dialog med borgeren
4. Indsatsen skal tilrettelægges tværfagligt
5. Indsatsen skal have en klar plan med én tydelig retning.

4 Danskuddannelse og andre tiltag til støtte for sprogindlæring

Danskkundskaber har positiv betydning for indvandrernes muligheder for at opnå og fastholde beskæftigelse på det danske arbejdsmarked (Chiswick og Miller 2003; Isphording, 2015). Den videnskabelige litteratur på området tyder på, at deltagelse i danskuddannelse på længere sigt fremmer indvandreres beskæftigelseschancer (se litteraturstudiet i kapitel 8). Danskuddannelse (udbudt som danskuddannelse 1, 2 eller 3) og andre dansktilbud er derfor også en vigtig del af kommunernes integrationsindsats.

Kommunerne skal tilbyde danskuddannelse til nyankomne udlændinge, der er fyldt 18 år, og som har opholdstilladelse eller i øvrigt har fast, lovligt ophold i Danmark og er folkeregistreret i kommunen, eller har fast ophold i medfør af EU-reglerne om arbejdskraftens frie bevægelighed (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2020).

Formålet med danskuddannelsen er at bidrage til, at *"voksne udlændinge med udgangspunkt i deres individuelle forudsætninger og integrationsmål opnår nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold i Danmark, så de kan blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere"* (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2019).

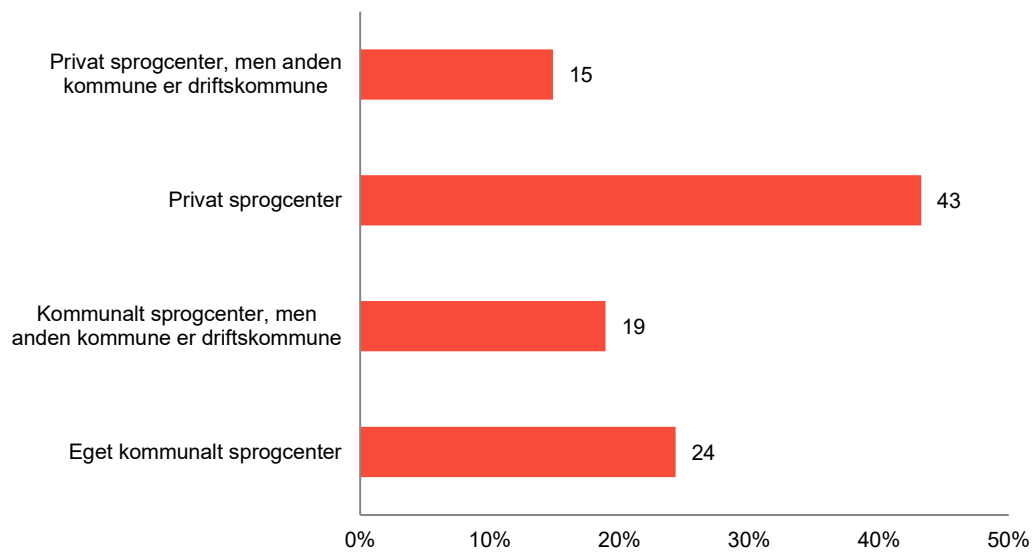
Nyankomne udlændinge har ret til danskuddannelse i op til 5 år. Borgere visiteres til danskuddannelse 1, 2 eller 3 afhængig af deres forudsætninger og mål. En udlændings opholdsgrundlag er afgørende for, hvilket tilbud om danskuddannelse de modtager. I danskuddannelsesloven sondres der mellem I-kursister (integrationskursister) og S-kursister (selvforsørgerkursister). En I-kursist er en flygtning eller familiesammenført udlænding til en flygtning, der deltager i danskuddannelse som led i deres SHI-program, og de er forpligtede til at deltage i undervisningen. Kommunerne kan anvende økonomiske sanktioner, såfremt de ikke deltager. En S-kursist er en udenlandsk arbejdstager, studerende mv. fra både EU-lande og tredjelande, der modtager tilbud om danskuddannelse, som led i et introduktionsforløb. De er ikke forpligtede til at tage imod tilbuddet (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2020).

I dette kapitel ser vi, på baggrund af spørgeskemabesvarelser, på kommunernes brug af og tilfredshed med danskuddannelse. Vi inddrager erfaringer fra casestudierne i forhold til kommunernes arbejde med både integrations- og LAB-borgeres danskkundskaber. Til sidst i kapitlet ser vi på kommunernes anvendelse af andre dansktilbud (dvs. tilbud, som ligger ud over danskuddannelse 1, 2 eller 3), over for flygtninge og indvandrere under Integrations- eller LAB-loven.

4.1 Kommunernes organisering af danskuddannelse

Kommunen skal tilbyde borgere under integrationsloven danskuddannelse. Figur 4.1 viser, hvilken udbyder af danskuddannelse kommunerne anvender. Lidt over 40 % af kommunerne anvender kommunale sprogcentre (enten eget sprogcenter eller et kommunalt sprogcenter med en anden driftskommune). De øvrige knap 60 % anvender private sprogcentre. Denne fordeling kan dog ændre sig i de nærmeste år bl.a. som følge af nedgangen i antal flygtninge og familiesammenførte, det øvrige kursusgrundlag og markedsforholdene for danskundervisning i øvrigt.

Figur 4.1 Hvilken udbyder af danskuddannelse (sprogcentre, sprogskoler) benytter kommunen sig af i forhold til borgere under Integrationsloven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 74 kommuner. De fleste (men ikke alle) kommuner benytter sig kun af ét af de nævnte tilbud.

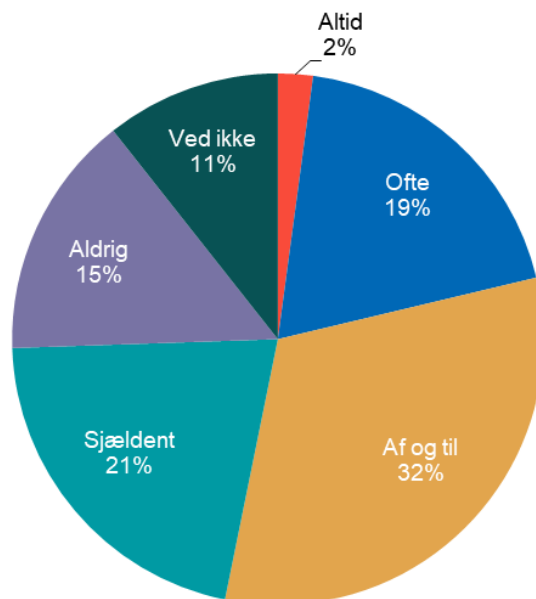
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Der er ikke samme krav til kommunerne om at tilbyde danskuddannelse til borgere under LAB-loven, men LAB-borgere kan tilbydes danskuddannelse som del af en aktiv beskæftigelsesindsats³³. Figur 4.2 viser, at det er meget forskelligt, om og hvor ofte kommunen anvender danskuddannelse til LAB-borgere. 21 % af kommunerne svarer således, at deres kommune altid eller ofte anvender danskuddannelses tilbud til denne borgergruppe, mens 53 % svarer, at det af og til eller sjældent er tilfældet. Endelig svarer 15 %, at de aldrig anvender danskuddannelses tilbud til ikkevestlige LAB-borgere³⁴.

³³ Ifølge lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 90 kan der tilbydes danskuddannelse som et vejledende og opkvalificerende tilbud om ordinær uddannelse.

³⁴ Da vi i spørgeskemaet har spurgt til kommunens anvendelse af "danskuddannelses**tilbud**", kan der være kommuner, som deri lægger en bredere fortolkning end blot danskuddannelse 1, 2 eller 3.

Figur 4.2 Anvender I danskuddannelsestilbud på sprogskoler/sprogcentre til borgere under LAB-loven, som er ikkevestlige indvandrere? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 47 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

4.1.1 Erfaringer fra casestudierne

Casestudiet viser, hvordan sprogskolernes organisering af danskuddannelse er påvirket af, at antallet af kursister er faldet. Gruppen af I-kursister (flygtninge og familiesammenførte til flygtninge) er således blevet mindre i perioden 2015-2020 samtidig med, at antallet af S-kursister (internationale studerende og udenlandske arbejdstagere) er faldet. De to grupper udgør, ifølge Rambøll (2020) i perioden 2008-2019 85 % af sprogskolernes kursistgrundlag. Derudover udgør såkaldte A-kursister 7 % (udlændinge, der er henvist efter lov om aktiv beskæftigelsesindsats). Rambølls evaluering af danskuddannelsesreformen fra 2017 indikerer, at det særligt er indførelsen af deltagerbetaling i 3. kvartal 2018 for S-kursister, der har ført til et fald i antallet af kursister på landets sprogcentre³⁵.

Casestudierne giver eksempler på, hvordan nogle kommuner oplever, at den private udbyder af danskuddannelse har opsagt samarbejdet, fordi der ikke længere er volumen i det samlede antal kursister til, at de kan drive en forretning på det foreliggende grundlag. Mens nogle kommuner opretter et eget kommunalt sprogtilbud eller benytter en nabokommunes sprogskole, vælger andre en anden privat udbyder.

Medarbejdere fra de sprogskoler, som deltager i casestudiet, fortæller, at den mindre gruppe af potentielle kursister har betydet, at den måde, de organiserer danskuddannelse på, er blevet ændret. Dette kommer primært til udtryk ved, at flere holdforløb er blevet nedlagt, og at der eksempelvis fokuseres på individuelle sprogforløb eller sprogforløb ude på en virksomhed, hvor et hold af kursister er i praktikforløb. Der kan være fordele ved både individuelle forløb og ved holdforløb. Mens de individuelle forløb giver sprog lærerne mulighed for udelukkende at

³⁵ Gebyret blev afskaffet 1. juli 2020, hvorefter mange af kursisterne kom tilbage.

tage udgangspunkt i den enkeltes situation, giver holdforløb fx mulighed for, at deltagerne kan etablere et netværk med andre borgere i en lignende situation og med danske kolleger.

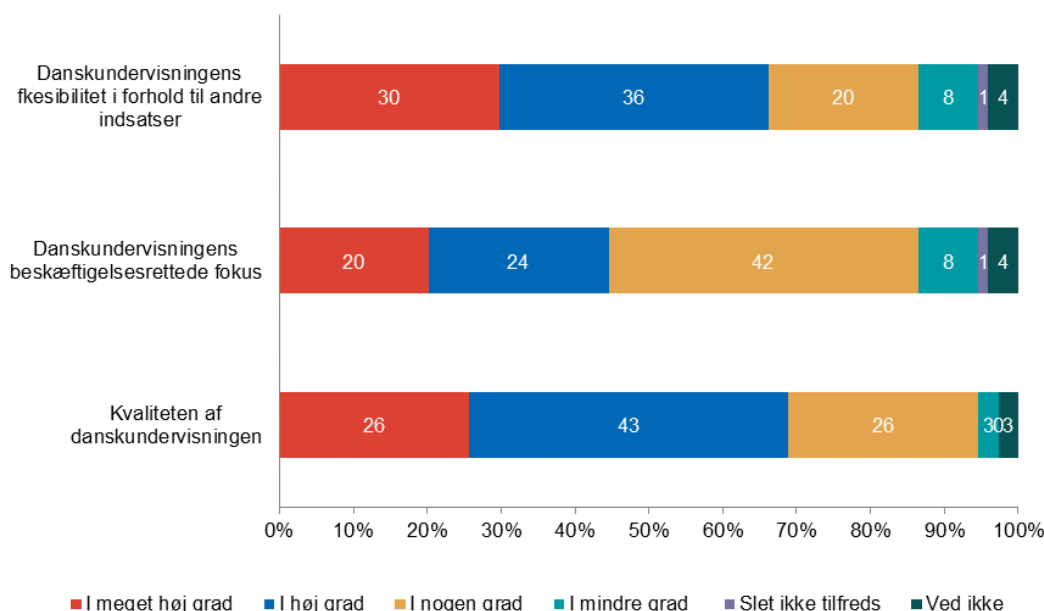
Et par af casekommunerne indgår aktuelt i et samarbejde med nabokommuner om at deles om et sprogcenter eller er ved at starte et samarbejde. Samarbejdet kan enten være med en kommunal eller en privat udbyder. Disse erfaringer peger på, at hvis kommuner går sammen om et sprogcenter på tværs af kommunegrænser, kan det betyde, at de i højere grad får mulighed for at oprette og tilbyde danskuddannelse i hold.

4.2 Kommunernes tilfredshed med danskuddannelse

De kommunale respondenter giver generelt udtryk for en høj grad af tilfredshed med danskuddannelsen i vores spørgeskemaundersøgelse – både til borgere under integrationsloven og til borgere under LAB-loven. Det ses af Figur 4.3 og Figur 4.4. Tilfredsheden gælder uanset, om kommunerne er blevet spurgt til danskuddannelsens kvalitet, danskuddannelsens beskæftigelsesfokus eller danskuddannelsens fleksibilitet. 69 % er i meget høj eller i høj grad tilfredse med danskuddannelsens kvalitet til integrationsborgere. 72 % svarer det samme i forhold til kommunernes danskuddannelses tilbud til LAB-borgere.

Tilfredsheden er mindst i forhold til danskuddannelsens beskæftigelsesrettede fokus, men alligevel er 44 % af kommunerne i høj eller meget høj grad tilfredse med det beskæftigelsesrettede fokus i danskuddannelsen til integrationsborgere, og 54 % er i høj eller meget høj grad tilfredse med det beskæftigelsesrettede fokus i danskuddannelsens til LAB-borgere.

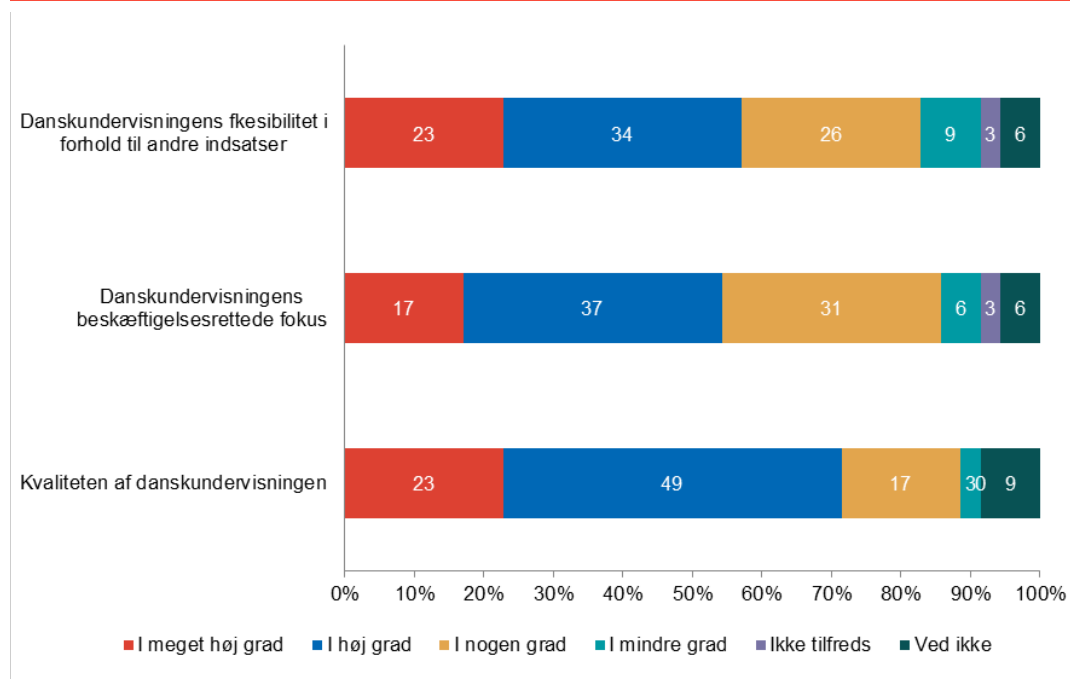
Figur 4.3 I hvilken grad er du tilfreds med følgende vedrørende kommunens anvendte danskuddannelses tilbud? (Integrationslov). Procent



Anm.: Antal besvarelser: 74 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 4.4 I hvilken grad er du tilfreds med følgende vedrørende kommunens anvendte danskuddannelses tilbud? (LAB-lov). Procent



Anm.: Antal besvarelser: 35 kommuner.

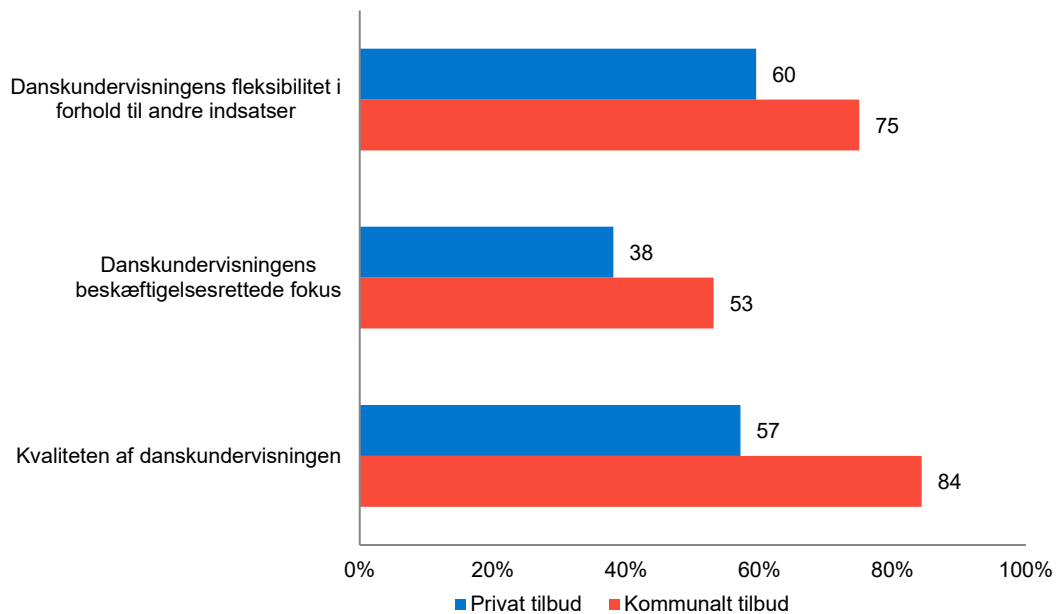
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Der er således generelt høj tilfredshed med danskuddannelsen for både integrationsborgere og LAB-borgere blandt kommunerne.

Vi har undersøgt, om der er forskel på kommunernes tilfredshed med henholdsvis kommunale og private udbydere af danskuddannelse. Figur 4.5 viser fordelingen blandt de kommuner, der har svaret, at de i meget høj eller høj grad er tilfredse med deres valgte danskuddannelses tilbud til integrationsborgere.

Figuren 4.5 viser, at størstedelen af de kommuner der svarer, at de er meget tilfredse eller tilfredse med deres danskuddannelse, anvender en kommunal udbyder.

Figur 4.5 Kommunernes tilfredshed med danskuddannelse til integrationsborgere. Opdelt på privat og kommunalt danskuddannelsesstilbud. Andel som har svaret "tilfredse" eller "meget tilfredse". Procent



Anm.: Antal besvarelser: 32 kommuner, som har anvendt kommunale tilbud. 42 kommuner, der har anvendt private tilbud.
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner

4.2.1 Erfaringer fra casestudierne

Casestudierne understøtter resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, der viser, at flere kommuner, der er tilfredse med deres danskuddannelse, anvender et kommunalt danskuddannelsesstilbud. De casekommuner, der har en kommunal sprogscole, taler overvejende positivt om samarbejdet mellem jobcenter og sprogscole. Ledere for både integrations- og LAB-lovsområdet fortæller, at en kommunal sprogscole opleves at give mulighed for et tæt samarbejde med jobcenter og sprogcenter. Samarbejdet opleves som lettere og mere direkte, når lederen af jobcenteret er kollega med lederen fra sprogcenteret.

I casekommuner, som anvender en privat sprogudbyder, er der mindre samarbejde mellem jobcenter og sprogscole, hvilket bl.a. kommer til udtryk ved, at medarbejderne i integrations-teamet eller kontanthjælpsteamet har begrænset viden om sprogskolens aktiviteter (eksempelvis, hvorvidt sprogscole tilbyder forløb ude på virksomhederne). Det er vigtigt at fremhæve, at casestudiet består af 10 kommuner, og at der kan være andre erfaringer med både kommunale og private sprogudbydere. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser dog, at der blandt de deltagende kommuner er den største tilfredshed med danskuddannelsesstilbuddet til integrationsborgere blandt de kommuner, der anvender en kommunal udbyder af danskuddannelse (se figur 4.5.).

På trods af tilfredshed med samarbejdet med sprogskolerne er der medarbejdere fra jobcentrene, der stiller spørgsmålstegn ved anvendeligheden af det dansk, som borgerne lærer på sprogskolerne. Der er medarbejdere og ledere på jobcentrene, der oplever, at sprogskolernes modulfinansiering, der i 2016 blev ændret fra, at sprogskolerne fik udbetalt halvdelen af taksten ved kursistenes opstart og halvdelen ved bestået modultest, til 30 % ved start og 70 % ved bestået modul, har betydet, at sprogskolerne har skullet løbe meget hurtigt for at lære deres

kursister dansk. Der er medarbejdere og ledere i jobcentre i casekommunerne, der oplever, at de har kunnet mærke dette på det sproglige niveau blandt nogle af de integrationsborgere, der har gennemført en danskuddannelse. En leder fra et integrationsteam udtrykker, at der er borgere der *"sprog-mæssigt halter, selvom de har gennemført en danskuddannelse"*. En nylig undersøgelse viser, at kun 35 % af de adspurgte sprogundervisere oplever, at de nuværende rammer for danskuddannelse i høj eller i meget høj grad understøtter kursisternes tilegnelse af beskæftigelsesrelevante sprogkunderskaber (Rambøll, 2020). I den pågældende undersøgelse er der flere sprogcenterundervisere, der påpeger, at sprogcentre gennemfører modul-test af kursisterne tidligere i forløbet pga. økonomiske hensyn, da sprogskolerne får betaling for, at kursisterne har bestået et modul. Flere undervisere peger på, at dette påvirker undervisningens indhold og således kursisternes udbytte og tilegnelse af beskæftigelsesrelevante sprogkompetencer negativt (Rambøll, 2020).

Flere casekommuner har fokus på at skabe sammenhæng og synergi mellem praktikforløb og danskuddannelse, så danskuddannelsen kan understøtte den beskæftigelsesrettede indsats, og kursisterne oplever, at det dansk, de lærer, bringer dem tættere på beskæftigelse. *"Kursisterne skal lære det, der er relevant for dem, ellers husker de det alligevel ikke"*, siger en medarbejder fra en sprogskole. Derudover er der fokus på at skabe motivation og ejerskab over forløbet hos den enkelte borger.

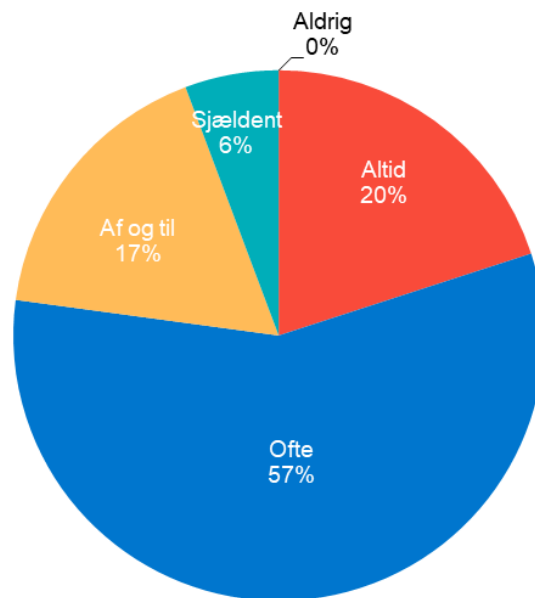
Målet er, at sprogundervisningen skal foregå parallelt og i tæt samspil med borgernes praktikforløb, da det opleves at resultere i det største udbytte af sprogundervisningen. Dette samspil beskriver vi nærmere i næste afsnit.

4.3 Danskuddannelse og virksomhedsrettede tilbud samt jobrettet dansk

I dette afsnit ser vi på, hvordan kommunerne kombinerer danskuddannelse og virksomhedsrettede tilbud, og hvordan kommunerne arbejder med jobrettet dansk på arbejdspladsen.

For integrationsborgere under SHI-program kan danskuddannelse maksimalt udgøre 15 timer om ugen, fordi der skal være tid til virksomhedsrettede indsatser i form af praktikforløb og anden vejledning eller opkvalificering. I forhold til de LAB-borgere, som modtager tilbud om danskuddannelse, viser Figur 4.6, at de fleste kommuner ligeledes for denne målgruppe kombinerer danskuddannelsen med virksomhedspraktik. 77 % af kommunerne svarer således, at de altid eller ofte kombinerer danskuddannelse eller virksomhedspraktik. Det er kun 6 % af kommunerne, der sjældent og 0 % der aldrig kombinerer danskuddannelses-tilbud og virksomhedspraktik for gruppen af LAB-borgere.

Figur 4.6 Kommuner, som tilbyder danskuddannelse til LAB-borgere. Kombinerer I danskuddannelsen med virksomhedspraktik? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 35 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

4.3.1 Erfaringer fra casestudierne

Casestudierne illustrerer, at der i kommunerne er et stort fokus på, at kommunens tilbud om danskuddannelse skal resultere i, at flygtninge og indvandrere opnår sprogkompetencer, som kan bruges til at begå sig på en arbejdsplads. Arbejdet med det beskæftigelsesrettede fokus i danskuddannelsen handler ikke kun om at lære konkrete fagtermer, men også om, hvordan man interagerer med sine kollegaer i en pause, og hvad der forventes af en medarbejder kulturelt, når man er på en arbejdsplads. Dette beskrives af sprogscolemedarbejdere som ”jobrettet dansk” eller refereres til som virksomhedsforlagt danskuddannelse.

I casestudierne ser vi, hvordan dele af danskuddannelsen kan foregå ved, at sproglæreren tager ud og møder borgerne på deres praktiksted. Dette giver mulighed for, at sproglæreren kan se og forstå den kontekst, og det behov, borgeren har. Ved at være på praktikstedet kan sproglæreren sætte ord, som de arbejder med på sprogskolen, ind i konteksten på praktikstedet, hvor borgerne kan anvende dem. Sproglæreren kan også deltage i borgernes arbejdsopgaver, og på den måde træne det relevante sprog med borgeren, fx i forhold til at lægge ting på plads på et lager og træne dialoger, man kan have med kunder i en butik. Besøgene fra sproglærere på praktiksteder kan være individuelle eller holdforløb, hvis der fx er flere borgere i praktik det samme sted.

Sproglæreren kan også hjælpe borgerne med eksempelvis at læse deres lønseddel eller breve i e-boks, som de ikke forstår. Snak om praktiske ting, som fx e-boks, er også en måde at lære borgerne relevante ord og give dem en forståelse af, hvordan systemet fungerer.

En stor del af at kunne begå sig og blive en del af en arbejdsplads, handler om at kunne tale med sine kollegaer, fx i pauserne (Thuesen, 2017). Det handler om at kunne almindelige hør-

lighedsfraser og kunne smalltalke på dansk. Både jobrådgivere og sproglærere oplever, at pauserne på en arbejdsplads kan være svære for borgeren, fordi de ikke ved, hvad de skal gøre og ikke kan tale med kollegaerne. Det er derfor noget, sproglærerne har fokus på at hjælpe dem med. Hvis sproglæreren kommer ud på borgerens praktiksted, giver det mulighed for, at de kan gribe en konkret situation i fx pauserne, og hjælpe borgerne til at få talt dansk eller med, hvad man kan sige i en konkret situation. En sproglærer fra et kommunalt sprogcenter nævner som eksempel, hvis chefen kommer hen til borgeren i en pause og siger: *"Bagefter vil jeg gerne have, at du gør det"*, og borgeren svarer *"Ja, ja."* Her kan sproglæreren gribe situationen og forklare borgeren, at svaret *"Ja, ja"* kan komme til at lyde, som om borgeren er ligeglad og give borgeren eksempler på, hvad man i stedet kan svare i sådan en situation.

At vedligeholde danskkundskaber

Casestudierne viser, at sprogskolerne også arbejder med at lære borgerne, hvordan de kan tilegne sig og vedligeholde danskkundskaber uden for sprogskolen og efter afsluttet danskuddannelse.

En leder fra en sprogskole fortæller:

Vi skal lære kursisterne, hvordan de kan tilegne sig dansk, når de ikke er på skolen – hvem kan de snakke med, hvad er det for miljøer, de skal bevæge sig ud i, læse underteksterne på en film osv. Udgangspunktet er, at kursisterne får mere ud af at vide, hvad de skal stille op med deres egen tid, når de kommer hjem, end at sidde og terpe i klasseværelset. (Leder på sprogskole)

Ifølge sproglærere og ledere handler det også om at fortælle borgerne, at de selv har et stort medansvar for, at de lærer dansk. Sprogskolerne taler eksempelvis med deres kursister om vigtigheden i, at de ikke glemmer sproget, når de kommer i arbejde. Det kan dog være svært for sprogskolerne at gøre noget, når borgerne er kommet i arbejde. Her er det ofte op til virksomhederne og borgerne selv.

Nogle sprogskoler fortæller i den sammenhæng, at de er i dialog med virksomheder om at fastholde og videreudvikle borgernes danskkundskaber. Denne dialog kan eksempelvis foregå via mentoroplæg på virksomhederne, som sprogskolerne afholder. Nogle sprogskoler fortæller, at de oplyser virksomheder og ansatte flygtninge og indvandrere om, at borgerne, såfremt de forsat har danskuddannelsesret, selv kan efterspørge danskuddannelse. Så snart danskuddannelsesretten udløber, er det imidlertid virksomheden, som skal afholde udgiften, hvis der er tale om danskuddannelse efter Danskuddannelsesloven. Alternativt oplyses der om mulighederne for at søge de gratis sprogtilbud i regi af forberedende voksenuddannelse (FVU).

Frafald på sprogskolen skyldes ofte, at borgerne kommer i arbejde og skal stå til rådighed for arbejdspladsen. Nogle sprogskoler har tilbud om danskuddannelse om aftenen, men det er ikke alle borgere, der har overskud til at gå til undervisning om aftenen, når de har fuldtidsarbejde og familie, og så stopper de til danskuddannelse.

Casestudierne rummer i forlængelse heraf eksempler på kommuner, som har fokus på gruppen af flygtninge og indvandrere i ufaglært beskæftigelse, som har opbrugt deres danskuddannelsesret, eller som aldrig fik bestået en danskuddannelse. En leder fra en sprogskole giver et eksempel på, hvordan samarbejdskommunen afsætter et beløb til denne gruppe og derved skaber mulighed for efter behov at styrke flygtninges og indvandreres danskkundskaber. Ifølge

sprogskolelederen kan en sådan prioritering være udslagsgivende for, at de fastholdes på virksomheden frem for at ende i ledighed.

4.4 Særlige tilbud, der skal forbedre borgernes danskkundskaber

Ud over danskuddannelse på sprogcentre kan kommunerne også give andre tilbud til borgerne, der har til formål at forbedre borgernes danskkundskaber. Vi har i spørgeskemaundersøgelsen spurgt kommunerne, om de anvender tre forskellige kategorier af tilbud: 1) barselsgrupper, der skal vedligeholde kvindernes danskkundskaber, 2) fjernundervisning i dansk og 3) etablering af netværk med danske familier i lokalsamfundet. Eksempler på indsatser inden for disse tre kategorier er vist i boks Boks 4.1

Boks 4.1 Eksempler på tre typer af særlige tilbud, der skal forbedre borgernes danskkundskaber

Barselsgrupper, der skal vedligeholde/udbygge kvinders danskkundskaber

For at undgå, at kvinderne mister danskkundskaber under barslen, starter man i nogle kommuner op med barselsgrupper under kvindernes graviditet. Et eksempel på en sådan gruppe er, hvor kvinderne et par timer en gang om ugen deltager i et møde, der faciliteres af en sproglærer og en kommunal jobkonsulent, og som indeholder både danskuddannelse og samtaler om jobmuligheder og brug af daginstitution.

Fjernundervisning i dansk

Fjernundervisning i dansk foregår via internettet. Fordelen ved den type undervisning er, at den er fleksibel i tid og rum. Materialet til undervisningen kan fx bestå af en række korte videoer, som indeholder eksempler på samtaler, der kan finde sted på en arbejdsplads, og som også indeholder instruktioner til, hvordan kursisterne selv kan lave deres egne dialoger med kollegaer på jobbet.

Etablering af netværk med familier i lokalsamfundet

Flere frivillige organisationer hjælper fx flygtningefamilier med finde en dansk venskabsfamilie, som de kan mødes med og herigennem lære om kulturelle koder, "indforståetheder", praktiske udfordringer og det danske sprog.

Note: Se fx Kommunernes Landsforening (2016) og SIRI (2018)

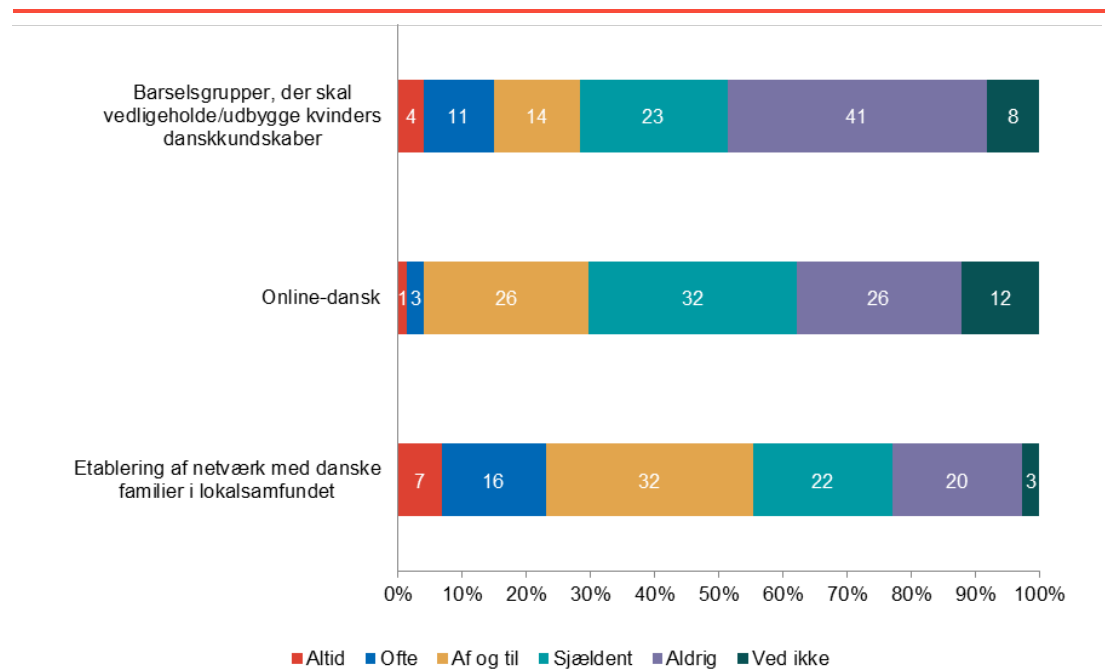
Kommunerne anvender oftere de tre kategorier af tilbud i Boks 4.1 til borgere under integrationsloven end til borgere under LAB-loven. Det fremgår af Figur 4.7 og Figur 4.8. At tilbuddene i størst omfang anvendes til målgruppen af integrationsborgere skal ses i relation til, at det er integrationsborgere, der ifølge respondenterne har de største danskudfordringer (se kapitel 2).

Etablering af netværk med danske familier i lokalsamfundet er den mest anvendte indsats af de tre: 23 % af kommunerne anvender altid eller ofte dette tilbud til borgere under integrationsloven, mens 8 % altid eller ofte anvender tilbuddet til borgere under LAB-loven. Fjernundervisning i dansk anvendes altid eller ofte i 4 % af kommunerne. Der er dog 26 % af kommunerne, der af og til anvender fjernundervisning i dansk til integrationsborgere. Barselsgrupper anvendes altid og ofte til integrationsborgere i 15 % af kommunerne og til LAB-borgere i 2 % af kommunerne.

Kommunerne er også blevet spurgt, om de har andre særlige tilbud, der skal forbedre borgernes danskkundskaber end de nævnte tilbud. Kun meget få af kommunerne har andre tilbud til LAB-borgere, mens det er omkring en tredjedel af kommunerne, der har andre tilbud end de nævnte til integrationsborgere. Det er især tilbud, hvor kommunen samarbejder med eller

henviser til frivillige organisationer, som har nogle forløb eller samtalegrupper, der har til hensigt at forbedre borgernes danskundskaber, samt tilbud om arbejdsmarkedsrettet dansk, der blandt andet foregår på arbejdspladserne.

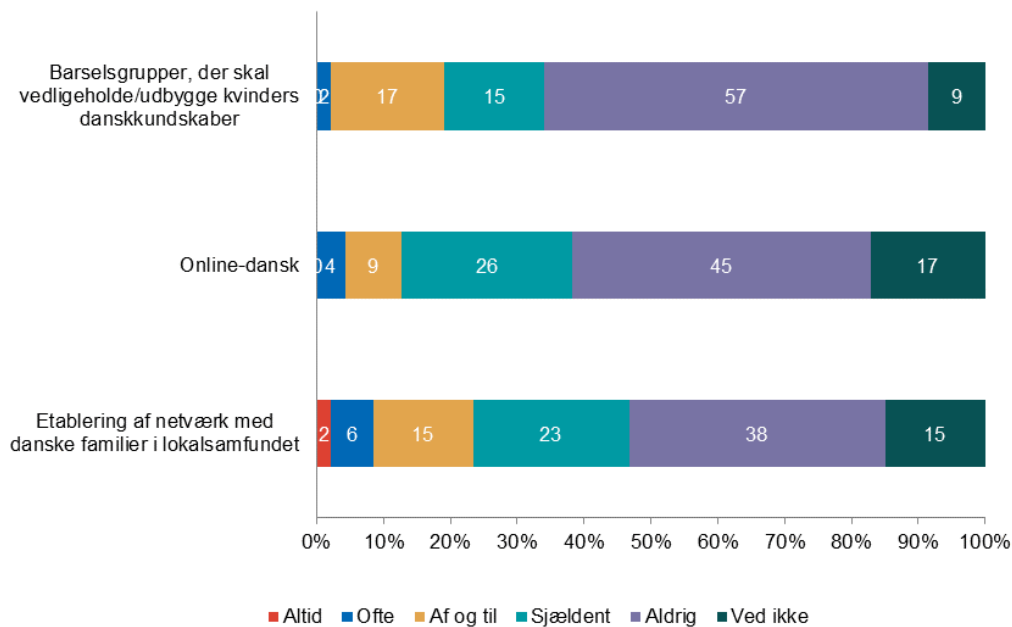
Figur 4.7 Hvor ofte anvender I følgende særlige tilbud ud over den almindelige dansk-uddannelse, der skal forbedre danskundskaber for borgere under integrationsloven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 74 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 4.8 Hvor ofte anvender I følgende særlige tilbud ud over den almindelige danskuddannelse, der skal forbedre dansk kundskaber for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 47 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

4.4.1 Erfaringer fra casestudierne

Casestudierne viser, at der er kommuner, der oplever, at det er udfordrende at inddrage civilsamfundet i integrationen af nyankomne flygtninge og ikkevestlige indvandrere. Medarbejderne i en kommune fortæller eksempelvis, at de godt kunne ønske sig, at alle flygtningefamilier fik en dansk netværksfamilie, der kunne introducere dem til livet i Danmark og ikke mindst styrke deres dansksproglige kompetencer. Medarbejderne oplever dog, at den store interesse, der var for målgruppen, da de kom gående på motorvejene i september 2015, er stilnet af. At nyhedsværdien er forsvundet, gør det ifølge medarbejderne sværere at involvere civilsamfundet i integrationsopgaven i dag end tidligere. Der kan naturligvis være andre oplevelser i andre kommuner, og udfordringen kan se anderledes ud fra civilsamfundets perspektiv, der ikke er medtaget i denne kortlægning.

Et særligt tilbud, som flere af casekommunerne har erfaring med, er muligheden for at tilbyde nyankomne flygtninge et højskoleophold. Kommunerne kan efter en konkret vurdering give en jobparat udlænding mellem 18 og 30 år et særligt højskoleophold med henblik på at forbedre den pågældende udlændings beskæftigelsesmuligheder. Udgiften til dækning af en udlændings egenbetaling afholdes af kommunen uden refusion fra staten. Tidligere var der 50 % refusion for både job- og aktivitetsparate, nu gælder det kun for jobparate. Refusionsreglerne blev ændret i midten af 2016, hvor målgruppen også blev ændret, således at det nu kun er unge mellem 18 og 30 år, der kan komme på højskole.

Muligheden for at sende nyankomne på højskole er noget, som fire af casekommunerne har fremhævet, at de benyttede sig af, inden refusionsreglerne blev ændret. Medarbejderne fra en casekommune siger eksempelvis: *"Vi var nogle af dem, der sendte næsten alle på højskole"*

uanset alder.” Andre kommuner sendte primært unge flygtninge på højskole. Flere kommuner fremhæver højskoleophold som noget, der fik gruppen af nyankomne til at rykke sig rigtig hurtigt i forhold til sprog, men også i forhold til integration generelt. En medarbejder fra en integrationsafdeling fortæller, at de oplevede, at de unge, der kom på højskole, var hurtigere til at lære dansk, til at klare sig i det danske samfund og fik et større socialt netværk, sammenlignet med de, der ikke kom på højskole. En anden medarbejder fra et jobcenter fortæller, at de kunne høre, at de unge, der var på højskole, lærte rigtigt meget dansk, og forbedrede sig fra hver gang, de talte med dem. De unge, der kom på højskole, kunne ofte nå to danskmoduler på et halvt år på højskole.

Muligheden for at sende flygtninge på højskole er nu noget, kommunerne kun bruger i helt særlige tilfælde, eller helt er stoppet med, fordi refusionen er blevet mindre, og fordi det kun er gruppen af unge, der kan tilbydes et højskoleophold.

Endelig bekræfter flere casekommuner resultatet fra spørgeskemabesvarelserne vedrørende brugen af danske netværksfamilier og barselsgrupper med fokus på at vedligeholde sprog. Derudover rummer casestudierne eksempler på særligt tilrettelagte sprog- og kompetenceunderstøttende indsatser i regi af sprogcentre til både jobparate og aktivitetsparate integrations- og LAB-borgere. Her samarbejder sprogskolerne tæt med kommunens integrations- og kontanthjælpsteam i forhold til at rekruttere små hold af borgere (primært kvinder), der på forskellig vis oplever en stilstand i deres progression, men som er motiverede for og i stand til at deltage i praktikforløb. Her har sprogcenteret den koordinerende rolle i forhold til at sammensætte et individuelt tilrettelagt forløb, der understøtter den sproglige, virksomhedsrettede og kulturelle integration, og hvor der sker en tæt opfølgning undervejs i praktikken.

4.5 Opsamling

I dette kapitel har vi kortlagt kommunernes erfaringer med danskuddannelse og andre dansktilbud.

Størstedelen af kommunerne (60 %) anvender private sprogcentre til danskuddannelse til borgere under integrationsloven, mens 40 % af kommunerne anvender kommunale sprogcentre (enten eget sprogcenter eller et kommunalt sprogcenter med en anden driftskommune).

Det er meget forskelligt, hvor ofte kommunerne anvender danskuddannelse til LAB-borgere. 21 % svarer, at dette altid eller ofte er tilfældet, mens 53 % svarer, at de af og til eller sjældent anvender danskuddannelse til borgerne under LAB-loven. Det er kun 15 %, som svarer, at de aldrig anvender danskuddannelse til ikkevestlige LAB-borgere.

Casestudierne viser, at sprogskolerne er påvirket af, at gruppen af flygtninge er blevet mindre. Der er casekommuner, der har oplevet, at den private udbyder af danskuddannelse har måttet opsiges samarbejdet, fordi der ikke var nok borgere i denne gruppe. Nogle kommuner overgår til en kommunal sprogskole, mens andre vælger en anden privat udbyder. En kommunal sprogskole opleves at give mulighed for et tæt samarbejde med jobcenter og sprogcenter.

Den mindre gruppe af flygtninge og familiesammenførte betyder eksempelvis, at flere holdforløb er nedlagt, og at kommunerne i højere grad fokuserer på individuelle sprogforløb. Der er dog også fortsat casekommuner, hvor der gennemføres danskuddannelse i hold, enten på sprogskolen eller ude på en virksomhed, hvor flere kursister er i forløb.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne i stort omfang er tilfredse med danskuddannelsen, både til borgere under integrationsloven og til borgere under LAB-loven, uanset om de er blevet spurgt til danskuddannelsens kvalitet, danskuddannelsens beskæftigelsesfokus eller danskuddannelsens fleksibilitet i forhold til andre indsatser. Tilfredsheden er mindst i forhold til danskuddannelsens beskæftigelsesrettede fokus.

Casestudiet viser, at der er gode erfaringer med at koble danskuddannelse og den virksomhedsrettede indsats tæt sammen. Danskuddannelse og praktikforløb skal gerne foregå parallelt, så de kan informere hinanden undervejs. Det er vigtigt at have fokus på den enkelte borgers ønsker og behov for at skabe motivation og ejerskab hos den enkelte borger.

Der er casekommuner, der har gode erfaringer med virksomhedsforlagt danskuddannelse, hvor sproglæreren møder borgerne på deres praktiksted. Dette giver sproglæreren mulighed for at se den arbejds kontekst, borgeren indgår i, og mulighed for at målrette danskuddannelsen til borgerens konkrete behov. Det giver også mulighed for, at sproglæreren kan observere og hjælpe borgeren i konkrete situationer på arbejdspladsen, eksempelvis i forhold til, hvordan man taler med sine kollegaer i pausen.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at andre dansktilbud, ud over danskuddannelse under Danskuddannelsesloven, oftere anvendes til borgere under integrationsloven end til borgere under LAB-loven. Dette skal ses i sammenhæng med, at det er integrationsborgere, der ifølge respondenterne har de største sproglige udfordringer.

23 % af kommunerne anvender altid eller ofte netværk med danske familier i lokalsamfundet til borgere under integrationsloven. 9 % af kommunerne anvender dette tilbud til borgere under LAB-loven. Barselgrupper og fjernundervisning i dansk anvendes i lidt mindre omfang af kommunerne.

Flere casekommuner fortæller, at de tidligere benyttede sig af muligheden for at sende nyankomne på højskole. Efter refusionsreglerne blev ændret, er muligheden for at sende disse borgere på højskole dog noget, der kun benyttes i særlige tilfælde, og som kommunerne ellers er stoppet med. Casekommuner fortæller, at højskoleophold var tiltag, der fik de nyankomne til at rykke sig rigtig hurtigt i forhold til sprog, men også i forhold til integration generelt.

Vores casestudier rummer derudover eksempler på sprogunderstøttende dansktilbud i regi af sprogskolen og finansieret via kommunens driftsmidler til aktivitets- og jobparate kvinder under både integrations- og LAB-loven. Det foregår fx som særligt tilrettelagt forløb rettet mod bestemte grupper af borgere, fx kvinder med børn.

5 Virksomhedsrettede indsatser

De virksomhedsrettede indsatser udgør sammen med danskuddannelse kerneelementet i kommunernes integrationsindsats over for flygtninge, familiesammenførte og indvandrere med ikkevestlig oprindelse.

Flere af de tilbud, som anvendes i kommunernes virksomhedsrettede indsats, er ikke nye. Virksomhedspraktik og løntilskud har eksempelvis begge i en årrække haft en fremtrædende plads, særligt i lov om en aktiv beskæftigelsespolitik men også i integrationsloven siden 1999.

Trepartsaftalen om arbejdsmarkedsintegration fra marts 2016, og den efterfølgende ændring af integrationsloven i juli samme år, repræsenterer imidlertid et brud i måden, hvorpå kommunerne arbejder med de virksomhedsrettede indsatser over for nyankomne flygtninge og familiesammenførte og introducerer samtidig nye redskaber sammen med nye krav. Ændringen i lovgivningen er beskrevet indgående i kapitel 1. De nye krav handler i al væsentlighed om, at indsatsen efter 2016 skal påbegyndes efter senest 4 ugers ophold i bopælskommunen, samt at alle nyankomne som udgangspunkt skal vurderes jobparate. For jobparate skal indsatsen tilrettelægges som en kontinuerlig virksomhedsrettet indsats, og der må maksimalt være 6 uger mellem hvert virksomhedsrettet tilbud i form af virksomhedspraktik eller ansættelse med løntilskud. De virksomhedsrettede tilbud skal have en varighed på minimum gennemsnitligt 15 timer om ugen. I forlængelse heraf introduceres i indsatsen dels integrationsgrunduddannelsen (IGU), dels muligheden for at etablere småjob og ganske få ordinært lønnede timer. For en aktivitetssparat udlænding skal den kontinuerlige virksomhedsrettede indsats tilrettelægges efter en konkret vurdering af borgerens forudsætninger og behov.

Aftalerne fra 2016 og tilhørende lovgivning medfører således – på trods af at mange af indsatsens tilbud er de samme - væsentlige forskelle i den virksomhedsrettede (integrations)indsats over for nyankomne før og efter 2016, og afspejler ligeledes en forskel i den virksomhedsrettede indsats, som tilbydes nyankomne under integrationsloven i forhold til flygtninge, familiesammenførte og ikkevestlige indvandrere, som er omfattet af LAB-loven.

De følgende afsnit kortlægger kommunernes brug og vurderinger af virkninger af virksomhedsrettede indsatser over for integrations- og LAB-borgere i perioden fra 2017-2020 og afspejler dermed kommunal praksis efter lovændringen i 2016. Afsnittene undersøger, hvad kommunerne anser som det primære formål med de virksomhedsrettede indsatser (særligt tilbud om virksomhedspraktik), samt hvilke muligheder og udfordringer de oplever i arbejdet med virksomhedsrettede indsatser efter 2016.

Kapitlet har tre hovedafsnit: 1) vedrørende brugen og virkningen af forskellige typer af virksomhedsrettede tilbud, 2) tilbuddenes formål og 3) kommunernes oplevede udfordringer og muligheder i det virksomhedsrettede arbejde. Hvert afsnit indledes med resultater fra vores spørgeskemaundersøgelse, som vi efterfølgende nuancerer på baggrund af den kvalitative empiri fra casestudier i 10 udvalgte kommuner.

5.1 Brug og vurderet virkning af forskellige typer af virksomhedsrettede tilbud mv.

Vi vil kort opidse, hvordan brugen af virksomhedsrettede tilbud har udviklet sig over de sidste fem år (2016-2020) for modtagere af en SHO-ydelse, inden vi præsenterer resultater fra vores

spørgeskemaundersøgelse og casestudier vedrørende disse tilbud og andre støtteforanstaltninger. Det sker på baggrund af tal fra jobindsats.dk. Disse tal viser for det første, at kommunernes brug af både løntilskudsjob og virksomhedspraktik (både offentligt og privat) – målt i antal aktiverede personer – stiger kraftigt fra 2016 til 2017 for derefter at aftage gradvist (Tabel 5.1). Det modsvarer, at der i starten af perioden er mange nyankomne ledige flygtninge og familiesammenførte, som skal have en virksomhedsrettet indsats som følge af lovændringerne i 2016, mens en del af disse i slutningen af perioden er kommet i beskæftigelse eller uddannelse.

Tabel 5.1 Antal aktiverede under SHO-ydelse, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Løntilskud					
Privat ansættelse med løntilskud	1.826	3.927	3.382	2.313	1.304
Offentlig ansættelse med løntilskud	131	211	185	171	124
Ansættelse med løntilskud i alt	1.953	4.118	3.549	2.476	1.422
Virksomhedspraktik					
Privat virksomhedspraktik	10.229	13.145	9.941	7.170	4.799
Offentlig virksomhedspraktik	2.790	4.467	3.511	2.833	1.658
Virksomhedspraktik i alt	12.326	15.739	12.057	8.905	5.927

Anm.: Antal aktiverede er personer, der har været aktiveret kortere eller længere tid inden for den viste periode.

Note: Summen af privat og offentlig løntilskud eller praktik summer ikke til totalen, da personer, der har været aktiveret flere gange inden for den valgte periode, kun tæller med én gang i opgørelsen.

Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

Vi ser også, at kommunernes brug af både løntilskudsjob og virksomhedspraktik (både offentlig og privat) – målt i antal forløb – stiger kraftigt fra 2016 til 2017 for derefter at aftage gradvist (Tabel 5.2). Det er udtryk for samme udvikling – at der var flere ledige borgere med flygtningebaggrund og familiesammenført baggrund i perioden.

Tabel 5.2 Antal aktiveringsforløb under SHO-ydelse, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Løntilskud					
Privat ansættelse med løntilskud	2.003	4.534	4.016	2.663	1.478
Offentlig ansættelse med løntilskud	145	246	233	212	140
Ansættelse med løntilskud i alt	2.148	4.780	4.249	2.875	1.618
Virksomhedspraktik					
Privat virksomhedspraktik	13.787	21.609	16.668	11.425	7.124
Offentlig virksomhedspraktik	3.194	5.783	4.872	3.840	2.170
Virksomhedspraktik i alt	16.981	27.392	21.540	15.265	9.294

Anm.: Et forløb tæller med, blot det har været i gang én dag inden for den viste periode.

Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

Endelig kan vi også se, at de, der er berørt af aktivering, får flere virksomhedspraktikforløb fra 2017 og frem. Det gælder faktisk både i forhold til privat og offentlig virksomhedspraktik (se Tabel 5.3). Til gengæld stiger brugen af løntilskudsjob næsten ikke – og i hvert fald ikke tilsvarende udviklingen i virksomhedspraktik. Dette hænger formentlig hænger sammen med, at det er lettere at få arbejdsgivere til at tage ledige ind i virksomhedspraktik, hvor virksomheden ikke skal betale løn til den pågældende. Virksomheden skal betale en del af lønnen i et løntilskudsjob, og derfor stiller arbejdsgiverne formentlig skrappe krav til personens produktivitet.

Tabel 5.3 Gnsn. antal aktiveringsforløb pr. aktiveret under SHO-ydelse, 2016-2020

	Privat ansættelse med løntilskud	Offentlig ansættelse med løntilskud i alt	Privat virksomhedspraktik	Offentlig virksomhedspraktik i alt
2016	1,1	1,1	1,3	1,1
2017	1,2	1,2	1,6	1,3
2018	1,2	1,3	1,7	1,4
2019	1,2	1,2	1,6	1,4
2020	1,1	1,1	1,5	1,3

Anm.: Gnsn. antal forløb beregnes ved at dividere antallet af forløb i perioden med antallet af berørte personer.

Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

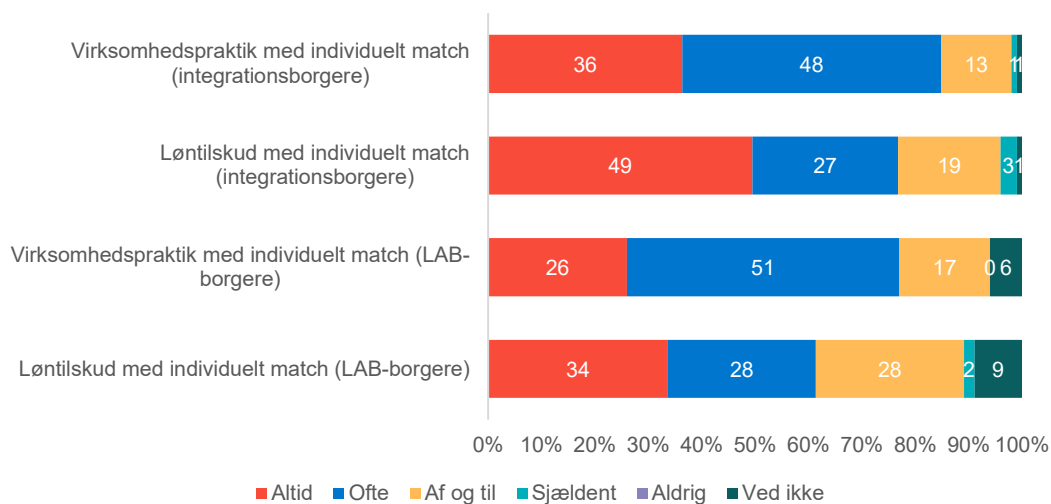
Den udvikling, som vi ser i Tabel 5.1-Tabel 5.3, afspejler meget godt den forøgede tilstrømning af flygtninge og familiesammenførte i årene 2014-2017, De afspejler også, at kommunerne i årene efter 2016 gjorde en betydelig indsats for at iværksætte den mere intensiverede virksomhedsrettede indsats i forhold til integrationsborgere, som lovændringerne i 2016 lagde op til.

5.1.1 Kommunernes aktuelle brug af virksomhedsrettede tilbud og andre indsatser

I vores spørgeskemaundersøgelse undersøger vi mere detaljeret, hvordan kommunerne aktuelt arbejder med virksomhedsrettede tilbud, støtteforanstaltninger mv. Vi har i spørgeskemaet bl.a. spurgt kommunerne, hvor ofte virksomhedspraktik og løntilskudsaftaler er lavet som et individuelt match. Sidstnævnte skal forstås på den måde, at kommunen finder praktik/løntilskud til borgeren på en virksomhed, som passer specifikt til den enkelte borger. Omvendt forstår vi det ikke som et individuelt match, hvis jobcenteret fx har en fast aftale med en virksomhed om, at et vist antal borgere fra kommunen kan komme i praktik på virksomheden, uden at den enkelte borgers kompetencer og mål diskuteres.

Resultaterne viser, at både virksomhedspraktik og løntilskudsaftaler altid eller ofte er lavet som et individuelt match i størstedelen af kommunerne. Samlet set svarer 84 % af kommunerne, at de altid eller ofte anvender virksomhedspraktik med individuelt match til integrationsborgere, sammenlignet med 77 % for LAB-borgere. I forhold til løntilskud ser vi et lignende billede, hvor 76 % svarer, at de altid eller ofte anvender individuelt match til integrationsborgere, og hvor en lidt mindre andel (62%) svarer, at dette altid eller ofte er tilfældet for LAB-borgere. Ingen kommuner svarer, at de aldrig anvender virksomhedspraktik eller løntilskud med individuelt match til hverken integrations- eller LAB-borgere (se Figur 5.1).

Figur 5.1 Hvor ofte anvender I virksomhedspraktik/løntilskud med individuelt match til borgere under integrationsloven/ikkevestlige indvandrere under LAB-loven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 77 kommuner (borgere under integrationsloven), 47 kommuner (ikkevestlige indvandrere under LAB-loven).

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Vi har efterfølgende spurgt kommunerne, hvor ofte de ud over virksomhedspraktik og løntilskud anvender andre typer af virksomhedsrettede indsatser til integrations- og LAB-borgere. Resultaterne viser, at ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik er den hyppigst anvendte indsats i forhold til både integrations- og LAB-borgere.³⁶ Det ses i Figur 5.2 og Figur 5.3. I begge tilfælde svarer over en tredjedel af kommunerne, at de altid eller ofte anvender denne indsats til borgere i målgruppen. Herefter angiver kommunerne, at mentorer på virksomheden er den støtte, der næstoftest anvendes til både integrations- og LAB-borgere, om end en større andel af kommunerne indikerer, at de oftere benytter denne støtte til integrationsborgere end til LAB-borgere.³⁷

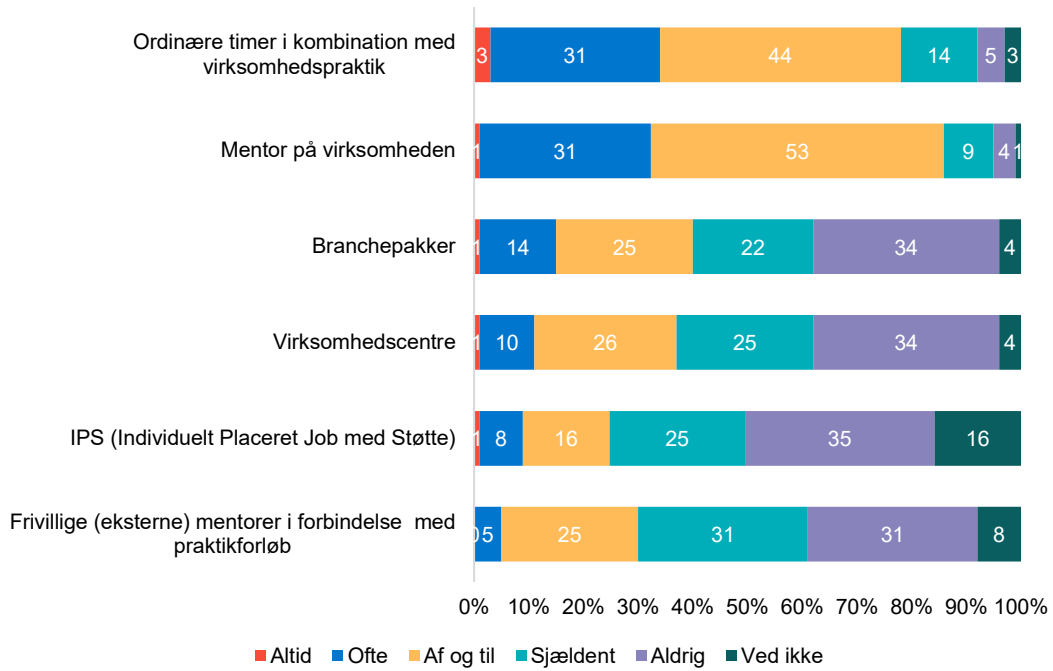
Branchepakker, virksomhedscentre, IPS (Individuelt Placeret Job med Støtte) samt frivillige (eksterne) mentorer i forbindelse med praktikforløb anvendes alle ikke så ofte til både integrations- og LAB-borgere.³⁸ I begge tilfælde svarer cirka en tredjedel af kommunerne, at de aldrig anvender disse indsatser. I forhold til branchepakker angiver knap halvdelen (47 %) af kommunerne, at de aldrig anvender disse til LAB-borgere.

³⁶ Bemærk, at kombinationen af virksomhedspraktik i kombination med ordinære timer ikke er et tilbud i LAB-lovens forstand. Virksomhedspraktik er et tilbud (jf. LAB-loven § 52), men ordinære timer er ikke et tilbud, men snarere et skridt på vejen i retning af, at borgeren bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse. Vi omtaler derfor kombinationen af virksomhedspraktik med ordinære timer som en *indsats*.

³⁷ Bemærk, at mentorer heller ikke er et tilbud i LAB-lovens forstand, men fx kan tilbydes som en støtteforanstaltning til den indsats, som jobcentrene iværksætter (jf. LAB-loven, kap. 26). Mentorstøtte kan også tilbydes i henhold til integrationsloven. Virksomhedscentre, IPS (Individuelt Placeret Job med Støtte) og branchepakker er heller ikke tilbud i lovens forstand, men forskellige typer af indsatser, som jobcentrene kan iværksætte.

³⁸ For en kort beskrivelse af indholdet i branchepakker og IPS, se kap. 1 (terminologi og forkortelser).

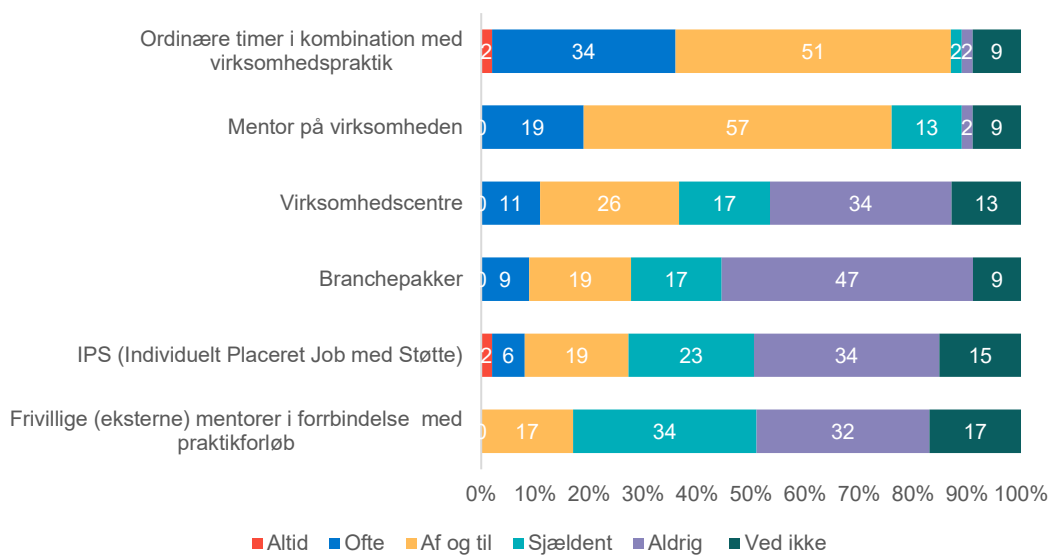
Figur 5.2 Hvor ofte anvender I følgende virksomhedsrettede tilbud til borgere under integrationsloven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 77 kommuner. De vandrette søjler i figuren er sorteret i forhold til andelen, der har svaret "altid" eller "ofte".

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 5.3 Hvor ofte anvender I følgende tilbud til borgere med ikkevestlig baggrund under LAB-loven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 47 kommuner. De vandrette søjler i figuren er sorteret i forhold til andelen, der har svaret "altid" eller "ofte".

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

For kommuner, som angiver, at de altid, ofte, af og til eller sjældent anvender ovenstående indsats og støtte til en af målgrupperne, har vi bedt dem vurdere, i hvilken grad de forskellige indsats øger målgruppens progression mod at opnå beskæftigelse.

Resultaterne viser, at ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik er den indsats, som den største andel af kommunerne vurderer i meget høj eller høj grad øger progressionen mod (deltids-/fuldtids-)beskæftigelse. 93 % af de kommuner, der benytter ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik, mener, at dette gør sig gældende for integrationsborgere (Panel A, Tabel 5.4), mens 71 % mener, at det øger progressionen mod beskæftigelse for LAB-borgere (Panel B, Tabel 5.4).

For integrationsborgere er dette efterfulgt af branchepakker. Halvdelen af de kommuner, som anvender dette tilbud, vurderer således, at det øger målgruppens progression mod beskæftigelse i meget høj eller i høj grad. Samtidig vurderer 10 % af kommuner dog også, at dette tilbud slet ikke virker. Lige under halvdelen (46 %) mener, at mentorer på virksomheden virker i meget høj eller høj grad. Ingen har angivet, at mentorer på virksomheden slet ikke virker. Andelen af kommuner, der vurderer, at IPS (34 %), virksomhedscentre (23 %) og frivillige (eksterne) mentorer i forbindelse med praktikforløb (17 %) øger progressionen mod beskæftigelse i meget høj eller høj grad er i sammenligning noget mindre (se Panel A, Tabel 5.4).

For LAB-borgere ser billedet noget anderledes ud. Her er IPS det tilbud, som den næststørste andel af respondenter vurderer til at virke i meget høj eller høj grad (17 %). Branchepakker vurderes omvendt kun at øge progressionen mod beskæftigelse af 5 % af de responderende kommuner, som gør brug af dette tilbud (Panel B, Tabel 5.4).

Tabel 5.4 Vurderer du, at det øger målgruppens progression mod at opnå beskæftigelse at deltage indsatsen? Procent

	Ja, i meget høj grad	Ja, i høj grad	Ja, i nogen grad	Ja, i mindre grad	Nej, slet ikke	Ved ikke	Total (procent)
Panel A: Borgere i målgruppen under integrationsloven							
Ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik	61	32	6	0	0	1	100
Branchepakker	21	29	25	8	10	6	99
Mentor på virksomheden	8	38	44	4	0	5	99
IPS (Individuelt Placeret Job med Støtte)	16	18	32	16	3	16	101
Virksomhedscentre	2	21	46	19	6	6	100
Frivillige (eksterne) mentorer i forbindelse med praktikforløb	4	13	36	23	4	19	99
Panel B: Borgere i målgruppen under LAB-loven							
Ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik	71	0	29	0	0	0	100
IPS (Individuelt Placeret Job med Støtte)	17	0	42	21	0	21	101
Mentor på virksomheden	17	0	60	17	5	2	101
Branchepakker	5	0	57	29	5	5	101
Virksomhedscentre	4	0	40	48	0	8	100
Frivillige (eksterne) mentorer i forbindelse med praktikforløb	0	0	38	42	0	21	101

Anm.: Spørgsmålet er rettet mod kommuner, som har svaret, at de altid, ofte, af og til eller sjældent anvender den givne indsats. Antal besvarelser: 38-73 kommuner (borgere under integrationsloven), 21-42 (ikkevestlige indvandrere under LAB-loven). De vandrette rækker i tabellen er sorteret i forhold til andelen, der har svaret "Ja, i meget høj grad" eller i "Ja, i høj grad". Totalen summer ikke altid til 100 pga. afrundinger.

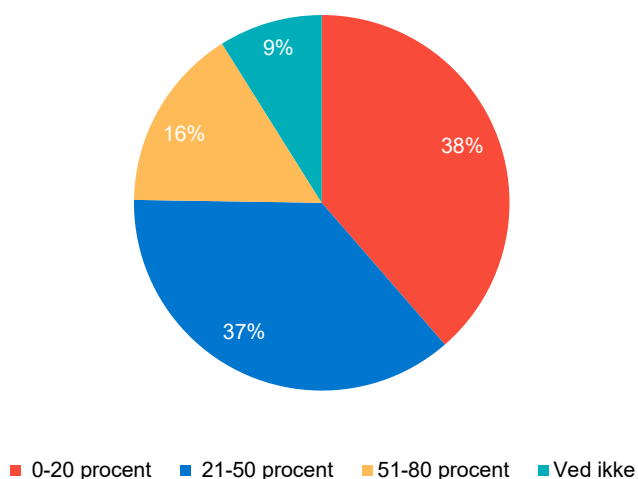
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

5.1.1.1 Integrationsgrunduddannelse (IGU)

Ud over fokus på en tidlig virksomhedsrettet indsats resulterede trepartsaftalen fra 2016 i et nyt initiativ til nyankomne flygtninge og familiesammenførte under 30 år i form af den såkaldte integrationsuddannelse (IGU). Spørgeskemaundersøgelsen blandt landets kommuner viser, at 67 ud af 75 kommuner (89 %) har svaret, at de i deres kommune anvender IGU til integrationsborgere, mens 7 kommuner (9 %) har svaret, at de ikke anvender dette (1 kommune svarer ved ikke).

Blandt de kommuner, der anvender IGU til integrationsborgere, vurderer 38 %, at 0-20 % af deltagerne falder fra, mens 37 % vurderer, at op imod halvdelen falder fra forløbet. Endelig vurderer 16 %, at mere end halvdelen af de påbegyndte IGU-forløb afbrydes før tid (se Figur 5.4).

Figur 5.4 Når du ser på de IGU-forløb, I har fået oprettet, hvor stor en andel af de IGU-ansatte er så faldet fra? Procent

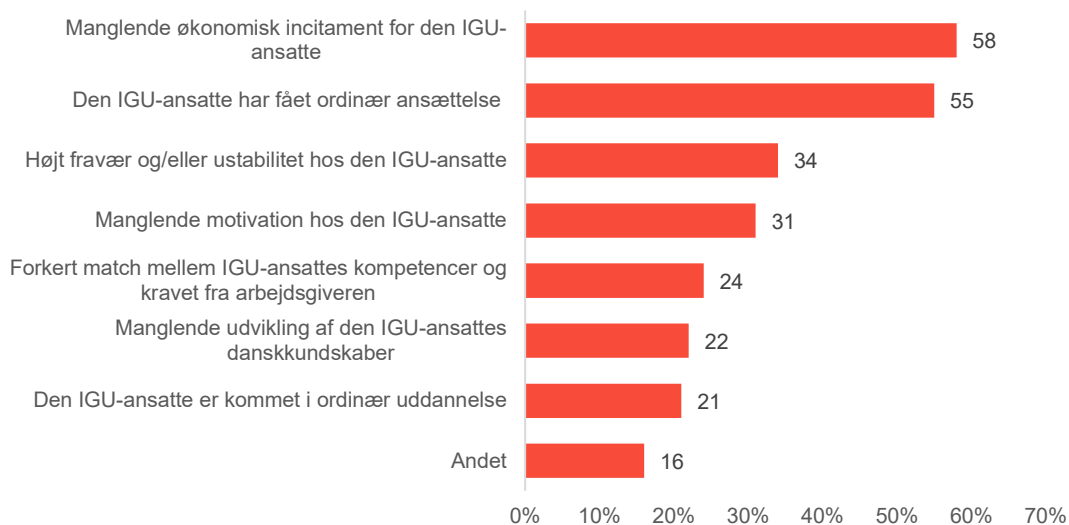


Anm.: Spørgsmålet er rettet mod kommuner, som anvender IGU-forløb til borgere i målgruppen under integrationsloven.
Antal besvarelser: 66 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Over halvdelen af kommunerne vurderer, at frafaldet skyldes et manglende økonomisk incitament for den IGU-ansatte (58 %), eller at den IGU-ansatte har fået ordinær ansættelse (55 %). Herudover har knap en tredjedel af kommunerne angivet højt fravær/ustabilitet eller manglende motivation hos den IGU-ansatte som en af de vigtigste grunde til frafaldet. 16-24 % af kommunerne mener, at frafaldet skyldes andre grunde (se Figur 5.5).

Figur 5.5 Hvad vurderer du er de vigtigste årsager til frafaldet fra IGU? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 67 kommuner. Respondenterne har kunnet vælge mere end en årsag.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

5.1.1.2 Fastholdelsesindsatser

Vi har også spurgt kommunerne om deres brug af fastholdelsesindsatser til både integrations- og LAB-borgere, som er kommet i beskæftigelse eller uddannelse, men som vurderes at være i risiko for at blive ledige igen. Med fastholdelsesindsatser mener vi dermed indsatser, der skal støtte disse borgere, så de kan fastholde deres beskæftigelse/uddannelse.

Resultaterne fra spørgeskemaet viser, at langt størstedelen af kommunerne har en række forskellige fastholdelsesindsatser til borgere under integrationsloven, som er kommet i beskæftigelse. 9 ud af 10 kommuner tilbyder således mulighed for, at virksomheden kan kontakte en virksomhedskonsulent, mens lidt færre, men stadig næsten samme andel, tilbyder danskuddannelse³⁹ og/eller samtaler til borgeren og vejledning af virksomheden. Endelig har to-tredjedele svaret, at de tilbyder en mentor til borgeren (se Tabel 5.5).

Over 80 % af kommunerne tilbyder samtaler og/eller danskuddannelse til integrationsborgere for at fastholde dem i ordinær uddannelse, mens 43 % tilbyder en ekstern mentor og en fjerdedel en mentor på uddannelsesinstitutionen (se Tabel 5.5).

³⁹ Bemærk, at kommunerne i mange tilfælde har pligt til at tilbyde danskuddannelse til integrationsborgere, også selvom en udlænding er kommet i beskæftigelse.

Tabel 5.5 Har kommunen følgende fastholdelsesindsatser i forhold til borgere (under integrationsloven), som er kommet i beskæftigelse/uddannelse? Procent

	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Borgere under integrationsloven, som er kommet i beskæftigelse				
Mulighed for, at virksomheden kan kontakte en virksomhedskonsulent	91	7	1	99
Tilbud til borgeren om danskuddannelse	88	12		100
Tilbud til borgeren om samtaler	87	12	1	100
Vejledning af virksomheden	85	10	4	99
En mentor til borgeren	65	31	4	100
Andre	7	62	31	100
Borgere under integrationsloven, som er kommet i ordinær uddannelse				
Tilbud til borgeren om samtaler	87	9	4	100
Tilbud til borgeren om danskuddannelse	81	13	6	100
En ekstern mentor	43	50	7	100
En mentor på uddannelsesinstitutionen	25	59	16	100
Andre	4	65	31	100

Anm.: Antal besvarelser: 68 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Sammenlignet med integrationsborgere er kommunernes fastholdelsesindsatser over for LAB-borgere mindre udbredte – både i forhold til at fastholde LAB-borgere i beskæftigelse og uddannelse. Dog tilbyder 60 % eller derover både vejledning af virksomheden, mulighed for at virksomheden kan kontakte en virksomhedskonsulent og/eller samtaler til borgeren, mens 37 % tilbyder borgeren en mentor eller danskuddannelse (Tabel 5.6). I forhold til at fastholde LAB-borgere i ordinær uddannelse viser Tabel 5.6, at tilbuddet til borgerne om samtaler fylder mest. Det tilbyder 67 % af kommunerne. En tredjedel tilbyder ligeledes LAB-borgere danskuddannelse, mens en mindre andel tilbyder en mentor på uddannelsesinstitutionen eller en ekstern mentor.

Tabel 5.6 Tilbyder kommunen følgende fastholdelsesindsatser til ikkevestlige indvandrere (under LAB-loven), der er kommet i beskæftigelse/uddannelse? Procent

	Ja	Nej	Ved ikke	I alt
Ikkevestlige indvandrere under LAB-loven, som er kommet i beskæftigelse				
Mulighed for, at virksomheden kan kontakte en virksomhedskonsulent	67	23	9	99
Vejledning af virksomheden	67	23	9	99
Tilbud til borgeren om samtaler	60	26	14	100
En mentor til borgeren	37	49	14	100
Tilbud til borgeren om danskuddannelse	37	44	19	100
Ikkevestlige indvandrere under LAB-loven, som er kommet i ordinær uddannelse				
Tilbud til borgeren om samtaler	67	21	12	100
Tilbud til borgeren om danskuddannelse	33	51	16	100
En mentor på uddannelsesinstitutionen	28	51	21	100
En ekstern mentor	21	60	19	100

Anm.: Antal besvarelser: 43 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

I begge tilfælde angiver en mindre andel af kommunerne, at de tilbyder en ekstern mentor (og/eller en mentor på uddannelsesinstitutionen) for at fastholde borgere under integrationsloven og ikkevestlige indvandrere under LAB-loven i ordinær uddannelse.

5.1.2 Erfaringer vedrørende kommunernes brug af virksomhedsrettede indsatser

Casestudiet bekræfter resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen vedrørende de typer af virksomhedsrettede indsatser, som kommunerne hyppigst anvender. I det følgende beskrives brugen af virksomhedspraktik, ordinære timer og integrationsgrunduddannelse (IGU). Casestudierne vidner om en stor opbakning til den virksomhedsrettede retning i samtlige deltagende kommuner. Både blandt integrations- og LAB-borgere findes grupper, for hvem arbejde har lange udsigter på grund af eksempelvis massive helbredsproblemer og/eller sociale problemer. Ikke desto mindre er der en generel anerkendelse blandt ledere og medarbejdere af, at alle uanset udfordringer har brug for en retning og for at vide, at kontanthjælp er en midlertidig ydelse og ikke et forsørgelsesgrundlag.

Medarbejdere i kommunernes integrations- og kontanthjælpsteams understreger vigtigheden af en indledningsvis forventningsafstemning i samtaler med borgere om, at de arbejder hen imod selvforsørgelse. Der er samtidig også en generel erkendelse af, som nævnt tidligere, at dem, som kunne og ville i gruppen af integrationsborgere, er i gang: *"Vi ligger, som vi har redt. Jo længere tid vi ikke har prioriteret kvindegruppen, des sværere bliver de jo at løbe i gang. Men der var jo en massiv opgave i at modtage dem [flygtninge i 2015-2016, red.] – der skete en skarp prioritering på dem, der kunne og ville først. Dem, vi hele tiden har skubbet, er så nu svære at få i gang"* (leder i integrationsteam). Mens nogle integrations- og LAB-borgere afventer behandling og yderligere afklaring af deres arbejdsevne, mangler andre opkvalificering. Den virksomhedsrettede retning giver mening, men den skal ifølge medarbejdere og ledere tilpasses de tilbageværende målgrupper med mere eller mindre komplekse udfordringer.

Når de interviewede ledere og medarbejdere refererer til virksomhedspraktik for både integrations- og LAB-borgere, har de oftest private virksomheder i tankerne. På spørgsmålet om, hvem kommunerne samarbejder med, nævner interviewpersonerne typisk detailhandlen (Føtex, Netto, Bilka, Salling Group), slagterier, landbrug, hotel- samt rengøringsbranchen. Virksomhedskonsulenterne i den enkelte kommune har derudover et bredt netværk af mindre og lokale erhvervsdrivende, som de ofte trækker på i forhold til de dele af de tilbageværende målgrupper af integrations- og LAB-borgere, som ikke har medbragte uddannelses- eller erhvervs erfaring, eller som ofte har vanskeligt ved at definere mål og drømme for et arbejdsliv i Danmark.

5.1.2.1 Tilbud om virksomhedspraktik – skal kunne favne bredt

For flygtninge og familiesammenførte, som ankommer til Danmark efter sommeren 2016, er virksomhedspraktik, i kraft af ændringen i integrationsloven, en obligatorisk del af deres SHI-program, med mindre de er i stand til at finde ordinær beskæftigelse på egen hånd. Ifølge de interviewede ledere og medarbejdere er det langt de færreste flygtninge og familiesammenførte, der finder job på egen hånd.

For flygtninge og indvandrere, som ankom *inden* lovændringen i 2016 – og som potentielt har opholdt sig i Danmark i en årrække – har virksomhedspraktik udgjort et centralt tilbud. De har dog ikke oplevet samme krav om tidlig og kontinuerlig deltagelse, som der har været siden 2016. De kvalitative interview peger i retning af, at indsatsen inden 2016 først og fremmest har været fokuseret på danskuddannelse. Tidligere var manglende sproglige kompetencer også grundlag for, at jobcentre vurderede nyankomne flygtninge som aktivitetsparate frem for

jobparate. På daværende tidspunkt var integrationsindsatsen rettet mod at opbygge human kapital forud for en virksomhedsrettet indsats (Arendt, 2020). Ledere og medarbejdere med erfaring fra kommunernes tidligere integrationsindsats giver derudover udtryk for, at indsatsen i højere grad var orienteret mod generelle vejledende og opkvalificerende tilbud, varetaget af kommunen selv eller af anden aktør. Mange af de interviewede medarbejdere og ledere peger på, at brugen af anden aktør i dag stort set er ophørt, fordi virksomhedspraktikken er 'tilbuddet', og fordi indsatser under både integrations- og LAB-lov er beskåret kraftigt: *"Der er skåret i alt, vi må ikke henvise til noget mere, på grund af økonomien. Så jeg har ikke noget tilbage. Jeg trækker på x [kommunalt sundhedstilbud, red.], men primært på egne evner og kompetencer for at arbejde motiverende med borgeren"* (socialrådgiver i kontanthjælpsteam).

Udviklingen hen imod tidlig og kontinuerlig brug af virksomhedspraktik, og det forhold at mange kommuner i mindre grad i de seneste år prioriterer andre tilbud, betyder, at virksomhedspraktikker i princippet skal kunne rumme hele gruppen af nyankomne flygtninge og familiesammenførte. På trods af, at gruppen af aktivitetsparate ikke stilles over for samme krav om tidlig deltagelse og ikke mødes med samme deltagelseskrav i forhold til kadencen i praktiktilbuddet, vidner interview med ledere og medarbejdere i kommunernes integrations- og kontanthjælpsteam om, at målet fortsat er beskæftigelse (i større eller mindre omfang), om end vejen derhen kræver en mere helhedsorienteret indsats og håndholdt tilgang.

Konsekvensen af, at virksomhedspraktikker skal kunne rumme hele målgruppen, er, at mange casekommuner tilstræber at kunne tilbyde et meget differentieret virksomhedspraktiktilbud, hvor den enkelte praktik målrettes borgerens medbragte kompetencer (uddannelse, arbejds-erfaring, arbejdsidentitet mv.) og aktuelle behov (hvor er de i deres SHI-program, hvor længe har de opholdt sig i Danmark, hvordan er deres situation i forhold til helbred og familieliv). I flere kommuner arbejder de med forskellige typer af praktik, såsom opstartspraktik, snusepraktik, kompetencepraktik mv. Formålene med de forskellige praktiktyper defineres og beskrives efterfølgende i afsnit 5.2.1.

5.1.2.2 Vigtigheden af ordinære løntimer og småjob

Casestudierne peger på, at kommunerne arbejder intensivt med at italesætte og sikre ordinære løntimer eller småjob. En leder giver udtryk for, at ordinære timer er 'det nye sort'. Interviewene viser, at kommunerne i den virksomhedsrettede indsats generelt arbejder for, at virksomhedspraktik enten fra begyndelsen eller efter et stykke tid kombineres med ordinære timer. Det vil sige, at borgeren får løn for at udføre de opgaver, som den enkelte borger har tilegnet sig kompetencerne til at få løn for. Der er eksempler på såkaldte 'hybridmodeller', hvor borgerne aflønnes for udvalgte opgaver, mens de fortsat er i praktik. En borger er eksempelvis i praktikforløb i et supermarked. Borgeren stiller sin job-/virksomhedskonsulent spørgsmålet: *"hvorfør kan jeg ikke blive ordinært ansat?"* Svaret lyder: *"Fordi du ikke kan sidde alene ved kassen endnu, og fordi du mangler oplæring i at sætte varer på hylden"*. Ifølge en leder i et kontanthjælpsteam er det vigtigt at være meget konkret i forhold til, hvilke kompetencer borgeren mangler: *"og når de så har den kompetence, så skal vi være troværdige, og virksomheden skal også levere den times løn eller to. Så bliver det eksemplets magt: Gud! Kan hun! Så kan jeg også. Så skabes der rollemodeller, uden at det er hypede rollemodeller"*.

Flere medarbejdere fremhæver fordele ved at anvende redskaber som trappemodellen⁴⁰ og kompetencekortet⁴¹ til at visualisere for borgerne, hvad det er for delopgaver, arbejdet indeholder, og hvilke kompetencer de skal opnå, for at en virksomhedspraktik eksempelvis kan føre til lønnede timer.

Flere medarbejdere og ledere peger ligeledes på, at tydeliggørelsen af konkrete kompetencer også gør arbejdsgivere opmærksomme på værdien heraf – og dermed i højere grad forpligtes til at anerkende den. En leder i kontanthjælpsteamet spørger retorisk *”What’s in it for Netto”* og svarer selv: *”de får eksempelvis en arbejdskraft, som bliver der, i sammenligning til en ung, som er hurtigt videre”*. I tillæg til, at borgeren har opnået konkrete kompetencer, repræsenterer de, ifølge medarbejderne, ofte også en stabil og loyal arbejdskraft. I mange af de praktikforløb, som igangsættes for aktivitetsparate og/eller langvarige kontanthjælpsmodtagere, er der dog i høj grad ifølge medarbejdere og ledere tale om virksomheder, som tager et socialt ansvar: *”De har en stærk social profil. De stiller sig til rådighed for et afklaringsforløb. Jeg bliver bevæget, hver gang jeg ringer med en helt umulig profil og tænker, ej den borger får jeg aldrig videre. Og så er der en landmand et sted, som melder sig”* (virksomhedskonsulent i kontanthjælps-team).

Ordinære timer og småjob, deri udgangspunktet ikke har en nedre timeantalsgrænse, repræsenterer ifølge medarbejdere og ledere et virksomt nyt redskab i den beskæftigelsesrettede integrationsindsats over for mange målgrupper. Både for jobparate uden relevant arbejds erfaring og for flygtninge og indvandrere, som har været langvarigt på kontanthjælp. Løn og progression mod flere lønnede timer bliver ofte en stærk motivationsfaktor. Ellers kan indsatsen ifølge medarbejdere for borgerne synes som en evindeligt strøm af virksomhedspraktikker og oplevelser af ikke at kunne noget.

På trods af, at medarbejdere og ledere er enige om potentialet i at arbejde med hybridmodeller, kan det opleves som grænseoverskridende at tage dialogen med virksomheden. En virksomhedskonsulent beskriver, hvordan de tidligere kun har været vant til at tænke i virksomhedspraktik. Snakken om ordinære timer, og det at få præsenteret ordinære timer som et krav i virksomhedspraktikken, opleves i særdeleshed som sært, når det som oftest handler om borgere, der har brug for en række skåne- og særhensyn for overhovedet at kunne være i praktikforløbet. Der kan være tale om, at der på virksomheden skal tages hensyn til borgerens sprogvanskeligheder, ustabil fremmøde, eller at de har vanskeligt ved at løfte tungt: *”Tak for det. Og gider du så i øvrigt lige overveje ordinære lønnede timer? Det er så ussel”* (virksomhedskonsulent i kontanthjælps-team). Virksomhederne accepterer i første omgang borgerens mange barrierer og skånehensyn. Det kan være en grund til, at virksomhedskonsulenten udskyder snakken om ordinære timer, indtil borgeren har vist, hvad hun/han kan. Men så skal og bliver snakken ifølge medarbejdere og leder også taget.

Målet er ikke, at småjob og ordinære timer nødvendigvis skal føre til et 37 timers job. Ledere i kontanthjælpsafdelingen fortæller, at ordinære timer eller småjob også kan blive en vej til afklaring af borgerens berettigelse til fleksjob eller førtidspension. Endelig er der bred enighed blandt medarbejdergrupper og ledere om, at man i jobcentrene fortsat ikke er i mål i forhold til at tænke i kreative hybridmodeller. Eller i forhold til at gøre virksomhederne opmærksomme på, hvilke jobfunktioner der kan udgøre ordinære timer eller småjob.

⁴⁰ https://www.cabiweb.dk/media/1537/trappemodellen_nydanske-medarbejdere_skrivbar.pdf

⁴¹ https://www.cabiweb.dk/media/2059/kompetencekortet_1502.pdf

5.1.2.3 Integrationsgrunduddannelse (IGU) og frafald

Som nævnt oplever de deltagende casekommuner, at virksomhedspraktik fortrinsvis kommer i stand i et samarbejde med private virksomheder. I forhold til brugen af den nye integrationsuddannelse synes aftagerkredsen at være bredere. Det viser spørgeskemaundersøgelsen også, idet 67 % af kommunerne svarer ja til, at de har oprettet IGU-forløb på kommunale arbejdspladser.

Målgruppen for IGU-forløb er ifølge lovgivningen flygtninge og familiesammenførte til flygtninge mellem 18 og 40 år, som er højt motiverede, og som har gode danskundskaber. Ifølge medarbejdere i kommunale integrationsteam er der primært eksempler på IGU-forløb til borgere med danskuddannelse 2 og få med danskuddannelse 3.

Vores casestudier viser endvidere, at kommuner ønsker at kunne tilbyde IGU til andre grupper end de unge. Casestudierne bekræfter endvidere nogle af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen vedrørende frafald fra IGU. Interviewpersonerne peger således på, at borgere, som falder fra IGU, oftest gør dette til fordel for ordinært ufaglært arbejde. Den ydelse/løn, som borgerne får under IGU, er således ikke "konkurrencedygtig" med løn på ordinære vilkår. Det er baggrunden for en betydelig del af frafaldet.

5.1.2.4 Vigtigheden af fastholdelse og efterværn

I forhold til fastholdelse og efterværn er det vigtigt at være opmærksom på, at integrationsindsatsens mål er todelt. Borgere under SHI-programmet skal både gennemføre en danskuddannelse og deltage i en uddannelses- og beskæftigelsesrettet indsats med henblik på selvforsørgelse. Det betyder, at integrationsteamet fastholder kontakten til borgere, som er kommet i job, men som ikke har bestået deres danskuddannelse. Tilsvarende beskriver flere medarbejdere en efterværnsforpligtelse, når borgeren består danskuddannelse, og så længe borgeren ikke har opnået permanent opholdstilladelse. Som spørgeskemaundersøgelsen viste, tilbyder stort set alle kommuner en fastholdelsesindsats til integrationsborgere, mens mange kommuner giver et lignende om end reduceret tilbud til LAB-borgere.

Casestudierne eksemplificerer, at medarbejderen følger op, hvis borgeren ender uden job. Medarbejderne giver også klar besked til borgerne om, at de har et sted at henvende sig ved ledighed. Flere medarbejdere giver udtryk for, at integrationsborgere under SHI-programmet (og i den efterfølgende periode) har behov for vedvarende vejledning: *"Jeg taler næsten lige så meget med borgere, som jeg har lukket, som med borgere jeg har forløb i gang med"* (myndighedssagsbehandler i integrationsteamet). Der holdes således dørene åbne, hvor borgeren kan søge hen efter behov, i tilfælde af fx arbejdsløshed, knas i relationen til deres arbejdsgiver eller i tilfælde af ændringer i deres jobsituation, som eksempelvis afleder spørgsmål i relation til skat og boligstøtte. Flere kommuner har et ugentligt tilbud om åben rådgivning, hvor ikkevestlige borgere ligeledes kan droppe ind uanmeldt for råd og vejledning.

I forlængelse af arbejdet med løbende fastholdelse og behovet for efterværn er de interviewede medarbejdere i kommunernes integrationsteam enige om, at et af de vigtigste elementer i integrationsindsatsen er tæt og kontinuerlig opfølgning på igangsatte aktiviteter. I den henseende peger interviewmaterialet på en tendens til, at myndighedssagsbehandlere i de kommunale integrationsteam har en mere aktiv og opsøgende rolle – eksempelvis med hyppige besøg på borgernes praktiksteder – sammenlignet med de myndighedssagsbehandlere, som eksempelvis arbejder med ikkevestlige borgere i kommunernes kontanthjælpsafdelinger.

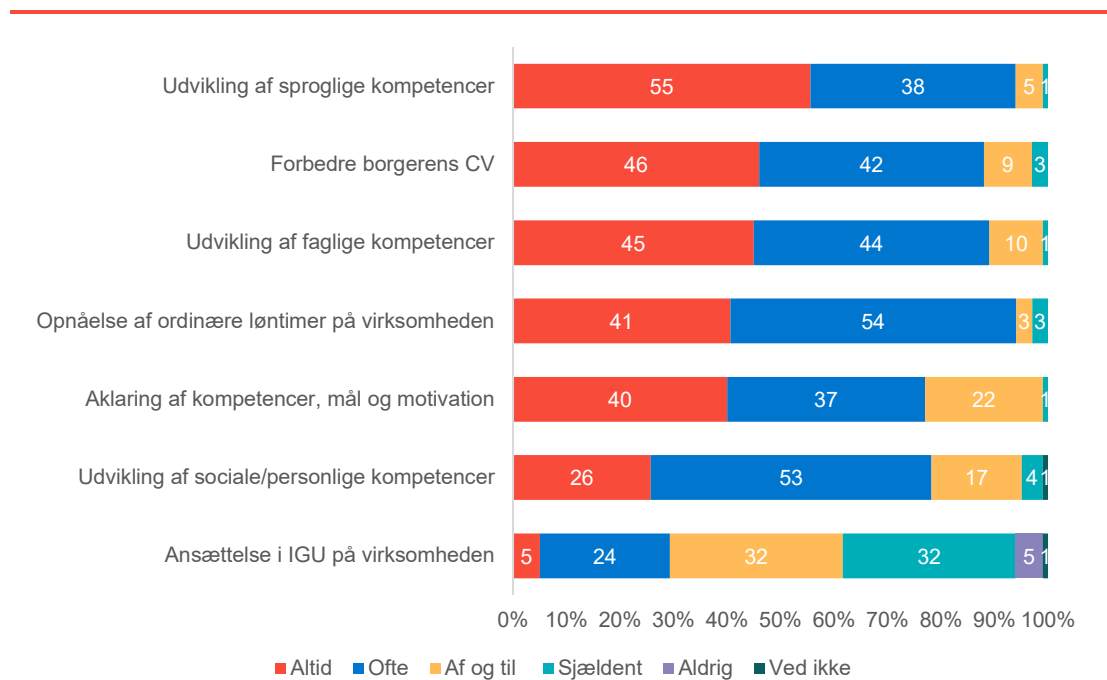
5.2 Formål med virksomhedspraktik

Som led i spørgeskemaundersøgelsen har vi også bedt kommunerne om at tage stilling til formålet med virksomhedspraktik. Hvilke målsætninger vil kommunerne gerne nå med brug af dette tilbud?

Resultaterne viser, at der ofte er flere formål med virksomhedspraktik for både integrations- og LAB-borgere. I begge tilfælde anser langt størstedelen af kommunerne således, at alle nævnte muligheder 'altid' eller 'ofte' er formålet (se Figur 5.6 og Figur 5.7). Den eneste undtagelse er, at kun 29 % af kommunerne anser ansættelse i IGU for altid eller ofte at være formålet med virksomhedspraktik for integrationsborgere.

Der er dog forskelle i rækkefølgen af, hvilke formål kommunerne altid anser for værende gældende for de to grupper af borgere. Den største andel af kommuner (55 %) anser således udvikling af sproglige kompetencer til altid at være formålet med virksomhedspraktik for integrationsborgere. For LAB-borgere anser den største andel af responderende kommuner (57 %) opnåelse af ordinære løntimer på virksomheden for altid at være formålet med virksomhedspraktik. Dette er dog også et vigtigt formål for integrationsborgere, hvor 95 % af de responderende kommuner altid eller ofte anser dette som formålet med virksomhedspraktik. Udvikling af sociale/personlige kompetencer er derimod i begge tilfælde blandt de muligheder, som færrest respondenter har peget på som altid værende formålet. For integrationsborgere er det således omkring hver fjerde responderende kommune, der altid ser dette som et formål med virksomhedspraktik sammenlignet med 15 % for LAB-borgere. I begge tilfælde anser over halvdelen af de responderende kommuner det dog som ofte værende et formål med virksomhedspraktik.

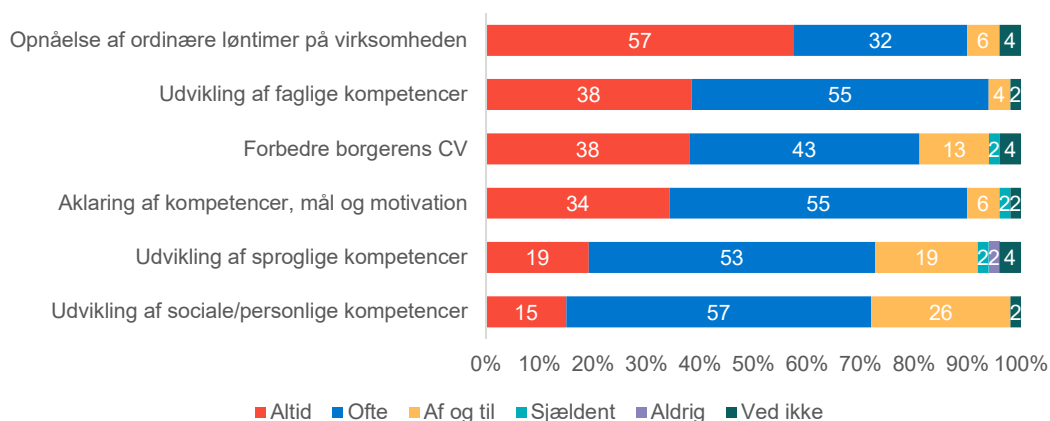
Figur 5.6 I hvilken grad er formålet med tilbud om virksomhedspraktik til borgere under integrationsloven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 78 kommuner. De vandrette søjler i figuren er sorteret i forhold til andelen, der har svaret "altid".

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 5.7 Hvad er formålet med virksomhedspraktik til ikkevestlige indvandrere under LAB-loven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 47 kommuner. Figuren er sorteret i forhold til andelen, der har svaret "altid".

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

5.2.1 Erfaringer med at bruge virksomhedspraktik til forskellige formål

Den kvalitative empiri nuancerer vores viden om kommunernes arbejde med virksomhedsrettede indsatser og peger på, at indsatsen skal kunne rumme mange forskellige målgrupper. Formålene er forskellige alt afhængigt af, hvilken målgruppe – ja faktisk afhængigt af, hvilket enkeltstående individ som modtager tilbuddet. Som vi har beskrevet i flere kapitler, faldt antallet af nye flygtninge efter 2017. Endvidere betød de senere års gunstige konjunkturer, at der ikke kom mange nye ledige. Samlet betød det, at kommunerne fik mere tid til at prioritere og arbejde med de grupper af både integrations- og LAB-borgere, som har en længere vej til selvforsørgelse. Mange af disse borgere har sjældent kun ledighed som udfordring, men står samtidig over for sociale og/eller helbredsrelaterede udfordringer. At virksomhedspraktik af flere medarbejdere og ledere beskrives som 'tilbuddet' understreger, at virksomhedspraktik skal kunne favne bredt. I de følgende beskriver vi fire typiske formål med virksomhedspraktik.

5.2.1.1 Opstartspraktik

Flere af de deltagende kommuner har siden 2016 tilbudt opstartspraktik med det klare formål, at borgeren kan sendes ud allerede efter 4 ugers ophold. Opstartspraktik er altså den første praktik, som jobcenteret sender borgeren ud i, og den har til formål, at borgeren får et første indtryk af, hvordan danske arbejdspladser fungerer. Opstartspraktik kører ifølge ledere og medarbejdere ret automatisk. Der er ganske få valgmuligheder, og disse praktikker har i højere grad til formål at efterleve lovgivningen end at repræsentere et godt match mellem borger og virksomhed. For borgeren tjener de dog ifølge ledere og medarbejdere det vigtige formål, at de giver borgeren lejlighed til tidligt at stifte bekendtskab med det danske sprog og dansk arbejdspladskultur. Desuden sender de et vigtigt signal til nyankomne om, at målet med integrationsindsatsen er selvforsørgelse. Der er eksempler fra casestudierne på ledere, som er påpasselige med, hvilke virksomheder de benytter til den/de første opstartspraktik(ker). En leder udtrykker påpasseligheden i formuleringen om, at "man ikke skal brænde broer til virksomhederne" (leder af integrationsteam). Det illustrerer også implicit, at virksomhederne ofte får ret begrænset reel arbejdskraft ud af de allerførste opstartspraktikker.

5.2.1.2 Snusepraktik

Snusepraktik er en virksomhedspraktik, som har til formål at afklare branchevalg, borgernes kompetencer og motivation. For jobparate flygtninge og familiesammenførte med medbragt arbejdserfaring handler den første praktik, en snusepraktik, ifølge medarbejdere i kommunernes integrationsteam om at spore sig ind på en branche, at få en første erfaring med dansk arbejdspladskultur og at øve sig i at bruge det danske sprog. Herefter kan det næste praktikforløb bygge på den første erfaring og have karakter af en mere ordinær jobpraktik.

For gruppen af aktivitetsparate i både integrations- og kontanthjælpsteam foregår der ofte et forberedende arbejde forud for, at den virksomhedsrettede indsats (virksomhedspraktik) påbegyndes. Det forberedende arbejde ligger typisk hos myndighedssagsbehandleren og består eksempelvis i samtaler om drømme og mål, hvor sagsbehandleren har en vigtig motivationsopgave foran sig. Casestudierne viser, at flere kommuner har benyttet sig af ekstern konsulentbistand i forhold til at klæde medarbejdere bedre på til at tage 'den motiverende samtale' eller til at arbejde empowerment-orienteret. Efter det forberedende arbejde sender sagsbehandleren borgeren videre vil virksomhedskonsulenten, som finder en første snusepraktik. Her vil formålet være at få en masse førstegangserfaringer i forhold til det at være på en dansk arbejdsplads og møde stabilt og til tiden.

For nogle aktivitetsparate kan det at tage bussen på egen hånd være en stor udfordring/barriere at skulle overkomme. For andre kan det være vigtigt at få erfaringer med at kombinere familieliv med en situation, hvor begge forældre arbejder. Medarbejdere beskriver her, hvordan der opstår værdifulde og meget individuelle erfaringer hos den enkelte borger med, at familien og særligt børnene godt kan klare sig uden mor i nogle timer. For jobparate handler snusepraktik altså om at få erfaring med forskellige brancher. For aktivitetsparate handler det om i det hele taget at få erfaring med det at have et arbejdsliv.

5.2.1.3 Kompetencepraktik

Kompetencepraktik har til formål at træne sproglige, personlige, faglige og sociale kompetencer. Eksempelvis viste spørgeskemabesvarelsene, at formålet med virksomhedspraktik for både integrations- og LAB-borgere i høj grad er at udvikle faglige kompetencer, men også sociale og personlige kompetencer. Borgere, som har gennemført en snusepraktik, kan i en ny praktik bygge oven på de samme kompetencer.

Medarbejdere og ledere beskriver vigtigheden af at planlægge næste skridt nøje. Særligt for de aktivitetsparate handler det om at finde nærmeste udviklingszone, som rummer en tilpas udvidelse af borgerens trykzone. De giver her en række eksempler på, hvem kommunerne samarbejder med om kompetenceudviklende praktikforløb. Det er igen de private virksomheder, som de fremhæver, men også socialøkonomiske virksomheder og træningsbaner samt generelt store og små arbejdspladser, som er villige til at tage et socialt ansvar, og som kan rumme borgergruppernes forskellige skånebehov. Nogle kommunale medarbejdere beskriver behovet for flere praktikforløb som "de små skridt". De bedste steder har typisk karakter af en slags mesterlære, hvor der er en tæt dialog med en kollega på arbejdspladsen, og hvor det foregår som sidemandsoplæring. Andre kommuner har haft stor succes med at samle kvinder med de samme udfordringer i små hold, hvor de på en arbejdsplads sammen løser en opgave.

5.2.1.4 Jobpraktik

I jobpraktik er formålet typisk efterfølgende ordinær ansættelse. Casestudiet giver eksempler på brancherettede forløb og samarbejdsforløb mellem jobcenter, VUC og virksomheder med et konkret behov for arbejdskraft. Der er her typisk tale om målrettede forløb, hvor det eksempelvis er vigtigt for borgeren at lære et konkret fagsprog og opøve brancherettede konkrete færdigheder.

5.3 Udfordringer i forhold til borgernes aktive deltagelse i virksomhedsrettede indsatser

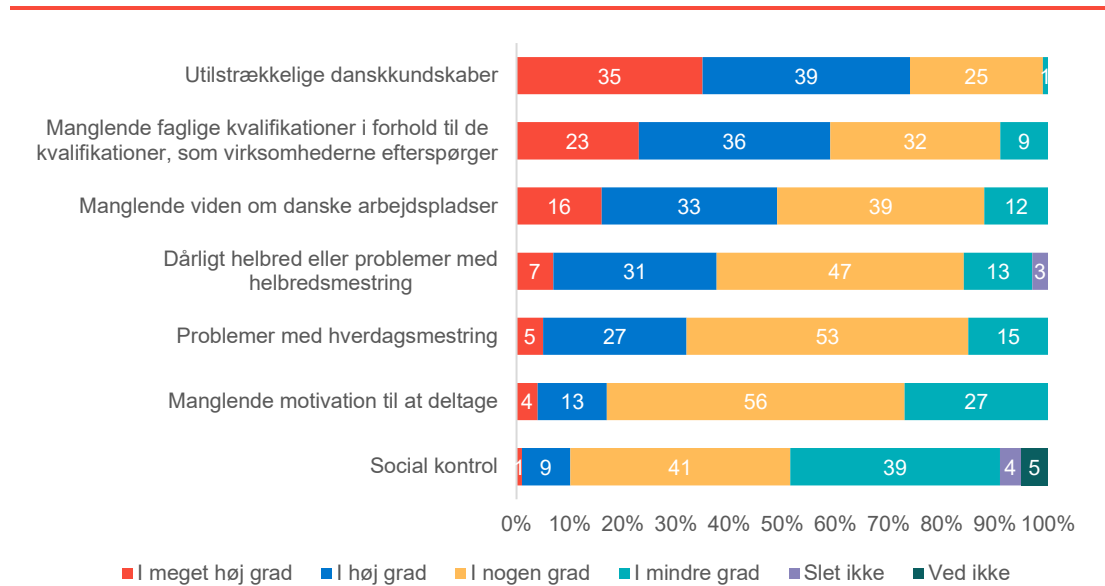
5.3.1 Kvantitative perspektiver på udfordringer i den virksomhedsrettede indsats

For at få indblik i, hvor udbredte forskellige udfordringer er i forhold til at deltage i virksomhedsrettede indsatser, har vi endvidere bedt kommunerne vurdere, i hvilken grad de ser *specifikke* udfordringer hos både integrations- og LAB-borgere. Det drejer sig altså ikke om de generelle udfordringer i forhold til at komme i beskæftigelse (som vi afdækkede i kapitel 2), men om udfordringer i forhold til deltagelse i virksomhedsrettede indsatser.

For begge grupper af borgere vurderer den største andel af kommunerne, at utilstrækkelige danskundskaber i meget høj eller høj grad er en udfordring for målgruppens aktive deltagelse. For integrationsborgere vurderer 74 % af de responderende kommuner således, at dette er tilfældet sammenlignet med 60 % for LAB-borgere (se Figur 5.8 og Figur 5.9). I begge tilfælde er utilstrækkelige danskundskaber efterfulgt af manglende kvalifikationer i forhold til, hvad virksomhederne efterspørger. Over halvdelen af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen anser i meget høj eller høj grad dette som en udfordring for begge grupper.

Andelen af kommuner, som anser manglende viden om danske arbejdsplader som værende en udfordring i meget høj eller høj grad er større for integrationsborgere (49 %) and for LAB-borgere (38 %). Andelen, der anser dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring som en udfordring i meget høj eller høj grad, er næsten ens på tværs af de to grupper (32-38 %). Endelig er problemer med hverdagsmestring, manglende motivation og social kontrol i begge tilfælde de faktorer, som den mindste andel af respondenter anser som værende udfordringer i meget høj eller høj grad. Alle tre faktorer anses dog af langt størstedelen af respondenter som værende udfordringer i nogen eller mindre grad.

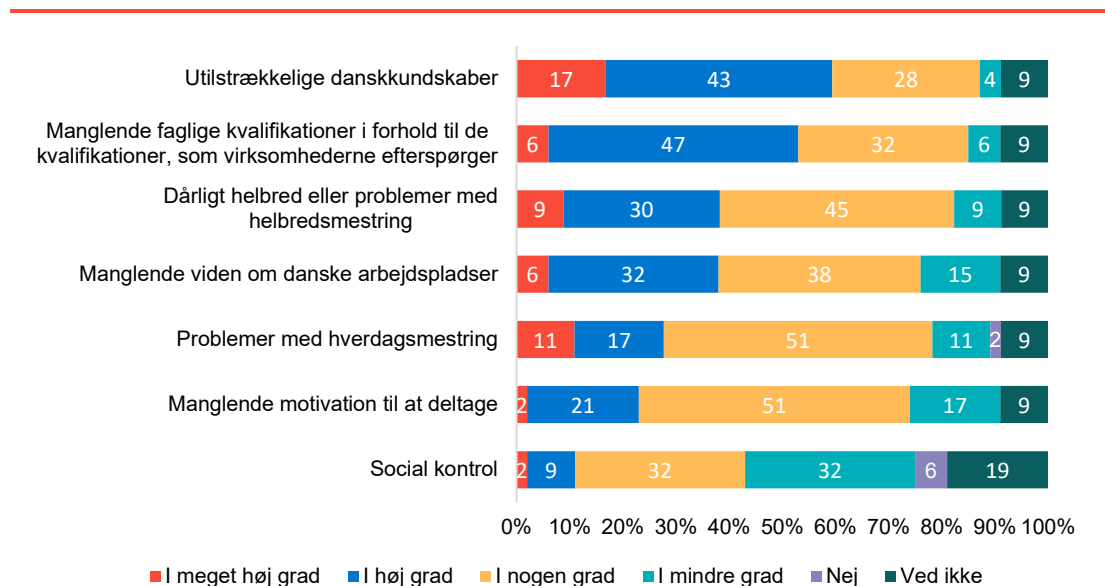
Figur 5.8 I hvilken grad ser du følgende udfordringer hos borgere under integrationsloven i forhold til deres aktive deltagelse i de virksomhedsrettede indsatser? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 75 kommuner. De vandrette søjler i figuren er sorteret i forhold til andelen, der har svaret "I meget høj grad" eller "I høj grad".

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 5.9 I hvilken grad ser du følgende udfordringer hos ikkevestlige indvandrere under LAB-loven som en barriere i forhold til deres aktive deltagelse i de virksomhedsrettede indsatser? Procent



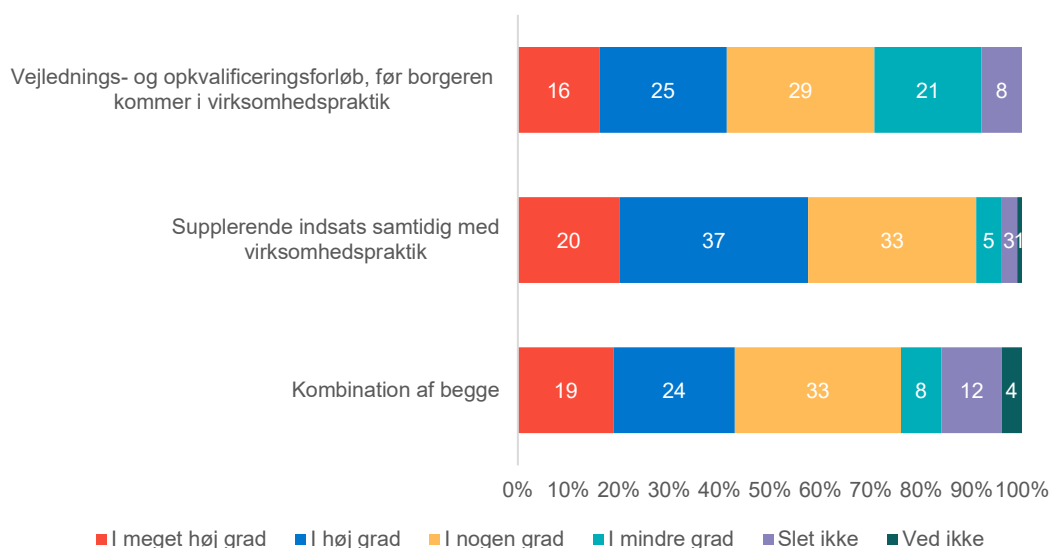
Anm.: Antal besvarelser: 47 kommuner. De vandrette søjler i figuren er sorteret i forhold til andelen, der har svaret "I meget høj grad" eller "I høj grad".

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

En stor andel af kommunerne arbejder i meget høj eller i høj grad med borgerens udfordringer for deltagelse i virksomhedsrettede tilbud ved hjælp af vejlednings- og opkvalificeringsforløb, før borgeren kommer i virksomhedspraktik. Der er også en stor andel af kommuner, som bruger

en supplerende indsats samtidigt med virksomhedspraktik, eller en kombination af begge typer af indsatser (se Figur 5.10 og Figur 5.11). Den mest benyttede af disse muligheder er en supplerende indsats samtidigt med virksomhedspraktik, hvilket over halvdelen af de respondende kommuner har angivet, at de i meget høj eller i høj grad arbejder med i forhold til integrationsborgere (57 %) og LAB-borgere (53 %).

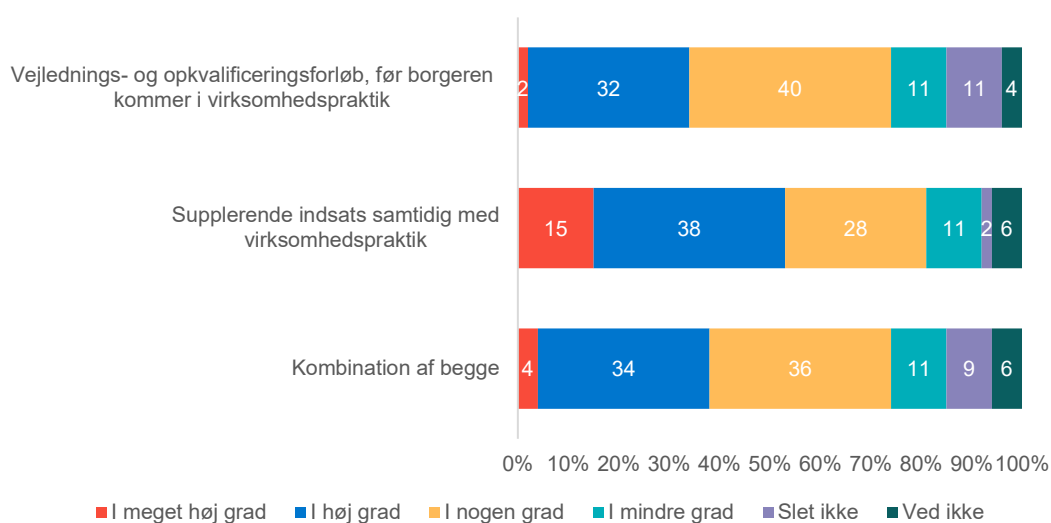
Figur 5.10 I hvor høj grad arbejder I med borgerens (under integrationsloven) udfordringer for deltagelse i virksomhedsrettede tilbud ved hjælp af? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 75 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 5.11 I hvor høj grad arbejder I med borgerens (under LAB-loven) udfordringer for deltagelse i virksomhedsrettede tilbud ved hjælp af? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 47 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Herudover har vi også bedt kommunerne vurdere, hvorvidt virksomhedspraktik generelt øger målgruppens progression mod beskæftigelse. I begge tilfælde vurderer størstedelen af kommunerne, at dette er tilfældet i høj eller meget høj grad (se Tabel 5.7). Samlet set vurderer 84 % af kommunerne således, at virksomhedspraktik i høj eller meget høj grad øger integrationsborgeres progression mod beskæftigelse, sammenlignet med 68 % i forhold til LAB-borgere. I forhold til integrationsborgere er der endvidere ingen af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen, som ikke tror på, at virksomhedspraktik øger progressionen mod beskæftigelse. Dette er til gengæld tilfældet for 2 % af kommunerne i forhold til LAB-borgere.

Tabel 5.7 Vurderer du generelt, at det øger progressionen mod beskæftigelse at komme i virksomhedspraktik? Procent

	Borgere under integrationsloven	Ikkevestlige indvandrere under LAB-loven
Ja, i meget høj grad	37	28
Ja, i høj grad	47	40
Ja, i nogen grad	13	23
Ja, i mindre grad	1	2
Nej	0	2
Ved ikke	1	4
Total	99	99

Anm.: I alt har 75 respondenter svaret på spørgsmålet for borgere under integrationsloven. 47 respondenter har svaret på spørgsmålet for Ikkevestlige indvandrere under LAB-loven. Totalen summer ikke til 100 pga. afrundinger.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Vi har endvidere spurgt respondenterne: "Er der nogle borgere under integrationsloven, for hvem virksomhedspraktik inden for den første måned i kommunen ikke hjælper deres progression mod beskæftigelse?" Som det fremgår af Tabel 5.8, er der samlet 43 % af kommunerne, som vurderer, at *mange* eller *nogle* integrationsborgere *ikke* bliver hjulpet mod beskæftigelse ved at komme i virksomhedspraktik inden for den første måned. 41 % vurderer, at det gælder få integrationsborgere.

Tabel 5.8 Er der nogle borgere under integrationsloven, for hvem virksomhedspraktik inden for den første måned i kommunen ikke hjælper deres progression mod beskæftigelse? Procent

Svar	Procent af respondenter
Ja, mange	8
Ja, nogle	35
Ja, få	41
Nej	12
Ved ikke	4
Total	100

Anm.: Antal besvarelser: 75 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Blandt de kommuner, der vurderer, at virksomhedspraktik inden for den første måned ikke øger progressionen mod beskæftigelse for mange, nogle eller få integrationsborgere, vurderer størstedelen (79 %), at dette skyldes psykiske problemer. Knap to-tredjedele peger på problemer med det fysiske helbred og en lidt mindre andel peger på familiemæssige udfordringer (se Figur 5.12).

I forhold til LAB-borgere har vi stillet et lignende spørgsmål. Her har vi spurgt: "Er der nogle ikkevestlige indvandrere under LAB-loven, for hvem virksomhedspraktik ikke hjælper deres progression mod beskæftigelse?". Dette spørgsmål handler altså om virksomhedspraktik mere generelt end spørgsmålet vedrørende integrationsborgere, der går på den tidligere indsats. Hvad angår LAB-borgere, mener 28 % af kommunerne, at virksomhedspraktik ikke øger progressionen mod beskæftigelse for mange eller nogle i målgruppen. 40 % vurderer, at dette er tilfældet for få LAB-borgere.

Tabel 5.9 Er der nogle ikkevestlige indvandrere under LAB-loven for hvem virksomhedspraktik ikke hjælper deres progression mod beskæftigelse? Procent

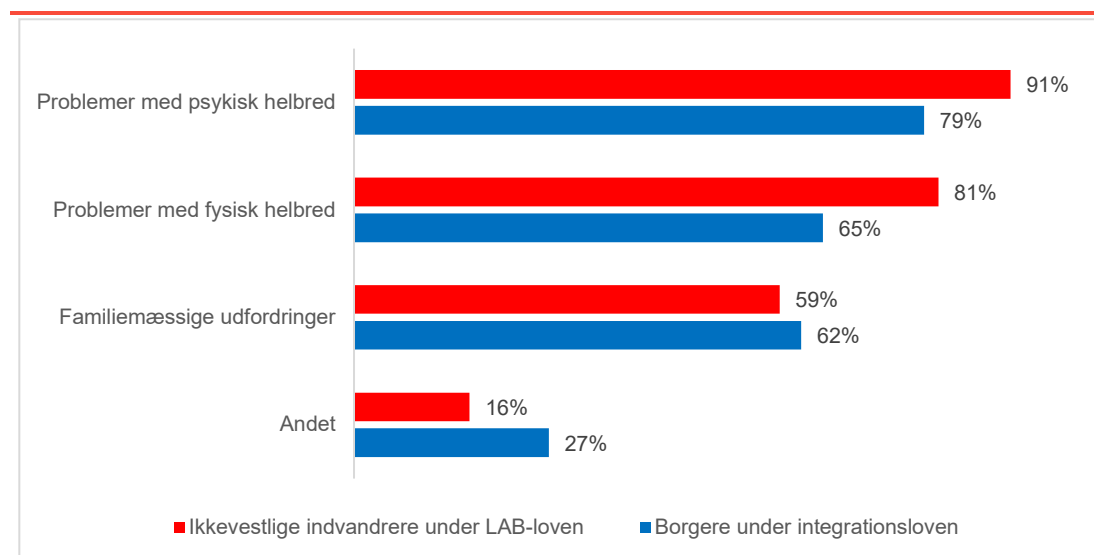
Svar	Procent af respondenter
Ja mange	2
Ja, nogle	26
Ja, få	40
Nej	19
Ved ikke	13
Total	100

Anm.: Antal besvarelser: 47 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Størstedelen af de kommuner, der mener, at virksomhedspraktik ikke øger progressionen mod beskæftigelse for alle i målgruppen, peger på problemer med det psykiske (91 %) eller fysiske (81 %) helbred som karakteristisk for disse borgere. En lidt mindre andel igen peger på familiemæssige udfordringer (se Figur 5.12).

Figur 5.12 Hvad karakteriserer borgere i målgruppen for hvem virksomhedspraktik ikke hjælper deres progression mod beskæftigelse? (for borgere under integrationsloven menes virksomhedspraktik inden for den første måned i kommunen)



Anm.: Spørgsmålet er rettet mod 1) kommuner, som har svaret, at der er mange, nogle eller få integrationsborgere, for hvem virksomhedspraktik inden for den første måned ikke øger progressionen mod beskæftigelse, 2) kommuner, som har svaret, at der er mange, nogle eller få LAB-borgere, for hvem virksomhedspraktik ikke øger progressionen mod beskæftigelse. Antal besvarelser: 63 kommuner (borgere under integrationsloven) og 32 kommuner (ikkevestlige indvandrere under LAB-loven).

Note: Respondenterne har haft mulighed for at angive mere end en grund.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

5.3.2 Kvalitative perspektiver på udfordringer i den virksomhedsrettede indsats

Casestudierne viser i tråd med spørgeskemaundersøgelsen, at der er stor opbakning til den virksomhedsrettede retning i integrationsindsatsen over for både integrations- og LAB-borgere. Der er dog en mindre gruppe, for hvem kommunerne er enige om, at det tidlige og kontinuerlige fokus på virksomhedspraktik ikke øger deres progression mod beskæftigelse. Som vi så i det foregående afsnit, er denne gruppe karakteriseret ved en kombination af psykiske, fysiske og/eller familiemæssige udfordringer. Casestudierne vidner om, at den nuværende integrationsopgave flere steder opleves som 'svær'. En del af det svære består i, at den målgruppe, kommunerne arbejder med, aktuelt er en blanding af de mest udfordrede fra gruppen, ankommet fra 2015 og frem, og de "gamle" grupper, som har været i Danmark og modtaget overførselsindkomster i en (længere) årrække. Begge grupper er ligeledes ifølge de interviewede medarbejdere og ledere karakteriseret ved føromtalt komplekse livsvilkår.

Ved siden af arbejdet med de mindst jobparate/aktivitetsparate nyankomne pågår der i mange kommuners kontanthjælpsteam/-afdelinger et arbejde med de grupper af ikkevestlige og etnisk danske kontanthjælpsmodtagere, som har været i systemet i mange år. En del af grundlaget for at tage fat på de såkaldte "tungere grupper" i kommunernes kontanthjælpsteam er drevet og motiveret af STARs initiativ *Flere skal med 1 og 2*, der har fokus på at få flere langvarige kontanthjælpsmodtagere i job.⁴²

Fælles for grupperne af de svagere integrations- og LAB-borgere er, at en mindre del af disse skal afklares i forhold til førtidspension og fleksjob. Blandt medarbejdere og ledere er der enighed om, at den resterende gruppe, som udgør størstedelen, skal have en virksomhedsrettet indsats. Men indsatsen er anderledes end for andre (jobparate) flygtninge og indvandrere, idet størstedelen af disse har behov for forudgående eller sideløbende behandlende, forberedende eller opkvalificerende tilbud.

Afslutningsvist opsummerer vi tre aktuelle udfordringer, som vi på baggrund af casestudierne vurderer til at være vigtige at være opmærksomme på i forhold til at styrke det fortsatte og fremadrettede arbejde med virksomhedsrettede indsatser. De afspejler alle det forhold, at kommunerne i dag står over for en anden integrationsopgave end tidligere i 2015-2016 samtidigt med, at virksomhedspraktik er det primære tilbud.

1. Husk de forberedende/støttende, behandlende og opkvalificerende tilbud til de tilbageværende grupper.

De tilbageværende grupper kan have vanskeligt ved at benytte og drage fuldt udbytte af virksomhedspraktikker. Flere kommuner har i den sammenhæng gode erfaringer med at arbejde med helbredsstyring og kulturelle forståelsesrammer (se mere i kapitel 2 og 6). I forhold til at imødekomme de tilbageværende gruppers individuelle behov, er der gode erfaringer med:

- et tæt samarbejde mellem integrationsteamet og kommunens eget sundhedstilbud
- at virksomhedskonsulenter tildeles en mere aktiv, mentorlignende rolle
- at eksperimentere med de resterende måneder af SIRIs Integrationsambassadørprojekt (IBA)⁴³ i forhold til at tilbyde en håndholdt indsats til de tungeste borgergrupper.

⁴² Se <https://flereskalmed.star.dk/>.

⁴³ For en kort introduktion til IBA-projektet, se boks 7.1. i kapitel 7.

2. Få hul igennem til en anden type arbejdsfunktioner end til de jobparate

Det er en udfordring at finde praktikpladser og arbejdsfunktioner til de tilbageværende grupper, som ofte har behov for skånehensyn og rummelighed/fleksibilitet. Private virksomheder opleves at tage et stort socialt ansvar, mens virksomhedskonsulenter oplever at have mindre gennemslagskraft (og netværk) i forhold til kommunale arbejdspladser. De kommuner, som oplever at få skabt praktikmuligheder til de tilbageværende grupper, har gode erfaringer med:

- at stille sig til rådighed for løbende dialog og støtte for virksomhed og borger
- at bruge rollemønstre i borgergruppen i forhold til at synliggøre, at praktik kan lade sig gøre
- at sikre et godt match i praktikken ved at være konkrete i beskrivelser af kompetencer og arbejdsopgaver
- at støtte virksomhedskonsulentens arbejde og netværk.

3. Eksperimentér med hybridmodeller

Nogle kommuner er længere end andre i arbejdet med at få etableret virksomhedspraktik i kombination med ordinære timer og i at finde småjob med få lønnede timer. Her vurderes det som væsentligt at:

- få italesat forventningen om ordinære/lønnede timer over for arbejdsgiver
- tænke kreativt – der gives eksempler på, at småjob kan opstå, hvis virksomhedskonsulenten får skabt blik for hos borger og virksomhed, hvad jobbet kan indeholde. For eksempel at få lavet kaffe, at få vandet planter, at få sorteret kontorartikler mv.

I forhold til at blive klogere på, hvad der kommer ud af lokale eksperimenter med hybridmodeller og småjob, er det vigtigt fremadrettet at få synliggjort på nationalt plan de erfaringer, som kommunerne løbende gør sig.

5.4 Opsamling

De virksomhedsrettede indsatser udgør sammen med danskuddannelse kerneelementet i kommunernes integrationsindsats over for flygtninge, familiesammenførte og indvandrere med ikkevestlig oprindelse. Tal fra jobindsats.dk viser, at kommunerne forøgede brugen af privat og offentlig virksomhedspraktik i årene efter 2017, hvilket formodentlig afspejler en ændret praksis i jobcentrene, som følge af de lovændringer, som blev vedtaget på området i 2016.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, lidt over og lidt under 80 % af kommunerne anvender virksomhedspraktik med individuelt match til henholdsvis integrations- og LAB-borgere. Undersøgelsen viser også, at ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik er dén af en række forskellige indsatser, som flest kommuner altid eller ofte benytter til både integrations- og LAB-borgere. I begge tilfælde er ordinære timer i kombination med virksomhedspraktik også den indsats, som den største andel vurderer bedst øger progressionen mod beskæftigelse. Mentor på virksomheden udgør den næstmest anvendte form for støtte til både integrations- og LAB-borgere. Branchepakker, virksomhedscentre, IPS og frivillige (eksterne) mentorer i forbindelse med praktikforløb anvendes alle i mindre grad. For LAB-borgere svarer knap halvdelen af kommunerne, at de aldrig bruger branchepakker. Samtidig vurderer kun 5 % af de kommuner, som anvender branchepakker til LAB-borgere, at det i meget høj eller høj grad øger progressionen mod beskæftigelse, sammenlignet med halvdelen af de kommuner, som anvender branchepakker til integrationsborgere. Langt størstedelen af kommunerne mener, at virksomhedspraktik generelt øger progressionen mod beskæftigelse for både integrations- og LAB-borgere.

Casestudierne vidner om en stor opbakning til den virksomhedsrettede tilgang i integrationsindsatsen i samtlige deltagende kommuner. På trods af, at der blandt både integrations- og

LAB-borgere findes grupper, for hvem arbejde har lange udsigter på grund af massive helbreds- og/eller sociale problemer, er der en generel anerkendelse af, at alle arbejder i retning mod selvforsørgelse. I forlængelse heraf viser casestudiet, at ordinære timer og småjob i kombination med virksomhedspraktik opleves som et virksomt redskab både i indsatsen over for jobparate/aktivitetsparate uden arbejdserfaring, som har brug for opkvalificering, og over for flygtninge og indvandrere, som har været langvarigt på kontanthjælp. For virksomhedskonsulenterne i kommunerne kan det dog være svært at få etableret virksomhedspraktikker i kombination med ordinære timer.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne ofte har mange forskellige formål med de virksomhedsrettede indsatser – særligt i forhold til tilbuddet om virksomhedspraktik. For både integrations- og LAB-borgere inkluderer virksomhedspraktik således altid eller ofte et formål om: udvikling af sproglige, faglige og sociale eller personlige kompetencer, forbedring af borgerens CV, opnåelse af ordinære løntimer på virksomheden og afklaring af kompetencer, mål og motivation. For integrationsborgere anser den største del af kommunerne dog altid formålet med virksomhedspraktik for at være udvikling af sproglige kompetencer. Heroverfor er det væsentligste formål for LAB-borgere, at de opnår ordinære løntimer på virksomheden.

Casestudierne viser, at de kommunale medarbejdere oplever, at tilbuddet om virksomhedspraktik i princippet skal kunne rumme hele gruppen af integrations- og LAB-borgere – fra de umiddelbart jobparate til de allersvageste aktivitetsparate. Kommunerne søger gennem brug af *forskellige typer af virksomhedspraktik* at tilpasse tilbuddet til den enkeltes behov. Dette stiller dog store krav til virksomhedskonsulenternes netværk og til virksomhedernes rummelighed og villighed til/mulighed for at tage et socialt ansvar.

Spørgeskemaundersøgelsen viser endvidere, at utilstrækkelige danskundskaber er den faktor, som den største andel af kommunerne angiver som en barriere i forhold til borgernes deltagelse i den aktive beskæftigelsesindsats. Det gælder både vedrørende integrations- og LAB-borgere. For begge grupper er manglende kvalifikationer, i forhold til hvad virksomhederne efterspørger, den næststørste udfordring.

I forlængelse heraf angiver halvdelen af kommunerne, at de i meget høj eller høj grad arbejder med de udfordringer, som målgrupperne har for deltagelse i virksomhedsrettede tilbud. Det gør de typisk ved hjælp af en supplerende indsats *samtidig med* virksomhedspraktik. Til gengæld er det under halvdelen af kommunerne, som gør brug af et vejlednings- og opkvalificeringsforløb, *inden* borgeren kommer i virksomhedspraktik.

Endelig peger spørgeskemaundersøgelsen på, at langt størstedelen af kommunerne har en række forskellige indsatser til at fastholde integrationsborgere i beskæftigelse og uddannelse. Dette er også tilfældet for LAB-borgere, omend andelen er lidt mindre. Her bruger kommunerne særligt samtaler og danskuddannelse for at fastholde begge målgrupper i ordinær uddannelse. Til at fastholde både integrations- og LAB-borgere i beskæftigelse angiver flest kommuner, at virksomheden kan kontakte en virksomhedskonsulent.

For den svageste del af målgrupperne oplever mange medarbejdere i casekommunerne, at det virksomhedsrettede fokus er en stor udfordring. Den målgruppe, som kommunerne arbejder med aktuelt, er en blanding af de mest udfordrede fra gruppen, som ankom fra 2015 og frem, og de "gamle" grupper, som har været i Danmark og modtaget overførselsindkomster i en årrække. I begge grupper er borgerne karakteriseret ved problemer af større eller mindre kompleksitet relateret til helbred, sociale og familierelaterede forhold.

Casestudiet viser, at den beskæftigelsesrettede integrationsindsats må tage højde for sådanne livsvilkår i forhold til at afstemme forventningen til, *hvornår* og *hvor meget* den virksomhedsrettede tilgang kan rykke disse borgere hen imod selvforsørgelse. Kommunerne bør have fokus på tre forhold, hvis de skal lykkes med at få de meste udsatte ledige tættere på beskæftigelse:

1. Husk de forberedende/støttende, behandlende og opkvalificerende tilbud til de tilbageværende grupper.
2. Arbejd på at få virksomhederne til finde beskæftigelse til disse grupper i andre typer af arbejdsfunktioner end til de jobparate.
3. Eksperimentér med hybridmodeller.

Som næste kapitel, der omhandler brug af vejledning og opkvalificering, vil vise, er kommunerne heller ikke ophørt med at bruge vejledning og opkvalificering – selvom hovedfokus i beskæftigelsesindsatsen ligger på at få de ledige ud på virksomhederne.

6 Vejledning, opkvalificering og sanktionering

I dette kapitel afdækker vi kommunernes brug af vejledning og opkvalificering til ikkevestlige borgere under integrations- og LAB-loven. Kommunerne kan give et beskæftigelsesrettet tilbud om vejledning og opkvalificering til begge borgergrupper. Tilbuddet om vejledning og opkvalificering skal gives med udgangspunkt i arbejdsmarkedets og den enkeltes behov.

Tilbuddet om vejledning og opkvalificering består typisk af følgende aktiviteter⁴⁴:

- Korte vejlednings- og uddannelsesaktiviteter, der har til formål at afdække en udlændings uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder
- Særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb, herunder højskoleophold, praktik under uddannelsesforløb og fagspecifik danskuddannelse
- Særlige opkvalificerende forløb med henblik på anvendelse af uddannelseskvalifikationer på det danske arbejdsmarked
- Særlige forberedende forløb til virksomhedsrettede tilbud. Forløbet har til formål at understøtte, motivere og forberede udlændingen i at deltage i og fastholde et virksomhedsrettet tilbud
- Ordinære uddannelsesforløb
- Realkompetencevurderinger.

På baggrund af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen og erfaringer fra casestudierne præsenterer vi kommunernes arbejde med 1) vejlednings- og opkvalificeringsindsatser, 2) ordinær uddannelse og 3) medbragt uddannelse og realkompetencevurderinger. Afslutningsvist beskriver vi kort kommunernes brug af sanktioner over for integrations- og LAB-borgere.

6.1 Vejlednings- og opkvalificeringsindsatser

Vi vil kort opridse, hvordan brugen af vejledning og opkvalificering har udviklet sig over de sidste 5 år for modtagere af en SHO-ydelse, inden vi præsenterer resultater fra vores spørgeskemaundersøgelse og casestudier vedrørende disse tilbud. Det sker på baggrund af tal fra jobindsats.dk. Disse tal viser for det første, at kommunerne i starten af denne periode aktiverer langt flere personer, som modtager en SHO-ydelse, i den type forløb end senere i perioden (Tabel 6.1). Det modsvarer, at der i starten af perioden er mange nyankomne ledige flygtninge og familiesammenførte, hvoraf en del i slutningen af perioden er kommet i beskæftigelse eller uddannelse.

⁴⁴ Bemærk, at der er nogle forskelle i præcis, hvilke tilbud loven giver mulighed for til integrations- og LAB-borgere. Se integrationsloven § 23-24 og LAB-loven § 90-99.

Tabel 6.1 Antal aktiverede under SHO-ydelse, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Ordinær uddannelse	19.340	20.671	15.214	10.193	6.884
<i>Herunder danskuddannelse</i>	<i>18.856</i>	<i>20.133</i>	<i>14.684</i>	<i>9.736</i>	<i>6.549</i>
Øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb	15.837	17.760	14.198	11.050	8.810
Vejledning og opkvalificering i alt	24.416	25.904	20.383	15.410	11.801

Anm.: Antal aktiverede er personer, der har været aktiveret kortere eller længere tid inden for den viste periode.

Note: Summen af ordinær uddannelse og øvrig vejledning/opkvalificering summer ikke til totalen, da personer, der har været aktiveret flere gange inden for den valgte periode, kun tæller med én gang i opgørelsen.

Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

Vi ser også, at kommunerne i 2017-2018 tilbyder langt flere vejlednings- og opkvalificeringsforløb for personer, som modtager en SHO-ydelse, end i 2016 og særligt 2019-2020 (Tabel 6.2).

Tabel 6.2 Antal aktiveringsforløb under SHO-ydelse, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Ordinær uddannelse	27.179	34.139	27.778	17.738	10.305
<i>Herunder danskuddannelse</i>	<i>25.990</i>	<i>32.530</i>	<i>26.313</i>	<i>16.733</i>	<i>9.736</i>
Øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb	25.759	34.085	30.129	22.738	16.067
Vejledning og opkvalificering i alt	52.938	68.224	57.907	40.476	26.372

Anm.: Et forløb tæller med, blot det har været i gang én dag inden for den viste periode.

Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

Endelig kan vi se af tal fra jobindsats.dk, at de personer, som kommunerne aktiverer via et vejlednings- og opkvalificeringsforløb, får flere forløb i 2017-2019 end både i starten og i slutningen. Da det topper i 2018, får hver aktiveret i gennemsnit 2,8 forløb mod 2,2 i 2016 og i 2020 (Tabel 6.3). Dette modsvarer, at kommunerne i perioden gjorde en stor indsats for at få ledige SHO-modtagere i beskæftigelse. Samtidig viser tallene, at denne indsats ikke kun udmøntede sig i øgede bestræbelser på at få ledige borgere i virksomhedspraktik (jf. kapitel 5), men også i en intensiveret indsats i form af forøget vejledning og opkvalificering.

Tabel 6.3 Gnsn. antal aktiveringsforløb pr. aktiveret under SHO-ydelse, 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Ordinær uddannelse	1,4	1,7	1,8	1,7	1,5
<i>Herunder danskuddannelse</i>	<i>1,4</i>	<i>1,6</i>	<i>1,8</i>	<i>1,7</i>	<i>1,5</i>
Øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb	1,6	1,9	2,1	2,1	1,8
Vejledning og opkvalificering i alt	2,2	2,6	2,8	2,6	2,2

Anm.: Gnsn. antal forløb beregnes ved at dividere antallet af forløb i perioden med antallet af berørte personer.

Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

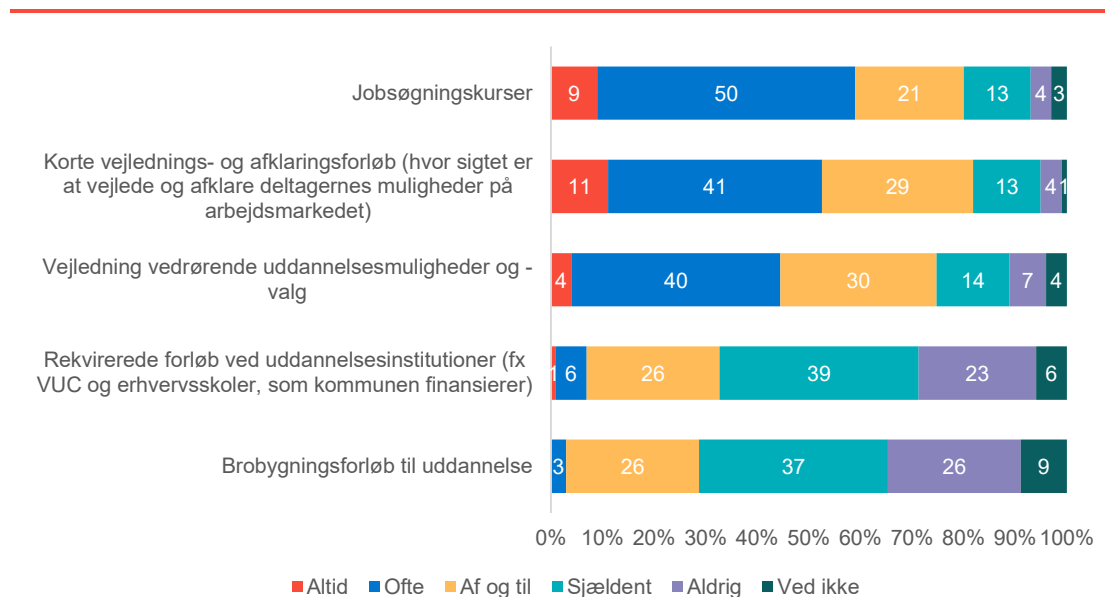
Det skal påpeges, at den forøgede aktivering i form af vejledning og opkvalificering fra 2017-2019 også handler om, at nyankomne integrationsborgere skal have en danskuddannelse (jf. kapitel 4). Dette er med til at forøge antallet af aktiveringsforløb, men rummer dog ikke hele forklaringen, da vi også kan se, at antallet af gennemsnitlige *øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb* også er forøget. Sammen med tallene fra jobindsats.dk, som vi refererede i kapitel 5, og som viste en forøget brug af særligt virksomhedspraktik i perioden 2017-2019, tyder ovenstående tal altså på, at de kommunale forvaltningers beskæftigelsesindsats – kommunernes "beskæftigelsesmotor" i form af jobcentrenes indsats – var oppe i et højere gear i 2017-2019.

6.1.1 Resultater fra spørgeskemaundersøgelsen

Vores spørgeskemaundersøgelse afdækker med større detaljeringsgrad kommunernes aktuelle brug af forskellige typer af vejlednings- og opkvalificeringsindsatser over for henholdsvis integrations- og LAB-borgere. Specifikt har vi spurgt kommunerne om deres brug af jobsøgningskurser, korte vejlednings- og afklaringsforløb, vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og valg, rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner og brobygningsforløb til uddannelse.

I alt har 70 kommuner svaret på, hvor ofte de anvender sådanne forløb over for integrationsborgere. 46 kommuner har svaret på det samme i forhold til LAB-borgere (se Figur 6.1 og Figur 6.2). I begge tilfælde er jobsøgningskurser den indsats, som den største andel af kommunerne altid eller ofte benytter. Over halvdelen af kommunerne svarer, at de altid (9 %) eller ofte (50 %) benytter jobsøgningskurser til integrationsborgere. Sammenlagt svarer 42 %, at de altid eller ofte benytter jobsøgningskurser til LAB-borgere. Efter jobsøgningskurser er korte vejlednings- og afklaringsforløb samt vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og -valg de to indsats, som flest kommuner angiver, at de ofte eller altid anvender til borgere i begge målgrupper. Begge indsats benyttes dog i højere grad altid eller ofte til integrationsborgere, mens den største andel af kommuner svarer, at de kun af og til benytter disse indsats til LAB-borgere. Rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner og brobygningsforløb til uddannelse er derimod de mindst benyttede indsats. Knap en fjerdedel af kommunerne angiver i begge tilfælde, at de aldrig benytter disse indsats.

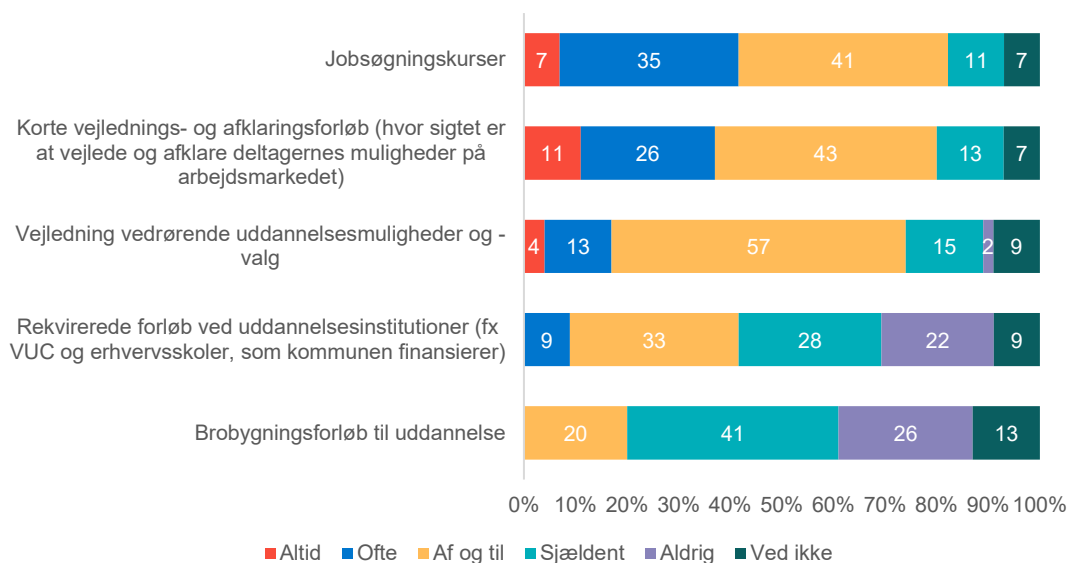
Figur 6.1 Hvor ofte anvender I følgende vejlednings- og opkvalificeringsforløb til borgere under integrationsloven? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 70 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 6.2 Hvor ofte anvender I følgende øvrige vejlednings- og opkvalificeringsforløb til borgere under LAB-loven, som er ikkevestlige indvandrere? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 46 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

De kommuner, der svarer, at de altid, ofte, af og til eller sjældent anvender ovenstående indsatser, er endvidere blevet bedt om at vurdere, hvorvidt enkelte af de individuelle indsatser øger målgruppens progression mod beskæftigelse eller ordinær uddannelse.

I forhold til integrationsborgere vurderer knap en fjerdedel af kommunerne, at korte vejlednings- og afklaringsforløb samt jobsøgningskurser i meget høj grad øger progressionen mod beskæftigelse (se Tabel 6.4). Samtidig vurderer 5 % dog også, at jobsøgningskurser ikke hjælper målgruppen mod beskæftigelse. Herudover vurderer 12 % af kommunerne, at rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner øger integrationsborgernes progression mod beskæftigelse, imens 42 % vurderer, at dette tilbud i meget høj eller høj grad øger målgruppens progression mod ordinær uddannelse. Ligeledes vurderer en større andel af kommunerne, at vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og -valg samt brobygningsforløb til uddannelse i meget højere grad øger progressionen mod ordinær uddannelse end mod beskæftigelse.

Tabel 6.4 Vurderer du, at indsatsen øger integrationsborgeres progression mod at opnå beskæftigelse/påbegynde en ordinær uddannelse på SU? Procent

	Ja, i meget høj grad	Ja, i høj grad	Ja, i nogen grad	Ja, i mindre grad	Nej	Ved ikke
Beskæftigelse						
Korte vejlednings- og afklaringsforløb (hvor sigtet er at vejlede og afklare deltagernes muligheder på arbejdsmarkedet)	23	-	62	12	0	3
Jobsøgningskurser	23	-	54	17	5	2
Vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og -valg	8	-	42	39	2	10
Brobygningsforløb til uddannelse	2	-	41	33	0	24
Rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner (fx VUC og erhvervsskoler), som kommunen finansierer	12	-	52	22	2	12
Ordinær uddannelse						
Vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og -valg	16	27	37	11	0	8
Brobygningsforløb til uddannelse	13	17	30	15	0	24
Rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner (fx VUC og erhvervsskoler), som kommunen finansierer	18	24	32	10	0	16

Anm.: Spørgsmålet er rettet mod kommuner, der har svaret, at de "Altid", "Ofte", "Af og til" eller "Sjældent" anvender det pågældende tilbud til borgere under integrationsloven. Svarmuligheden "Ja, i høj grad" findes ikke i forhold til beskæftigelse. Antal besvarelser: 46-66 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

I forhold til LAB-borgere er billedet lidt anderledes (se Tabel 6.5). De indsatser, som den største andel af kommunerne vurderer, øger målgruppens progression mod beskæftigelse i meget høj grad er således jobsøgningskurser (17 %) og rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner (16 %). Knap en femtedel af kommunerne vurderer derudover, at målgruppens chancer for at påbegynde en ordinær uddannelse øges i meget høj grad vha. vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og -valg, brobygningsforløb til uddannelse og rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner.

Tabel 6.5 Vurderer du, at indsatsen øger LAB-borgeres progression mod at opnå beskæftigelse/påbegynde en ordinær uddannelse på SU? Procent

	Ja, i meget høj grad	Ja, i nogen grad	Ja, i mindre grad	Nej	Ved ikke
Beskæftigelse					
Korte vejlednings- og afklaringsforløb (hvor sigtet er at vejlede og afklare deltagernes muligheder på arbejdsmarkedet)	12	67	19	2	0
Jobsøgningskurser	17	60	24	0	0
Vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og –valg	5	55	38	0	3
Brobygningsforløb til uddannelse	7	41	33	7	11
Rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner (fx VUC og erhvervsskoler), som kommunen finansierer	16	55	23	0	6
Ordinær uddannelse					
Vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og -valg	18	63	13	0	8
Brobygningsforløb til uddannelse	19	48	19	0	15
Rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner (fx VUC og erhvervsskoler), som kommunen finansierer	19	42	26	3	10

Anm.: Spørgsmålet er rettet mod kommuner, der har svaret, at de "Altid", "Ofte", "Af og til" eller "Sjældent" anvender det pågældende tilbud til ikkevestlige indvandrere under LAB-loven. Antal besvarelser: 27-40 kommuner (beskæftigelse), 27-31 (ordinær uddannelse).

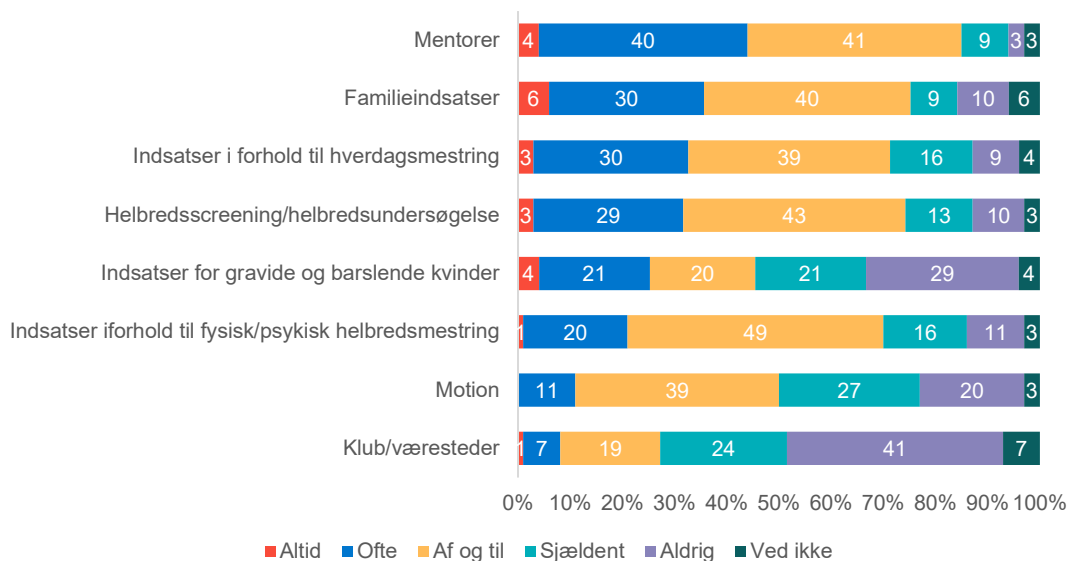
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Ud over anvendelsen af ovennævnte indsatser har vi også spurgt ind til anvendelsen af andre særlige indsatser og støtteforanstaltninger, heriblandt brugen af mentorer, familieindsatser, motion, klub/væresteder, indsatser rettet mod hverdags- og helbredsmeistring samt brugen af helbreds screening/undersøgelser.

Af disse er mentorer den støtte, som den største andel af kommunerne angiver, at de altid eller ofte benytter sig af. Knap halvdelen (44 %) af kommunerne har således indikeret, at de altid (4 %) eller ofte (40 %) benytter mentorer til integrationsborgere (se Figur 6.3). Dette er kun tilfældet for 22 % af kommunerne i forhold til LAB-borgere (se Figur 6.4).

I forhold til integrationsborgere har omkring en tredjedele af kommunerne endvidere svaret, at de ofte benytter familieindsatser, indsatser i forhold til hverdagsmeistring og helbreds screening/helbredsundersøgelse (se Figur 6.3). I alle tilfælde er andelen, der altid benytter disse indsatser, relativt lav. Omkring 10 % angiver, at de aldrig benytter disse indsatser. Endelig angiver omkring en fjerdedel af kommunerne, at de altid eller ofte anvender indsatser for gravide og barslende kvinder. En femtedel anvender altid eller ofte indsatser i forhold til fysisk/psykisk helbredsmeistring til integrationsborgere. Endelig svarer en relativt lille andel, at de ofte anvender motion eller klub/væresteder. Sidstnævnte er også, foruden indsatser til gravide og barslende kvinder, de indsatser, som den største andel af kommunerne sjældent eller aldrig benytter.

Figur 6.3 Hvor ofte anvender I andre særlige indsatser rettet mod borgere under integrationsloven? Procent

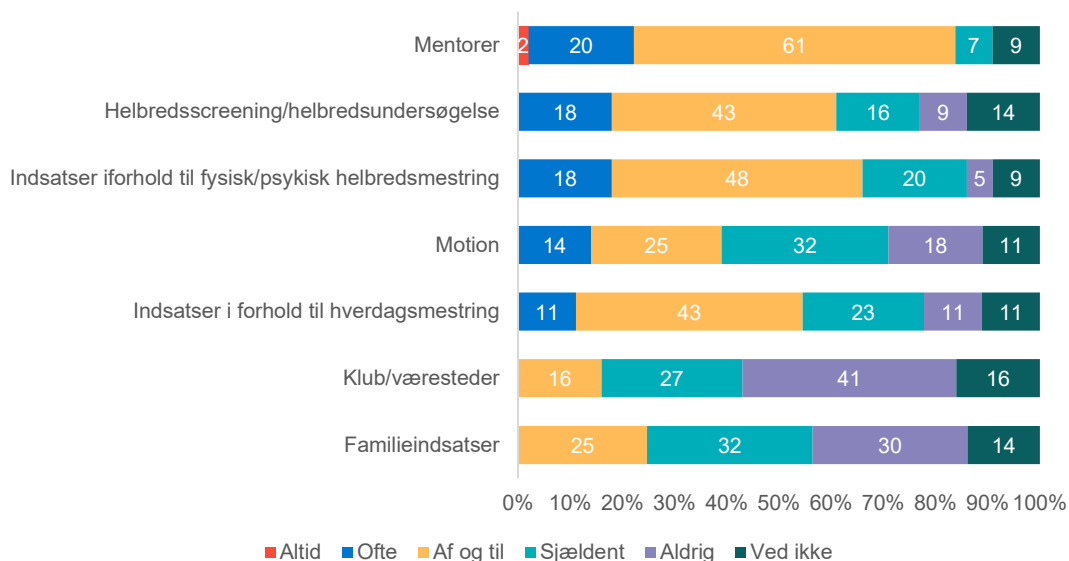


Anm.: Antal besvarelser: 70 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

I forhold til LAB-borgere (se Figur 6.4) er andelen af kommuner, som ofte eller altid anvender de forskellige indsatser, i alle tilfælde lavere end for integrationsborgere. Foruden mentorer er indsatser relateret til helbred, herunder helbredsscreening/undersøgelse og helbredsmestring, de indsatser, som den største andel af kommunerne ofte eller af og til anvender til denne målgruppe. Klub/væresteder og familieindsatser er derimod de mindst benyttede indsatser (se Figur 6.4).

Figur 6.4 Hvor ofte anvender I andre særlige indsatser for borgere under LAB-loven, som er ikkevestlige indvandrere? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 44 kommuner. Kommunerne blev ikke spurgt om brugen af indsatser for gravide/barslende kvinder.

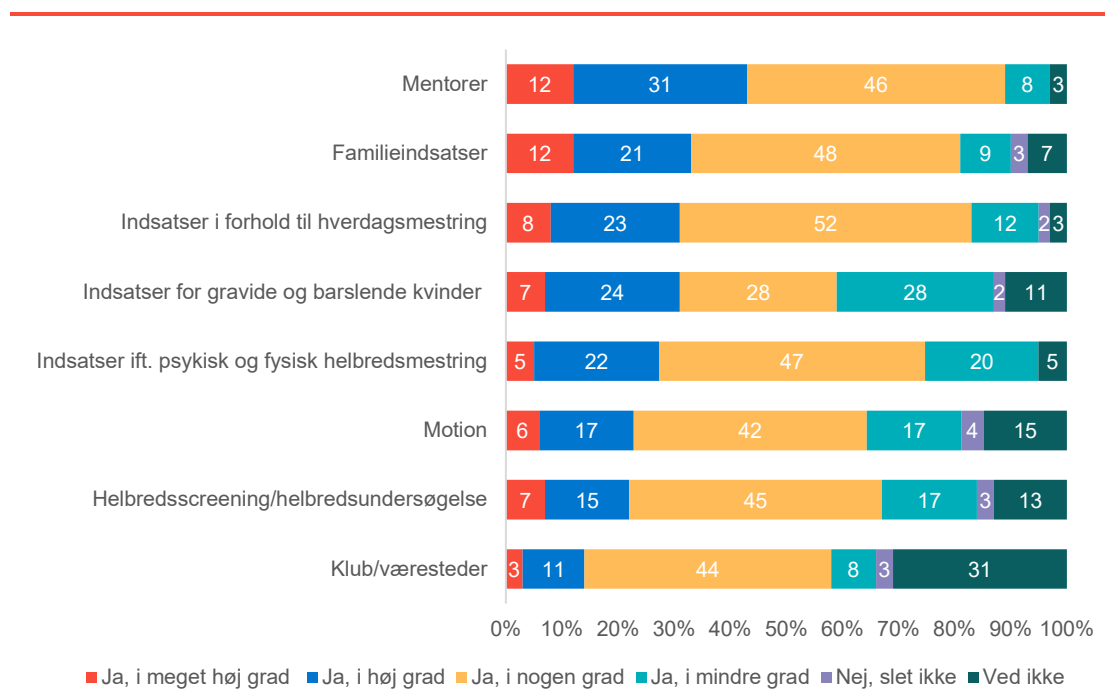
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

De kommuner, der angiver, at de altid, ofte, af og til eller sjældent anvender ovenstående tilbud til borgere i målgrupperne, har vi bedt vurdere, i hvilken grad de forskellige indsatser øger målgruppens progression mod at opnå beskæftigelse.

Resultaterne viser, at 43 % af de kommuner, der benytter mentorer, mener at det i meget høj grad eller i høj grad øger progressionen mod beskæftigelse for integrationsborgere (Figur 6.5), såvel som for LAB-borgere. I begge tilfælde er mentorer derved den indsats, som den største andel af de kommuner, som anvender indsatsen, vurderer i meget høj eller høj grad øger progressionen mod beskæftigelse.

For integrationsborgere er mentorindsatser efterfulgt af familieindsatser og indsatser i forhold til hverdagsmestring. I begge tilfælde vurderer omkring en tredjedel af kommunerne, at disse indsatser virker i meget høj eller i høj grad. Dette er også tilfældet for indsatser for gravide og barslende kvinder, mens en mindre andel vurderer, at de resterende indsatser øger progressionen mod beskæftigelse i samme grad. I alle tilfælde er det dog kun en lille andel af kommunerne, som vurderer, at indsatserne slet ikke virker.

Figur 6.5 Vurderer du, at det øger integrationsbørgeres progression mod at opnå beskæftigelse at deltage i de særlige indsatser? Procent

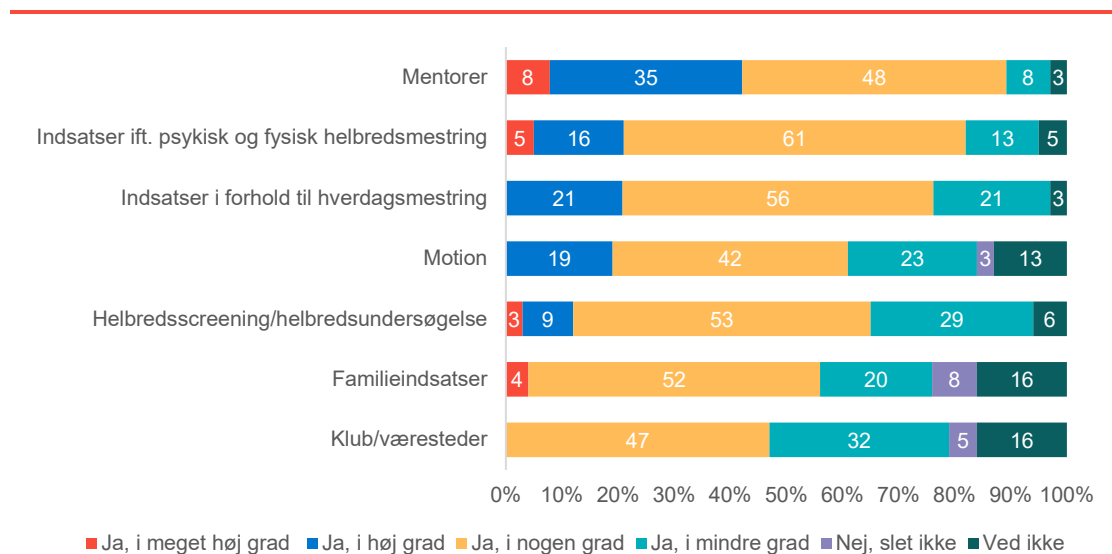


Anm.: Antal besvarelser: 36-65 kommuner. Spørgsmålet er rettet mod kommuner, der har svaret, at de "Altid", "Ofte", "Af og til" eller "Sjældent" anvender det pågældende tilbud til borgere under integrationsloven.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

For LAB-borgere er mentorer den type af støtte, som flest kommuner vurderer øger progressionen mod beskæftigelse i meget høj eller i høj grad. 43 % af kommunerne vurderer dette. Omkring en femtedel vurderer i meget høj eller i høj grad, at indsatser til fysisk og psykisk helbreds-mestring, indsatser til hverdagsmestring og motion øger progressionen mod beskæftigelse i meget høj eller i høj grad. En mindre andel af kommunerne vurderer, at helbredsscreening/undersøgelser og familieindsatser hjælper i samme grad. Ingen af kommunerne vurderer, at klub/væresteder øger progressionen mod beskæftigelse i meget høj eller høj grad.

Figur 6.6 Vurderer du, at det øger LAB-borgeres progression mod at opnå beskæftigelse at deltage indsatsen? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 19-40 kommuner. Spørgsmålet er rettet til kommuner, der har svaret, at de "Aldrig", "Ofte", "Af og til" eller "Sjældent" anvender det pågældende tilbud til ikkevestlige indvandrere under LAB-loven.
 Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

6.1.2 Resultater fra casestudiet

I casestudiet vurderer kommunerne, at de anvender færre vejlednings- og opkvalificeringsforløb i 2020 sammenlignet med bare et par år tidligere. Denne vurdering bekræftes af tal fra Jobindsats.dk for ikkevestlige borgere på SHO-ydelse, hvor antallet af vejlednings- og opkvalificeringsforløb er faldet fra 68.224 til 26.372 i perioden 2017-2019 (se Tabel 6.2). Antallet af vejlednings- og opkvalificeringsforløb pr. aktiveret borger er også faldet fra 2,8 forløb i 2018 til 2,2 i 2020, som Tabel 6.3 viser. Der er i samme periode sket et fald i antallet af virksomhedspraktikker, som dog er relativt mindre end det fald, der sker i de vejledende og opkvalificerende forløb. Flere kommuner beretter om en udbredt viden om og tro på, at den virksomhedsrettede indsats virker, og at man derfor vælger at prioritere denne type af indsatser. Prioriteringen hænger også ifølge ledere og medarbejdere sammen med et ressourcehensyn, der har gjort, at man har været nødt til at fokusere på indsatsen:

"Som udgangspunkt er der ikke nogen vejledning og opkvalificering. Slet ikke til de jobparate" udtaler en sagsbehandler om brugen af vejlednings- og opkvalificeringsforløb i kommunen.

De casekommuner, der fortsat gør brug af vejlednings- og opkvalificeringsforløb, er opmærksomme på, at disse forløb skal være tæt koblet til den øvrige virksomhedsrettede indsats. Dette kan eksempelvis være i form af indsatser som CV-kurser, jobsøgningscafeer og jobskoler.

Formålet med vejledning og opkvalificering er ifølge medarbejdere og ledere at støtte op om borgernes mulighed for at komme ud på arbejdsmarkedet. Når både mor og far skal ud på arbejdsmarkedet, kan der eksempelvis være behov for vejledning og støtte i, hvordan man indretter familielivet derefter. Det kræver, at de kan og benytter tilbud om at sende deres børn i institution, at de kan bruge NemID, rejsekort osv. På den måde ses vejlednings- og opkvalificeringsforløbene også som beskæftigelsesrettede, da de hjælper borgerne med at få styr på praktiske forhold, der ligger ud over eller omkring det at have et arbejde.

Individuelle forløb og holdforløb

Casekommuner fortæller, at de i dag i højere grad tilbyder individuelle opkvalificeringsforløb frem for holdforløb, som tidligere var mere udbredt. I nogle casekommuner er der en oplevelse af, at de store holdforløb, som de tidligere anvendte, kunne betyde, at der var borgere, der spildte deres tid, fordi indholdet ikke var specifikt nok i forhold til borgernes behov.

I nogle casekommuner kombinerer man i dag holdforløb med individuelle opkvalificeringsforløb. Dette kan eksempelvis give mening, hvis der er en introduktion til et emne, som en gruppe af borgere får, fx om dansk arbejdsmarkedskultur, mens der kan være individuelle behov, som den enkelte borger har brug for yderligere støtte til.

En casekommune tilbyder individuelle opkvalificeringsforløb på mellem 1-13 ugers varighed, afhængig af borgernes behov. Et kortere individuelt opkvalificeringsforløb kan fx handle om en borgers behov for at lære at bruge Jobnet, e-boks, rejsekort eller lignende. Det kan dog også være en mere kompleks sag, hvor der hen over en længere periode arbejdes med flere ting i borgerens liv. En medarbejder fortæller, at de individuelle opkvalificeringsforløb giver mulighed for sidemandsoplæring af borgerne, fx i brugen af Jobnet. Fokus i forløbet er på at give borgeren hjælp til selvhjælp, der kan gøre den enkelte borger mere selvhjulpent.

Andre opkvalificeringsforløb tilbydes fortsat i hold, fordi det vurderes at give mening at undervise en gruppe af borgere i det samme emne. Dette kan eksempelvis handle om at undervise borgerne i kulturforståelse og at klæde borgerne på til at kunne indgå på det danske arbejdsmarked. I en casekommune kaldes dette en "jobskole". I jobskolen kan man fx lære om hverdagsplanlægning – hvordan man kan indrette sit liv, hvis man går på arbejde. Derudover er der i jobskolen mulighed for at præsentere borgerne for, hvordan konkrete job kan se ud, og hvad de kan indeholde.

Parallelt med, at borgerne er i jobskolen, er de tilknyttet en virksomhedskonsulent, der arbejder på at finde en praktikplads til borgerne. Når det rigtige match med en virksomhed er der, udskrives borgerne fra jobskolen. Hvis praktikpladsen ikke resulterer i en ansættelse, kommer borgerne tilbage i jobskolen. Jobskolen varer 6 uger ad gangen, så varigheden passer med de pauser, der kan være mellem borgernes praktikforløb.

Behov for indsats mellem de virksomhedsrettede tilbud

Medarbejdere i de casekommuner, der som udgangspunkt ikke længere tilbyder vejlednings- og opkvalificeringsforløb, oplyser, at behovet for sådanne indsatser fortsat eksisterer. De efterlyser muligheden for igen i højere grad at kunne tilbyde vejlednings- og opkvalificeringsforløb. Der er særligt et behov for at give borgerne en indsats, når de befinder sig mellem to praktikforløb, og ikke har noget at lave derimellem. En medarbejder fra et integrationsteam udtrykker det således, at borgerne ellers kan komme til at "*sidde hjemme og vente på et virksomhedsrettet tilbud.*" Medarbejderne efterlyser derfor en indsats, som særligt integrationsborgere kan henvises til, mens de venter på det næste virksomhedsrettede tilbud, så borgerne ikke oplever at gå i stå. Dette kunne være i form af kortere eller længere vejlednings- og opkvalificeringsforløb.

En sagsbehandler efterlyser eksempelvis muligheden for at have et samarbejde med en virksomhed om et forløb på virksomheden, hvor integrationsborgere, der skal lære at være på en virksomhed, kunne få en "træningsbane". Sagsbehandleren beskriver det som "en virksomhed i virksomheden." Indsatser som dette er blevet nedprioriteret i den pågældende casekommune pga. besparelser, og fordi fokus er på at finde de praktikpladser, som borgerne skal tilbydes i henhold til lovgivningen.

En anden sagsbehandler efterlyser muligheden for at give borgerne en "pause" eller hjælpe borgerne med udfordringer, der kan opstå i deres liv. Det kan fx være, hvis borgerne er midt i en skilsmisse, og der er praktiske ting, de har behov for hjælp til, eller breve i borgernes e-boks, som de har behov for hjælp til at tilgå og læse, eller andre ting, der står i vejen for, at borgerne kan fokusere på deres virksomhedsrettede indsats. Sagsbehandlerne hjælper med det, de kan i deres samtaler med borgerne, og henviser ellers borgerne til frivillige tilbud. Casestudierne rummer eksempler på, at jobcenteret arrangerer en ugentlig drop in-café, hvor der sidder medarbejdere klar til at hjælpe med stort og småt, men flere steder efterlyser sagsbehandlere sådanne muligheder for i kommunalt regi at hjælpe borgerne med disse ting. Dette sker med henvisning til, at tiden i samtaler er bedre brugt på en mere personlig snak om mål, motivation og muligheder.

Derudover vurderer flere medarbejdere at hjælp til digitale systemer er en generel udfordring, som kræver støtte. Denne støtte kan i sidste ende være afgørende for, om borgeren får ordentligt fat i arbejdsmarkedet eller ender tilbage i jobcenteret.

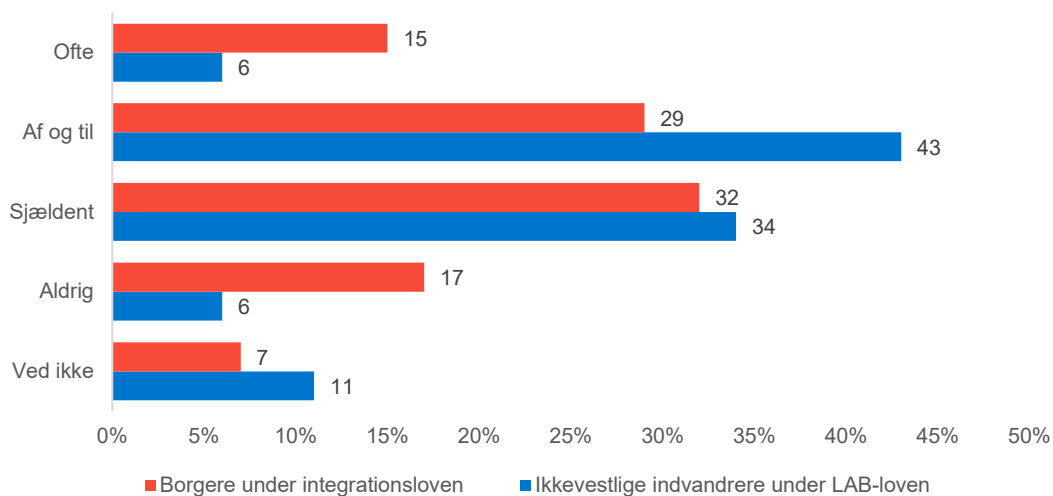
6.2 Ordinær uddannelse rettet mod job

Som led i spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt kommunerne om deres brug af ordinær uddannelse til integrations- og LAB-borgere, som er på andre ydelser end SU. Med ordinær uddannelse forstår vi uddannelser i enten LAB- eller integrationslovens forstand. Det vil sige uddannelser, som udbydes generelt. Det kan fx være arbejdsmarkedsuddannelser (AMU), uddannelser på VUC eller erhvervsuddannelser (EUD). Vi har spurgt bredt ind til kommunernes anvendelse af den type uddannelser for at afdække kommunernes praksis på dette område.

Figur 6.7 viser, at 15 % af kommunerne ofte anvender ordinær uddannelse til borgere under integrationsloven, som er på anden ydelse end SU. 6 % har svaret, at dette er tilfældet i forhold til borgere i målgruppen under LAB-loven, som er på anden ydelse end SU.

Medregner man andelen, der har svaret, at de 'af og til' benytter ordinær uddannelse til de to grupper af borgere, bliver forskellen dog noget mindre. Sammenlagt har knap halvdelen (49 %) af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen angivet, at de 'ofte' eller 'af og til' anvender ordinær uddannelse til borgere i målgruppen under LAB-loven, som er på anden ydelse end SU, sammenlignet med 44 % for borgere i målgruppen under integrationsloven. Samlet set er der således ikke den store forskel mellem de to grupper, omend indsatsen synes at blive anvendt noget oftere for borgere i målgruppen under integrationsloven. Samtidig har knap en femtedel (17 %) af kommunerne dog også svaret, at de aldrig benytter ordinær uddannelse til borgere under integrationsloven, som er på anden ydelse end SU, sammenlignet med 6 % i forhold til borgere i målgruppen under LAB-loven.

Figur 6.7 Hvor ofte anvender I ordinær uddannelse til borgere (ikkevestlige indvandrere) under integrationsloven og ikkevestlige indvandrere under LAB-loven, som er på anden ydelse end SU? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 72 kommuner har besvaret spørgsmålet for borgere under integrationsloven, imens 47 kommuner har besvaret spørgsmålet for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

I forlængelse af kommunernes brug af ordinær uddannelse til borgere i målgruppen, som er på andre ydelser end SU, har vi også bedt dem vurdere, om ordinær uddannelse er en effektiv indsats til at bringe borgere i målgruppen i beskæftigelse eller i ordinær uddannelse på SU (se Tabel 6.6 og Tabel 6.7).

Besvarelserne indikerer, at dette i højere grad vurderes til at være en effektiv indsats i forhold til at få borgere under integrationsloven i beskæftigelse end i forhold til borgere under LAB-loven. Samlet set har 20 % af kommunerne således svaret, at dette i meget høj grad (6 %) eller i høj grad (14%) er tilfældet for borgere i målgruppen under integrationsloven, sammenlignet med 4 % i meget høj grad i forhold til borgere i målgruppen under LAB-loven. Medregner man de respondenter, der har angivet, at det i nogen eller mindre grad er en effektiv indsats, vurderer 80 % af respondenterne i begge tilfælde dog, at det en effektiv indsats i mindre, nogen, høj eller meget høj grad (se Tabel 6.6). I begge tilfælde vurderer 4 % af kommunerne ligeledes, at det slet ikke er en effektiv indsats.

Tabel 6.6 Vurderer du, at tilbud om ordinær uddannelse på anden ydelse end SU er en effektiv indsats til at bringe borgere under integrationsloven/ikkevestlige indvandrere under LAB-loven i beskæftigelse? Procent

	Borgere under integrationsloven	Ikkevestlige indvandrere under LAB-loven
Ja, i meget høj grad	6	4
Ja, i høj grad	14	0
Ja, i nogen grad	42	48
Ja, i mindre grad	18	28
Nej, slet ikke	4	4
Ved ikke	15	15
Total	99	99

Anm.: Antal besvarelser: 71 kommuner har besvaret spørgsmålet for borgere under integrationsloven, imens 46 kommuner har besvaret spørgsmålet for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven. Totalen summer ikke til 100 pga. afrundinger.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

I forhold til at få borgere i målgruppen til at påbegynde en ordinær uddannelse på SU ser vi et lignende billede. Knap en fjerdedel af kommunerne vurderer således, at ordinær uddannelse til borgere under anden ydelse end SU i meget høj eller i høj grad er en effektiv indsats til at få borgere under integrationsloven i gang med en ordinær uddannelse på SU. Omvendt svarer kun 7 % af kommunerne, at de vurderer, at dette er tilfældet for borgere i målgruppen under LAB-loven (se Tabel 6.7). Igen er der dog en relativt stor andel (68 %), som vurderer, at indsatsen i nogen eller mindre grad er en effektiv indsats i forhold til at få borgere i målgruppen under LAB-loven i gang med en ordinær uddannelse på SU.

Tabel 6.7 Vurderer du, at tilbud om ordinær uddannelse på anden ydelse end SU er en effektiv indsats til at få borgere under integrationsloven/ikkevestlige indvandrere under LAB-loven til at påbegynde en ordinær uddannelse på SU? Procent

	Borgere under integrationsloven	Ikkevestlige indvandrere under LAB-loven
Ja, i meget høj grad	7	7
Ja, i høj grad	17	0
Ja, i nogen grad	37	33
Ja, i mindre grad	20	35
Nej, slet ikke	6	7
Ved ikke	14	20
Total	101	102

Anm.: Antal besvarelser: 71 kommuner har besvaret spørgsmålet for borgere under integrationsloven, imens 46 kommuner har besvaret spørgsmålet for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven. Totalen summer ikke til 100 pga. afrundinger.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

6.2.1 Resultater fra casestudiet

I casestudiet beretter mange af de deltagende kommuner, at de i mindre omfang gør brug af ordinær uddannelse og uddannelsesforberedende forløb efter integrationsloven fra 2016, hvor der kom øget fokus og krav i forhold til den virksomhedsrettede indsats.

En leder fra et jobcenter fortæller: *"Inden 2016 lavede vi uddannelsesforberedende forløb med de unge på ungdomsskolen, fordi målet var uddannelse. Med integrationsloven fra 2016 kom der krav om 15 timers praktik, så vi måtte redefinere os, og en praktik eller arbejde kunne give*

en referenceramme i forhold til, hvad de unge ville med uddannelse. Nu er der stadig fokus på uddannelse, men det hedder arbejde før uddannelse.”

Flere af de interviewede sagsbehandlere fortæller, at vejen til uddannelse er lang for den del af målgruppen, der er tilbage i jobcenteret i 2020. Derfor vil det i mange tilfælde være et job, der bliver aktuelt, før de kan starte på en uddannelse. *”De kan jo hurtigt få et job nede i Føtex, og der er krav om, at de skal i praktikker,”* siger en sagsbehandler.

For de borgere, hvor uddannelse er relevant, og/eller hvor borgerne har et ønske om at tage en uddannelse, taler medarbejderne med borgerne om, at det er muligt at tage en uddannelse, efter man er kommet i arbejde, fordi der er SU-systemet i Danmark.

En leder af et jobcenter fortæller, at der har været fokus på opkvalificeringskurser til målgruppen, fx forkursus til SOSU-uddannelsen, og på SOSU-uddannelsen generelt, men der har ikke været særligt fokus på ordinær uddannelse. Fremadrettet er det et ønske i kommunen, at der skal være mere fokus på uddannelse, særligt for den yngre del af målgruppen, fordi det kan stille de unge bedre på arbejdsmarkedet på længere sigt.

Sagsbehandlere og sproglærere fortæller, at sprogbarrieren ofte er en stor udfordring, for at målgruppen kan tage en ordinær uddannelse – dvs. en SU-berettiget uddannelse såsom en erhvervsuddannelse eller en videregående uddannelse. Målgruppen skal igennem sprogsko-leforløbet først, helst danskuddannelse 2, før de kan komme videre, og det er meget få ledige i målgruppen, der kan det.

I forhold til de integrations- og LAB-borgere, som enten ikke når videre end til danskuddannelse 1 eller ikke består en danskuddannelse, er der i casestudiet flere eksempler på efterspørgsel, blandt medarbejdere efter arbejdsmarkedsrettede opkvalificeringsforløb, som kan give disse borgergrupper nogle reelle og branchespecifikke kompetencer. Medarbejdere og ledere vurderer ikke, at der eksisterer sådanne opkvalificeringsmuligheder for nuværende, men ser et potentiale i, at der kunne udbydes kurser, fx i AMU-regi, som tager hånd om sådanne udfordringer. De kurser, som pt. udbydes i AMU-regi, og som kunne være relevante, stiller ifølge medarbejdere for store krav til deltagerens dansk kundskaber.

Manglen på ordinære uddannelses tilbud har i flere casekommuner foranlediget samarbejder mellem sprogcenteret og jobcenteret i forsøg på at etablere sprogunderstøttende forløb til borgere med få dansk kundskaber. Her kan borgeren få øvet og styrket særligt de mundtlige dansk kundskaber, eksempelvis sideløbende med, at borgeren er i virksomhedspraktik. Sprogcenterets projektmedarbejder følger også op i forhold til borgerens virksomhedspraktik og støtter borgerens arbejde med fagsprog, ordforråd og forståelse af det talte sprog.

Behovet for opkvalificering/omskoling ses aktuelt blandt ikkevestlige indvandrere (mænd) under LAB-loven, som bliver afskediget fra et job med ensformige arbejdsrutiner, som ikke har talt megen dansk, og hvis danskuddannelse kan ligge mange år tilbage. For denne målgruppe kan det ifølge medarbejdere i job- og sprogcentre være en stor udfordring at søge nyt job.

Særligt forløb for unge i uddannelse

En casekommune har erfaringer med et særlig projekt målrettet unge flygtninge, der i deres hjemland havde været i gang med en uddannelse. Projektet udsprang af, at kommunen blev opmærksom på, at en del af syriske flygtninge, der kom til Danmark, skilte sig ud fra den øvrige gruppe af flygtninge, fordi de var i gang med en uddannelse, da de måtte flygte til Danmark. I kommunen blev de bekymrede for, at de unge ville miste motivationen og opleve at gå i stå,

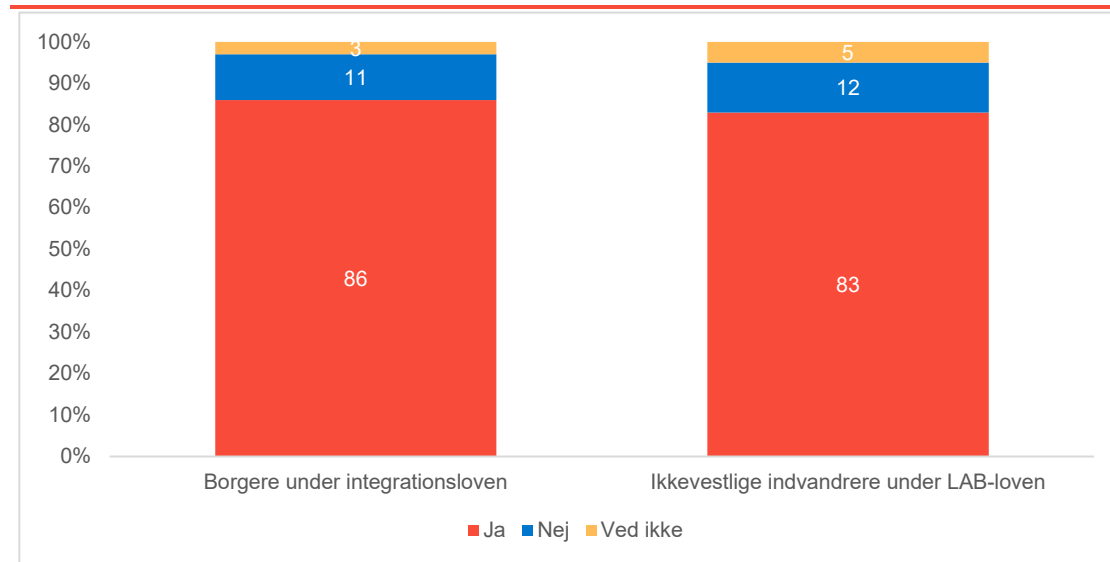
da det kan tage lang tid at tage en danskuddannelse. I samarbejde med to nabokommuner etablerede de et projekt, der skulle få de unge igennem deres danskuddannelse på 2 i stedet for 3 år, og derefter skulle de videre på VUC.

Det viste sig, at *"de unge susede igennem"*, fortæller lederen af sprogcenteret, og nogle blev færdige på bare 1 år. Projektet blev derfor udvidet med undervisning i matematik og samfundsfag, som undervisere fra VUC stod for. Dette betød, at det niveau, de unge kunne starte på på VUC, var op til to trin højere. Nogle af de unge var færdige med VUC og sprogcenteret efter 2,5 år og fortsatte herfra på en videregående uddannelse. Der blev gennemført fem hold, med ca. 15 på hvert hold. De unge, der havde kompetencerne til at deltage i projektet, var kun en mindre del af de flygtninge, der kom til kommunen. En større del af målgruppen kom igennem systemet på "almindelig" vis. Projektet blev efter 3 år afsluttet i slutningen af 2018, fordi målgruppen ikke længere var stor nok til at fortsætte, og fordi målgruppen havde ændret sig.

6.3 Medbragt uddannelse og realkompetencevurderinger

I spørgeskemaundersøgelsen har vi også spurgt kommunerne, om de har indsatser med sigte på kompetenceafklaring eller uddannelsesvejledning. Besvarelserne viser, at dette er tilfældet for over 80 % af kommunerne både i forhold til borgere i målgruppen under integrations- og LAB-loven. Lidt over 10 % angiver, at de ikke har sådanne indsatser (se Figur 6.8).

Figur 6.8 Har I indsatser med sigte på kompetenceafklaring eller uddannelsesvejledning for borgere (ikkevestlige indvandrere) under integrationsloven (LAB-loven) med medbragt uddannelse? Procent



Anm.: Antal besvarelser: 79 kommuner har svaret på spørgsmålet for borgere under integrationsloven, imens 57 kommuner har svaret på spørgsmålet for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Blandt de, der svarer ja, angiver over halvdelen (59 %) af kommunerne endvidere, at de i deres kommune vejleder integrationsborgere om, hvordan de kan supplere deres medbragte uddannelse i Danmark. Til sammenligning angiver 44 % af kommunerne, at de gør dette for LAB-borgere.

Ligeledes angiver over halvdelen (59 %) af kommunerne, at de hjælper integrationsborgere med at få deres uddannelse eller dele af deres uddannelse anerkendt i Danmark. Til sammenligning angiver 49 % af kommunerne, at de gør dette for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven.

Endelig har vi også spurgt ind til kommunernes brug af realkompetencevurderinger, som handler om at vurdere og anerkende voksnes viden, færdigheder og kompetencer, som ofte er erhvervet uden for det formelle uddannelsessystem. Det kan være sket på arbejdspladser, gennem deltagelse i uformelle læringsaktiviteter, fx via frivilligt arbejde, m.m. Realkompetencevurderinger kan samtidig bruges af den enkelte på mange måder, herunder i forbindelse med adgang til uddannelse, afkortning og erstatning af uddannelse, jobsøgning m.m.

Resultaterne viser, at kommunerne ikke bruger denne type indsats ofte til hverken borgere i målgruppen under integrations- eller LAB-loven. I begge tilfælde har størstedelen af kommunerne (omkring 70 %) svaret, at de af og til eller sjældent anvender realkompetencevurderinger, imens 10 % har svaret, at de altid eller ofte anvender denne indsats (se Tabel 6.8).

Tabel 6.8 Hvor ofte anvender I realkompetencevurderinger til borgere under integrationsloven /ikkevestlige indvandrere under LAB-loven? Procent

	Borgere under integrationsloven	Ikkevestlige indvandrere under LAB-loven
Altid	4	5
Ofte	6	5
Af og til	36	36
Sjældent	36	34
Aldrig	12	5
Ved ikke	6	16
Total	100	101

Anm.: Antal besvarelser: 69 kommuner har besvaret spørgsmålet for borgere under integrationsloven, imens 44 kommuner har besvaret spørgsmålet for ikkevestlige indvandrere under LAB-loven. Totalen i kolonnen med ikkevestlige indvandrere under LAB-loven summer ikke til 100 pga. afrundinger.

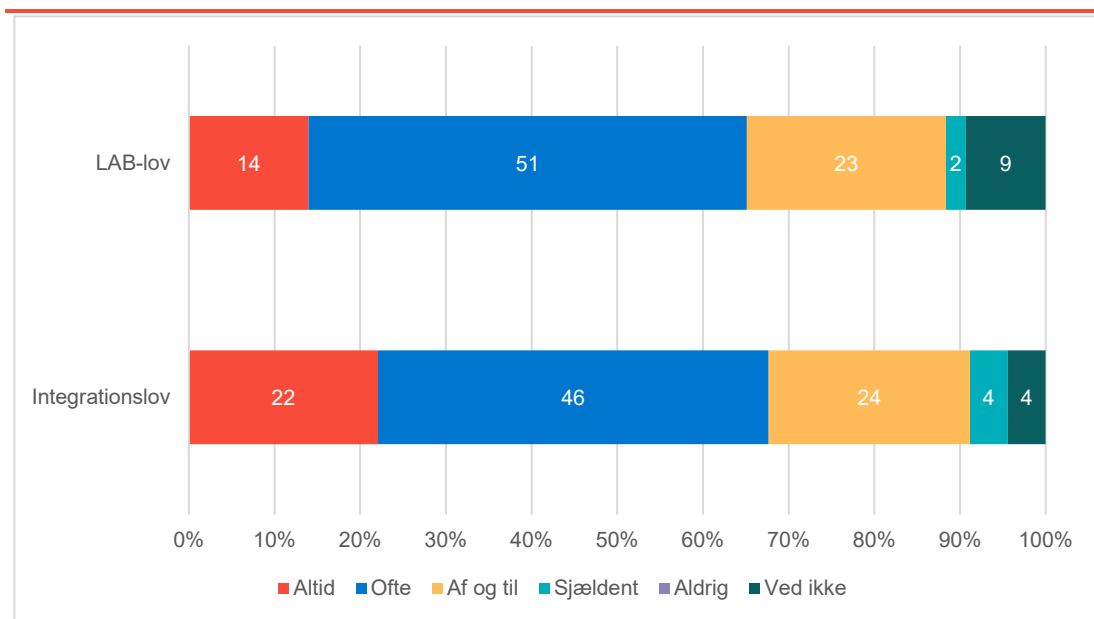
Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

6.4 Anvendelsen af sanktioner

Dette sidste afsnit indeholder viden fra spørgeskemaundersøgelsen om kommunernes brug af sanktioner over for de integrations- og LAB-borgere, der ikke lever op til deres rådighedsforpligtelse.

Figur 6.9 viser, at alle kommuner anvender sanktioner over for borgere, der ikke lever op til deres rådighedsforpligtelse. Det varierer dog, hvor ofte kommunerne anvender sanktioner. 14 % af kommunerne anvender således altid sanktioner over for borgere under LAB-loven, mens 22 % altid anvender sanktioner til borgere under integrationsloven. Der er altså tendens til, at der i lidt større omfang altid anvendes sanktioner til borgere under integrationsloven end ikkevestlige borgere under LAB-loven. Omkring halvdelen af kommunerne svarer, at de ofte anvender sanktioner til begge grupper, mens det i en fjerdedel af kommunerne sker af og til. Meget få kommuner sanktionerer sjældent. Andelen af færre ved-ikke svar for integrationsborgere kan måske hænge sammen med, at brugen af sanktioner i større omfang er intensiveret i perioden 2017 til 2020 over for borgere under integrationsloven end over for ikkevestlige borgere under LAB-loven.

Figur 6.9 Hvor ofte anvender kommunen sanktioner til borgere, der ikke lever op til deres rådgighedsforpligtelse? Særskilt for borgere under integrationsloven og LAB-loven. Procent



Anm.: Antal besvarelser: 68 på spørgsmål om sanktioner til borgere under Integrationsloven og 43 på spørgsmål om sanktioner til borgere under LAB-loven.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Kommunerne har haft mulighed for at skrive uddybende kommentarer om, hvorfor de har valgt at svare, som de har i Figur 6.9. Eksempler på svar herpå fremgår af boksen nedenfor.

Boks 6.1 Årsager til brug af sanktioner

En kommune, der svarer, at de *altid* bruger sanktioner, uddyber fx dette med:

- *"Vi ser sanktioner som et motivationsredskab. Det er selvfølgelig ikke det redskab, vi afprøver først. Men erfaringen er, at det virker. Og så er det vigtigt, at der er sammenhæng mellem, hvad vi siger, der vil ske ved "negative hændelser", og at det så faktisk også sker".*

Kommuner, der svarer, at de *ofte* bruger sanktioner, uddyber fx dette med:

- *"Rådgiver gennemfører fraværssamtaler, og jeg tror på, at det er det, der har en effekt på bedre fremmøde".*
- *"Penge taler et sprog, som mange integrationsborgere kan forstå, og det skal vi bruge konstruktivt til understøttelse af integrationen".*

Kommuner, der svarer, at de *af og til* bruger sanktioner, uddyber fx dette med:

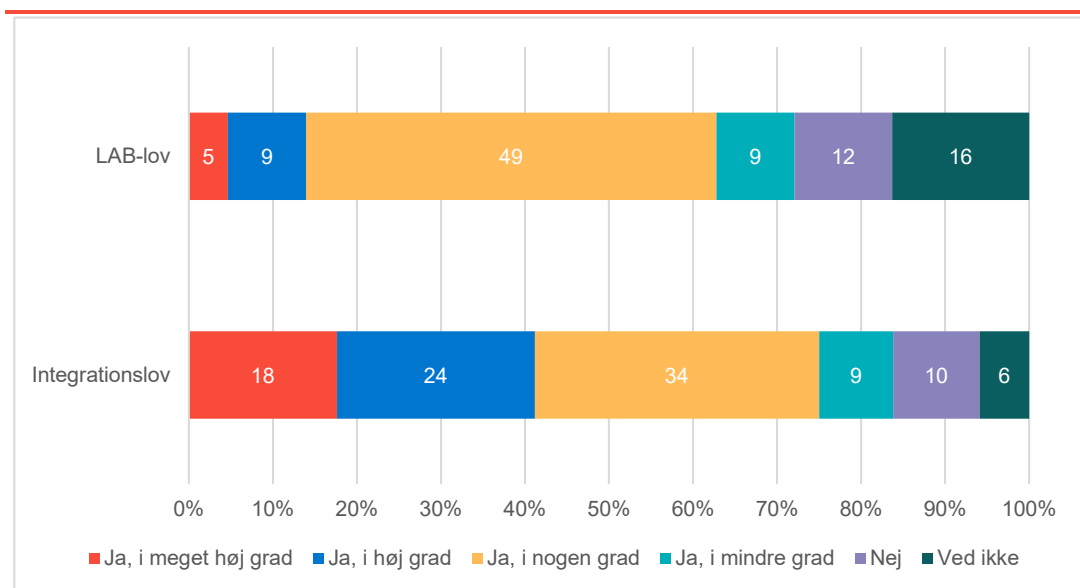
- *"Selvom lovgivningen giver mulighed for sanktion, betyder det stadig, at i familier med børn skal de have tag over hovedet".*
- *"Vi har anvendt dette redskab i lille omfang – og jeg tror, der er mere potentiale i dette. Borgerne får ikke tilstrækkelig indsigt i den danske model om at hjælpe dem, der har brug for det, resten skal forsørge sig selv. Vores kommunikation om rammerne er svag, hvis vi ikke eksekverer på adfærd, vi ikke vil have".*
- *"Sanktioner gives hovedsageligt i forbindelse med udeblivelser fra tilbud og jobsamtaler samt ved afvisning af tilbud. Gives kun sjældent i forbindelse med manglende joblog, selvbooking af samtaler, da sproget er en udfordring i forhold til borgerens mulighed for selv at varetage dem. De henvises i stedet til tilbud, som kan støtte – i de tilfælde, hvor borger ikke er i anden aktivitet – som eks. fuldtidspraktik eller løntilskud".*

Kommuner, der svarer, at de *sjældent* bruger sanktioner, uddyber fx dette med:

- "Generelt sanktioneres vi for lidt, og det er der et særligt fokus på".
- "Sanktionerne kan bruges med succes i ganske få situationer. Den evige vejledning omkring muligheden for at sanktionere er meget hæmmende i arbejdet med målgruppen".

Kommunerne er ligeledes blev bedt om at vurdere, om brugen af sanktioner er intensiveret i perioden 2017-2020. Figur 6.10 viser, at dette især er tilfældet i indsatsen over for borgere under integrationsloven. 42 % af kommunerne angiver således, at de i meget høj eller høj grad intensiverer sanktioner over for integrationsborgere i perioden. Til sammenligning angiver blot 14 % at have intensiveret i samme grad over for LAB-borgere.

Figur 6.10 Har I intensiveret brugen af sanktionering siden 2017? Særskilt for borgere under integrationsloven og borgere under LAB-loven. Procent

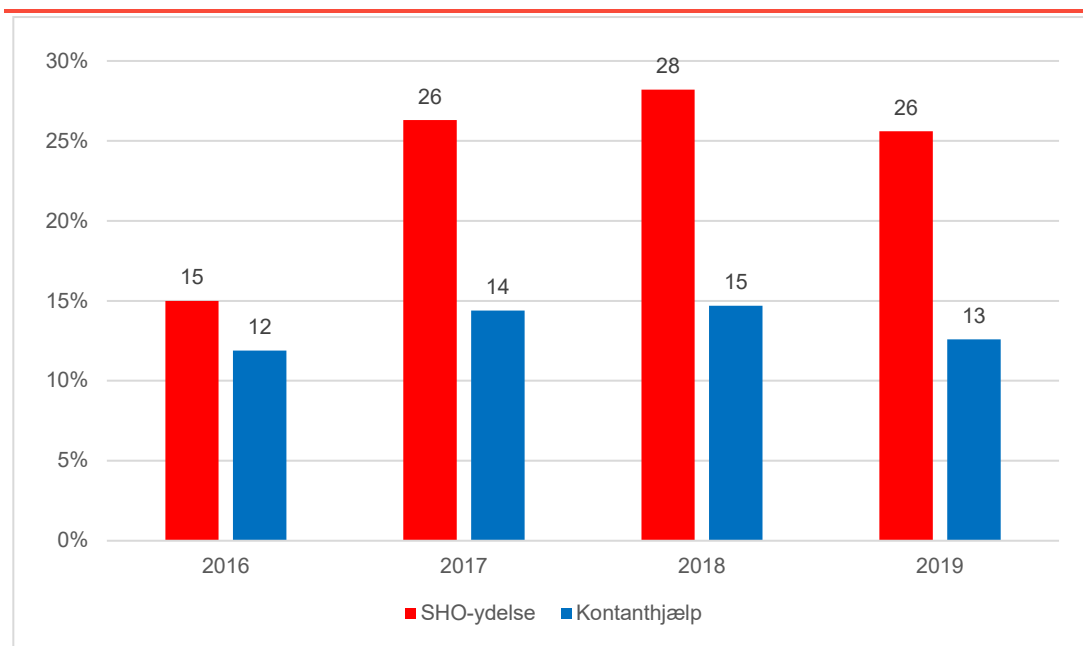


Anm.: Antal besvarelser: 68 på spørgsmål om sanktioner til borgere under integrationsloven og 43 på spørgsmål om sanktioner til borgere under LAB-loven.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Tal fra jobindsats.dk understøtter kommunernes oplevelse af, de har intensiveret brugen af sanktioner over for integrationsborgere over de senere år, og at de har intensiveret mere over for integrationsborgere end over for ikkevestlige LAB-borgere. I 2017 og 2018 er det henholdsvis 26 % og 28 % af de ledige integrationsborgere, som i løbet af året har fået en sanktion, hvilket er en ganske stor andel. For LAB-borgere er tallene for de samme to år henholdsvis 14 og 15 %.

Figur 6.11 Andel sanktionerede ledige ikkevestlige indvandrere. Procent



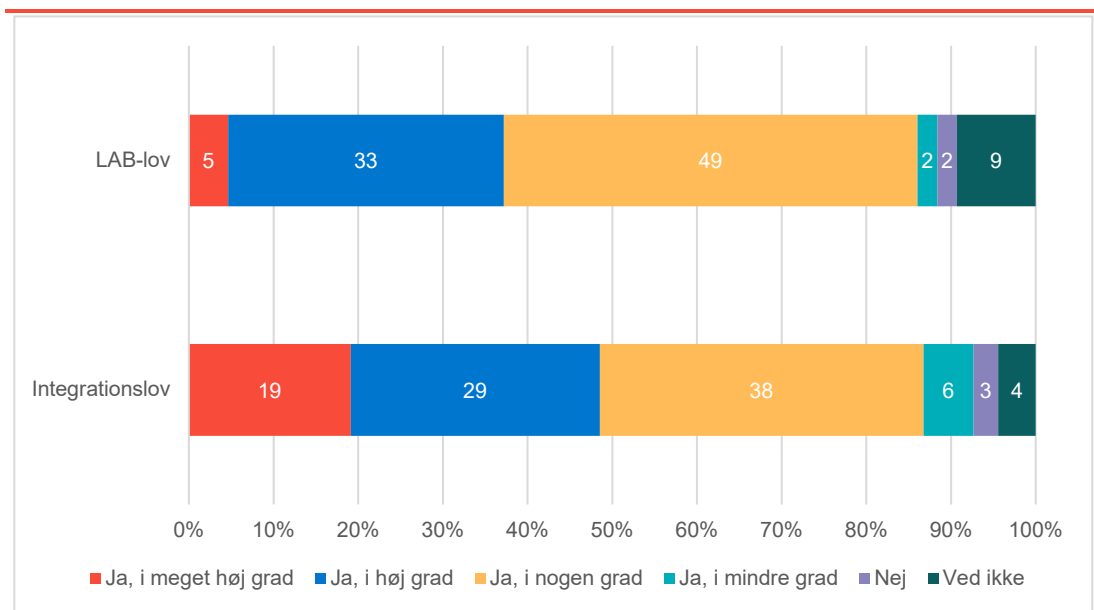
Anm.: Figuren omfatter udelukkende rådighedssanktioner.

Note: Data for 2020 er ikke tilgængelige på årsbasis.

Kilde: Tabellen er baseret på data fra jobindsats.dk.

Spørgeskemaundersøgelsen viser endvidere, at mange kommuner mener, at sanktioner er understøttende i arbejdet med borgere. Det fremgår af Figur 6.12. I forhold til integrationsborgere svarer 48 % af kommunerne, at de i høj eller meget høj grad oplever, at sanktioner understøtter deres arbejde. Heraf mener 19 %, at dette i meget høj grad er tilfældet. I forhold til LAB-borgere svarer 38 % af kommunerne, at dette i meget høj eller høj grad er tilfældet. Heraf mener dog kun 5 %, at sanktioner i meget høj grad understøtter indsatsen over for LAB-borgere. Forklaringen kan være, at der i gruppen af LAB-borgere er flere, som har modtaget SHO-ydelse eller kontanthjælp i en årrække. De har længe stået uden for arbejdsmarkedet, og de kan formodes at have behov for en flerhed af indsatser. Det kan være baggrunden for, at flere kommuner vurderer, at sanktioner her kun i nogen grad understøtter kommunens arbejde.

Figur 6.12 Oplever du, at muligheden for brug af sanktioner (fx for manglende rådighed) er understøttende i arbejdet med borgerne? Særsilt for borgere under integrationsloven og borgere under LAB-loven. Procent



Anm.: Antal besvarelser: 68 på spørgsmål om sanktioner til borgere under integrationsloven og 43 på spørgsmål om sanktioner til borgere under LAB-loven.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Alle kommuner anvender således sanktioner over for borgere, der ikke lever op til deres rådighedsforpligtigelse. Sanktioner anvendes dog oftere over for integrationsborgere end over for ikkevestlige borgere under LAB-loven. Dette skal ses i sammenhæng med, at der også er flere kommuner, der angiver, at sanktioner understøtter deres arbejde, når det drejer sig om integrationsborgere, end når det handler om ikkevestlige borgere under LAB-loven.

6.5 Opsamling

Tal fra jobindsats.dk viser, at kommunerne forøgede deres brug af vejledning og opkvalificering i årene 2017-2019 sammenlignet med 2016 og 2020. Samtidig med at regeringen fra 2016 og frem fastlagde i lovgivningen, at den virksomhedsrettede indsats skulle være den primære indsats til integrationsborgere, forøgede kommunerne deres brug af vejledning og opkvalificering. Det er oplagt at tolke den udvikling således, at for at få den virksomhedsrettede indsats til at lykkes var kommunerne også nødt til at gøre brug af forløb til netop vejledning og opkvalificering af borgerne – fx for at hjælpe dem til at forstå det danske arbejdsmarked, dansk arbejdspladskultur eller danske normer for ligestilling mellem mænd og kvinder.

Vores spørgeskemaundersøgelse viser, at kommunerne gør brug af en række forskellige vejlednings- og opkvalificeringsindsatser. Jobsøgningskurser, korte vejlednings- og afklaringsforløb samt vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og valg er de indsatser, der oftest anvendes til både borgere i målgruppen under integrations- og LAB-loven, hvorimod rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner og brobygningsforløb til uddannelse er blandt de mindst anvendte indsatser.

Til borgere under integrationsloven er de indsatser og støtteforanstaltninger, der bruges mest: mentorer, familieindsatser og indsatser i forhold til hverdagsmestring. Til ikkevestlige borgere

under LAB-loven er de mest anvendte indsatser og støtteforanstaltninger: mentorer, helbredsindsatser, herunder helbredsscreening/helbredsundersøgelse, og indsatser til fysisk/psykisk helbredsmestring.

Spørgeskemaundersøgelsen viser også, at tæt på halvdelen af kommunerne 'ofte' eller 'af og til' anvender ordinær uddannelse til borgere i målgruppen under både integrations- og LAB-loven, som er på anden ydelse end SU. I begge tilfælde vurderer størstedelen af kommunerne, at dette i mindre eller nogen grad er en effektiv indsats til at få borgere i målgruppen i beskæftigelse eller i gang med en ordinær uddannelse på SU. Ordinær uddannelse, mens borgeren er i beskæftigelsessystemet, er altså ifølge kommunerne ikke noget selvindlysende effektivt middel til at få ledige borgere under integrations- eller LAB-loven i beskæftigelse eller uddannelse. Men den type uddannelse kan dog være med til at hjælpe nogle borgere videre.

Endelig viser spørgeskemaundersøgelsen, at langt størstedelen af kommunerne anvender indsatser med sigte på kompetenceafklaring og uddannelsesvejledning. Disse indsatser indbefatter vejledning om, hvordan borgere i målgruppen kan supplere deres medbragte uddannelse i Danmark, samt hjælp til at få uddannelsen eller dele af den anerkendt i Danmark.

Vores interview i en række kommuner viser, at man i disse kommuner oplever, at man anvender færre vejlednings- og opkvalificeringsforløb i 2020 sammenlignet med tidligere. Dette skyldes, at der i kommunerne er udbredt accept af den politik – at det er den virksomhedsrettede indsats, der skal prioriteres. Derfor er det også den type indsats, som kommunerne har valgt at prioritere. Denne prioritering skyldes i flere kommuner også et ressourcehensyn, der har gjort, at man i kommunen har været nødt til at fokusere indsatsen. Selvom der altså er bred opbakning til den virksomhedsrettede indsats, er der dog også medarbejdere, der efterlyser bedre muligheder for at tilbyde vejlednings- og opkvalificeringsforløb, fx imellem borgernes praktikforløb, så der ikke bliver pauser i indsatsen, hvor borgerne kan opleve, at deres indsats går i stå.

Interviewpersoner i casekommunerne fortæller endvidere, at de efter integrationsloven fra 2016 anvender ordinær uddannelse og uddannelsesforberedende forløb i mindre omfang, end de gjorde før 2016. Da der kom mange unge flygtninge til Danmark, var der flere borgere, der havde kompetencerne til relativt hurtigt at kunne starte på en ordinær uddannelse. En kommune havde eksempelvis et projekt målrettet unge flygtninge, der havde været i gang med en uddannelse i deres hjemland. Her lykkedes det at få de unge igennem deres danskuddannelse på 1 år, i stedet for 3 år, hvorefter de unge kom videre på VUC og flere fortsatte på en videregående uddannelse. For den del af målgruppen, der er tilbage i jobcenteret i 2020, er vejen til uddannelse ofte lang, ikke mindst fordi de mangler dansk kundskaberne til at kunne tage en uddannelse. Derfor er målet for denne gruppe ofte at komme i job frem for uddannelse.

I dette kapitel så vi afslutningsvist på kommunernes brug af sanktioner over for borgere under henholdsvis integrationsloven og LAB-loven. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at alle kommuner anvender sanktioner over for borgere, der ikke lever op til deres rådighedsforpligtigelse. Det varierer dog, hvor ofte kommunerne anvender sanktioner. 14 % af kommunerne anvender således altid sanktioner over for borgere under LAB-loven, mens 22 % altid anvender sanktioner til borgere under integrationsloven. Kommunerne svarer også, at det særligt er over for borgere under integrationsloven, at brugen af sanktioner er intensiveret i perioden 2017-2020. 42 % af kommunerne angiver, at de i meget høj eller høj grad intensiverer sanktioner over for integrationsborgere i perioden. Tal fra jobindsats.dk underbygger, at dette er tilfældet. Kommunerne anvender i større omfang sanktioner til borgere under integrationsloven end til ikke-vestlige borgere under LAB-loven. De er også mere tilbøjelige til at sige, at sanktioner understøtter indsatsen over for ledige borgere under integrationsloven end under LAB-loven.

7 Ekstern finansiering fra puljer, fonde mv.

Dette kapitel handler om kommunernes brug af ekstern finansiering i deres integrationsindsats. Ved ekstern finansiering forstår vi de midler, som kommunerne aktivt skal ansøge om ved statslige puljer, fra fonde eller andre eksterne finansieringskilder. Det er således de midler, der ligger ud over kommunens driftsbudget, samt de tilskud kommunerne modtager fra staten til at løse integrationsopgaven.

Foruden de tilskud kommunerne modtager fra staten har kommunerne mulighed for at ansøge om statslige puljemidler til deres integrationsindsats. Hertil kommer muligheden for at søge om eksterne midler ved andre aktører som EU og private fonde.

I denne kortlægning har vi afdækket kommunernes brug af ekstern finansiering i integrationsindsatsen. Spørgeskemaundersøgelsen bidrager med viden om, i hvilket omfang kommunerne anvender ekstern finansiering til deres indsatser under henholdsvis integrationsloven og LAB-loven, og i hvilken grad kommunerne vurderer, at den eksterne finansiering har forbedret deres integrationsindsats. Casestudiet bidrager med viden om, hvilke overvejelser kommunerne gør sig i forhold til at søge ekstern finansiering til deres integrationsindsats, og hvad det betyder for indsatsen.

7.1 Ekstern finansiering af indsatser

7.1.1 Kort om generel statslig finansiering på integrationsområdet

Siden kommunerne overtog ansvaret for integration af flygtninge og familiesammenførte med integrationsloven i 1999, har de også haft et forsørgelsesansvar for disse personer. Modtagerkommunerne kompenseres for en del af udgifterne gennem tilskud fra staten.⁴⁵

Hvad angår finansieringen af integrationsindsatser generelt, er det således, at den kommune, der er ansvarlig for en udlændings integrationsindsats, afholder udgifterne til integrationsindsatsen. Staten refunderer 50 % af kommunernes udgifter i forbindelse med udlændinges deltagelse i SHI-programmet. I introduktionsperioden refunderer staten 50 % af kommunernes udgifter til beskæftigelsesrettede tilbud, som gives som led i et introduktionsforløb og til støtte ydet til en virksomhed, der etablerer en vejlederfunktion.⁴⁶

For hver udlænding, der er omfattet af SHI-programmet, udbetaler staten et resultattilskud, hvis borgerne kommer i ordinær beskæftigelse eller påbegynder et studie eller erhvervskompetencegivende uddannelse og fortsætter i en sammenhængende periode på mindst 6 måneder. Resultattilskuddet er størst, hvis målet om beskæftigelse eller uddannelse opnås inden for de første 3 år, og mindre, hvis det opnås inden for det 4. eller 5. år. Staten giver også et mindre resultattilskud, hvis udlændingen indstilles til og består prøve i dansk på det niveau, der er sat som mål i integrationskontrakten.

Hvad angår finansiering af forsørgelse (i modsætning til indsatser), gælder de samme regler for integrationsborgere og LAB-borgere som for de fleste øvrige modtagere af kommunale forsørgelsesydelse. Der styres det statslige tilskud til kommunerne af 'refusionstrappen', som

⁴⁵ For en kort historisk gennemgang af udviklingen i regler i integrationsloven for statens tilskud til kommunerne i perioden 1999-2017, se kap. 4 i Bolvig og Arendt (2018). Kapitlet gennemgår både økonomiske incitamenter rettet mod kommunerne og borgerne.

⁴⁶ Se integrationsloven, kapitel 9.

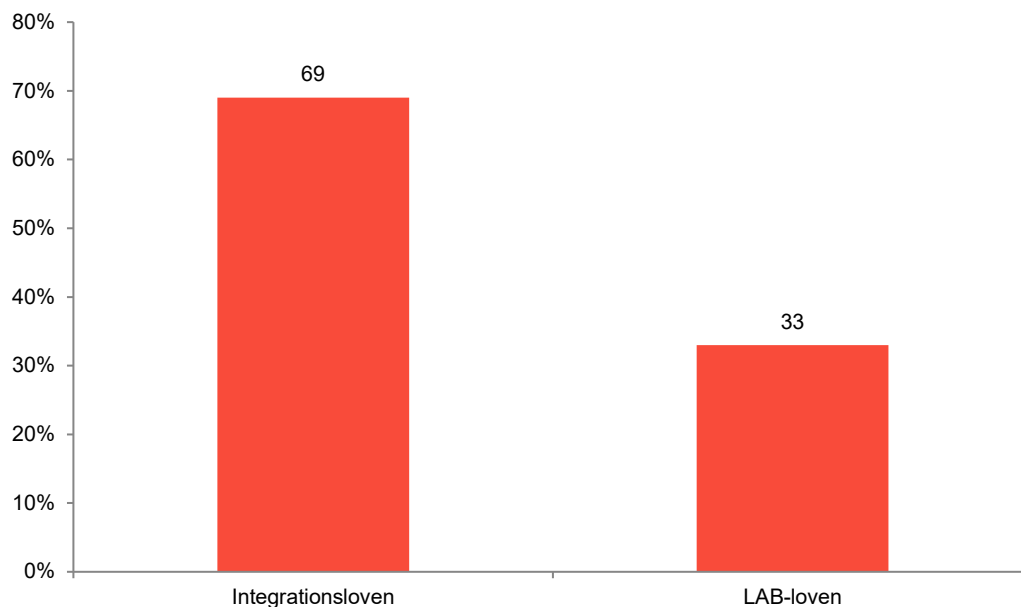
blev indført med refusionsreformen i 2016. Den indebærer, at kommunerne modtager en refusion, der nedtrappes over tid fra 80 % i de første fire ugers refusionsanciennitet, 40 % fra uge 5-26, 30 % fra uge 27-52 og 20 % fra efter uge 52 (Pedersen et al., 2019).⁴⁷ Finansieringen af forsørgelse er uafhængigt af, om borgeren får indsatser efter integrations- eller LAB-loven. Reglerne vedrørende finansiering af forsørgelsesydelse er ikke et tema for resten af dette kapitel. Disse regler er dog nævnt her, fordi de bidrager til de overordnede stærke økonomiske incitamenter, som kommunerne har til at få ledige ikkevestlige borgere i beskæftigelse.

7.1.2 Ekstern finansiering af indsatser

Vi har i vores spørgeskemaundersøgelse afdækket, hvor mange af kommunerne der har fået ekstern finansiering til integrationsindsatserne, og hvad de har anvendt midlerne til.

69 % af kommunerne har fået ekstern finansiering til indsatser under integrationsloven. 33 % af kommunerne har fået ekstern finansiering til indsatser under LAB-loven til at introducere nye indsatser (Figur 7.1). Af Figur 7.2 fremgår det endvidere, at for begge områder er de eksterne midler i stort omfang anvendt til virksomhedsrettede indsatser og afprøvning af nye metoder og tilgange i indsatserne (74-83 %). Halvdelen af de kommuner, der har fået eksterne midler, har endvidere anvendt dem til at introducere nye indsatser.

Figur 7.1 Andel kommuner, som har fået midler fra statslige puljer eller anden ekstern finansiering i perioden 2017-2020 til indsatser for borgere under henholdsvis integrationsloven og LAB-loven. Procent

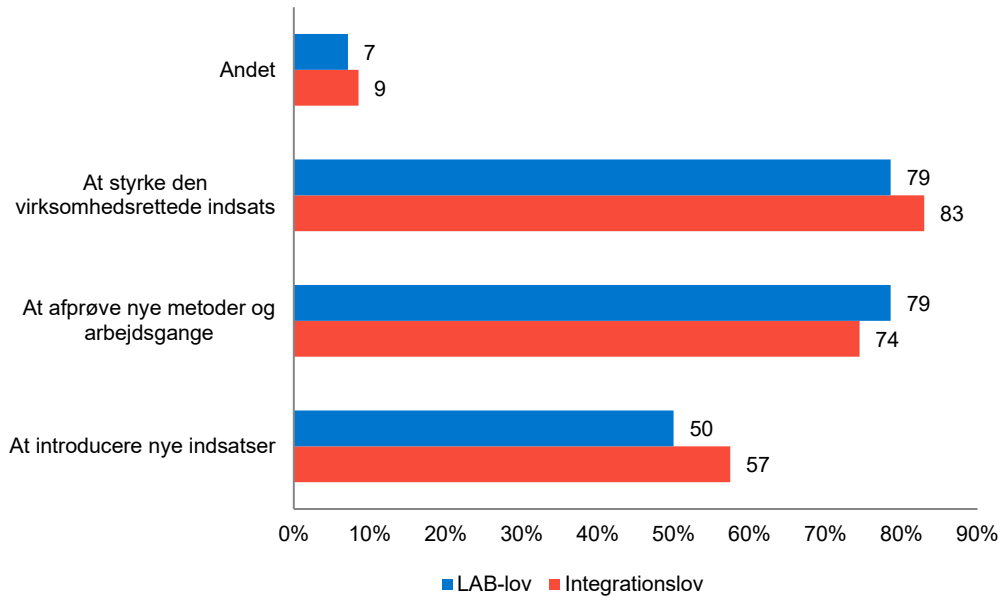


Anm.: Antal besvarelser: 68 på spørgsmål vedrørende integrationsloven og 43 på spørgsmål vedrørende LAB-loven.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

⁴⁷ For yderligere information om reglerne vedrørende statens refusion af kommunernes udgifter til tilbud mv. til personer under LAB-loven, se LAB-lovens kap. 33. Se også kapitel 14 i lov om aktiv socialpolitik.

Figur 7.2 Andel kommuner, hvor midler fra statslige puljer eller anden ekstern finansiering er anvendt til styrkelse af den virksomhedsrettede indsats, afprøvning af nye metoder og arbejdsgange og introduktion af nye indsatser. Særskilt for integrationsloven og LAB-loven. Procent

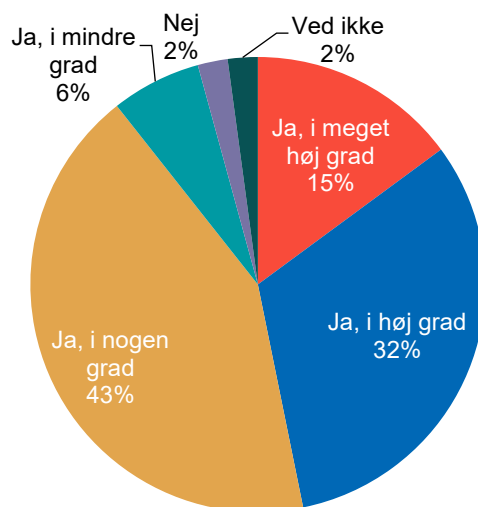


Anm.: Spørgsmålet er rettet mod kommuner, der har fået eksterne midler i perioden 2017-2020. Antal besvarelser: 47 på spørgsmål vedrørende integrationsloven og 14 på spørgsmål vedrørende LAB-loven.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

De kommunale respondenter oplever, at de eksterne midler har ført til en forbedret integrationsindsats for borgere under integrationsloven. Næsten alle kommuner (96 %), der har fået midler til indsatser under integrationsloven, har oplevet, at midlerne har forbedret integrationsindsatsen (se Figur 7.3). 15 % har endda oplevet det i meget høj grad, og 32 % har oplevet det i høj grad.

Figur 7.3 Kommuner, som har fået midler fra statslige puljer eller anden eksterne finansiering i perioden 2017-2020 til indsatser under integrationsloven: Har anvendelsen af disse midler ført til en forbedret integrationsindsats? Procent



Anm.: Spørgsmålet er rettet mod kommuner, som har fået midler fra statslige puljer eller anden eksterne finansiering i perioden 2017-2020 til indsatser under integrationsloven. Antal besvarelser: 47 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Vi har ikke i en figur vist de tilsvarende andele for kommuner, der har fået eksterne midler til indsatser til ikkevestlige indvandrere under LAB-loven. Det er dog også næsten alle disse kommuner, som oplever, at de eksterne midler har forbedret indsatsen (13 ud af de 14 som besvarede spørgsmålet, svarende til 93 %). De fleste svarer, at de eksterne midler i "nogen grad" har forbedret indsatsen (9 ud af de 14, som svarede, svarende til 64 %).

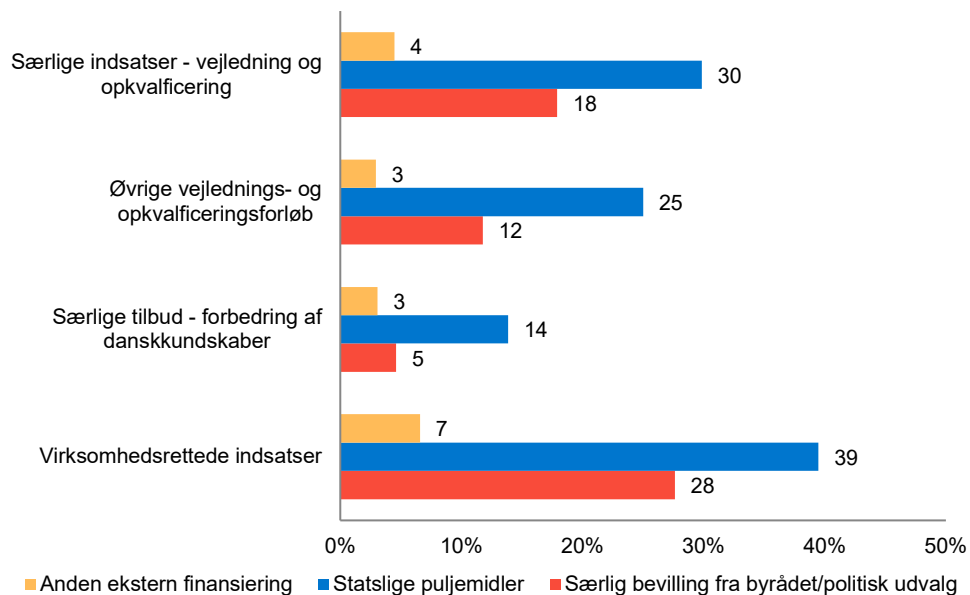
7.2 Hvordan er de forskellige typer af indsatser finansieret?

Figur 7.4 og Figur 7.5 viser, hvor stor en andel af kommunerne der har fået en særlig bevilling fra byrådet/politisk udvalg, statslige puljemidler og anden ekstern finansiering til forskellige typer af indsatser for henholdsvis indsatser under integrationsloven og LAB-loven.

Figurerne viser, at det i stort omfang er de virksomhedsrettede indsatser, der får ekstern finansiering, især fra statslige puljemidler. 39 % af kommunerne har fået statslige puljemidler til virksomhedsrettede indsatser under integrationsloven og 23 % til virksomhedsrettede indsatser under LAB-loven.

Hvad angår intern kommunal finansiering, er der desuden flere kommuner, der selv har givet en særlig bevilling til de virksomhedsrettede indsatser, end til andre typer af indsatser vist i figurerne. Der er dog også mange kommuner, der har fået statslige puljemidler til særlige indsatser under vejledning og opkvalificering. Det skal endvidere bemærkes, at de to figurer viser, at flere kommuner har fået statslige puljemidler til indsatser under integrationsloven end til indsatser under LAB-loven. Det er i overensstemmelse med resultaterne i afsnit 7.1.

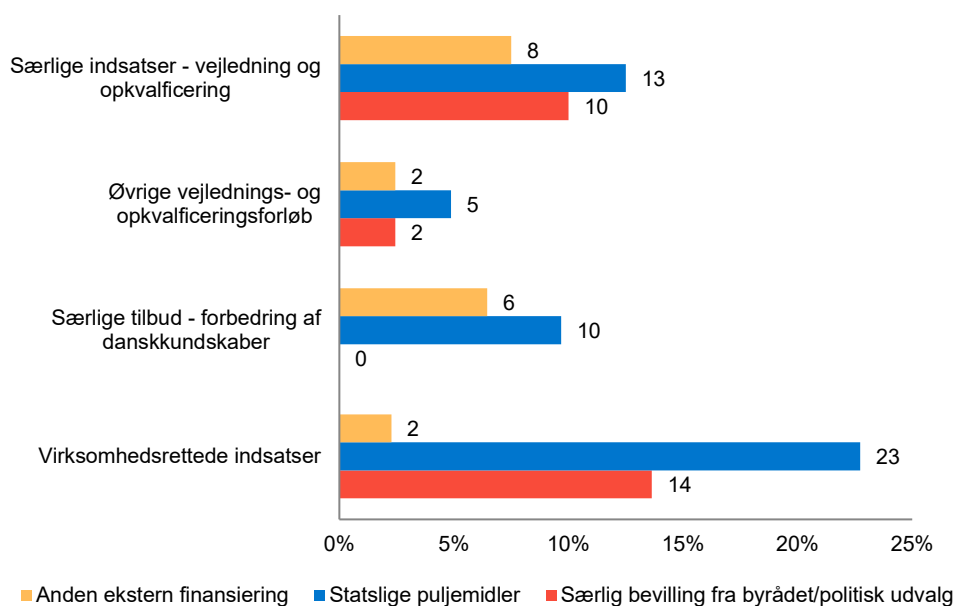
Figur 7.4 Andel kommuner, som har indsatser under integrationsloven, der er finansieret ved en særlig bevilling fra byrådet/politisk udvalg, statslige puljemidler og anden ekstern finansiering. Særskilt for type af indsats. Procent



Anm.: Antal besvarelser: 65-76 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

Figur 7.5 Andel kommuner, som har indsatser under LAB-loven, der er finansieret ved en særlig bevilling fra byrådet/politisk udvalg og statslige puljemidler. Særskilt for type af indsats. Procent



Anm.: Antal besvarelser: 31-44 kommuner.

Kilde: Data fra VIVEs spørgeskemaundersøgelse blandt danske kommuner.

De statslige puljemidler står således for en stor del af den eksterne finansiering, som kommunerne modtager til forskellige typer af indsatser. Det er særligt virksomhedsrettede indsatser, der modtager ekstern finansiering. For indsatser under integrationsloven er der også en del kommuner, der modtager ekstern finansiering til indsatser under vejledning og opkvalificering.

7.3 Erfaringer fra casestudier

Flere af de casekommuner, VIVE har besøgt i forbindelse med undersøgelsen, har erfaringer med ekstern finansiering i deres integrationsindsats. Casekommunerne oplever, at den eksterne finansiering giver mulighed for at gøre noget særligt, fx lave en mere fokuseret indsats for konkrete målgrupper, og for at arbejde med metodeudvikling, der potentielt kan forankres i den almindelige drift efterfølgende.

Der er casekommuner, der giver udtryk for, at tilgængeligheden af statslige puljemidler hænger sammen med, at ressourcerne til integrationsindsatsen er blevet kraftigt beskåret: *"De [puljemidlerne, red.] er der jo kun, fordi der er skåret helt ind til benet i den grundlæggende drift"* udtaler en leder fra en casekommune. Disse kommuner ser den eksterne finansiering som afgørende for at kunne levere den integrationsindsats, de gerne vil.

Der er dog også casekommuner, der ikke gør brug af ekstern finansiering. Dette gælder eksempelvis for en mindre kommune, hvor medarbejderne oplever, at de i kommunen ikke har ressourcerne til at ansøge og opfylde det dokumentationskrav, der er ved at modtage ekstern finansiering. Der er ikke i den pågældende casekommune en enhed eller medarbejdere, der kan hjælpe dem med at ansøge om eksterne midler. I denne casekommune oplever de dog, at de kan løse integrationsopgaven inden for rammerne af kommunens økonomi. I en anden og større casekommune fortæller medarbejdere ligeledes, at de primært løser integrationsopgaven inden for kommunens driftsbudget.

Nogle casekommuner har medarbejdere i integrationsteamet eller i en tværgående enhed, der har erfaring med og kan påtage sig opgaven med at udarbejde ansøgninger såvel som de dokumentationskrav, der medfølger. Selv de større casekommuner oplever, at der er en stor arbejdsopgave forbundet med at modtage ekstern finansiering. Medarbejdere og ledere beskriver særligt det løbende og afsluttende dokumentationsarbejde som bureaukratisk og tungt. En leder fra en integrationsafdeling siger om ansøgningsprocesser og dokumentation af eksterne midler: *"Jeg synes populært sagt, at det er noget, fanden har skabt. Giv os dog de midler! Vi kan godt selv administrere det."* Der er dog både hos denne og andre interviewpersoner en forståelse for, at der skal være en dokumentation af, hvordan de eksternt finansierede indsatser er blevet gennemført og midlerne forbrugt. Både ledere og medarbejdere efterspørger muligheden for at ansøge om midler, hvor der ikke er lige så stort et dokumentationskrav, fx ved at midlerne i højere grad var målrettet driften af kommunernes eksisterende indsatser.

Vi spurgte også vores interviewpersoner om, hvad eksterne midler med fordel kan bruges til. Her er der casekommuner, der efterspørger, at ekstern finansiering i højere grad kunne bruges i driften af integrationsindsatsen, fordi denne opleves at være blevet beskåret. Der er dog også casekommuner, der fremhæver det positive i, at de eksterne midler er bundet til et konkret projekt og derfor ikke bare forsvinder ind i driften. En leder i en casekommune siger eksempelvis, at projekterne er med til at give et tydeligt mål for arbejdet. Det er ikke, fordi kommunen ikke godt kunne bruge flere penge i driften, men de oplever, at der er en risiko for, at midlerne vil gå til mere af det samme, hvis de føres ind i driften. En leder fra en integrationsafdeling siger: *"Hvis vi havde fået dem [midlerne, red.] som drift, ville vi godt kunne have udnyttet dem."*

Men det bliver ligesom en almindelig husholdning: Hvis der kommer flere penge, bliver det hele gerne lidt leverpostej, hvorimod projekterne gør målet tydeligt. De giver energi, og vi kan tage de gode erfaringer med videre.” Ledere og medarbejdere i flere af casekommunerne fremhæver deres erfaringer med, at projekter kan bidrage til at gøre integrationsarbejdet mere konkret eller fokuseret.

Integrations- og Beskæftigelsesambassadør (IBA)-projektet er et konkret projekt, der er finansieret af puljemidler, og som flere af casekommunerne har erfaring med. 36 kommuner har fået støtte til at ansætte en IBA i en periode på 3½ år fra midt 2018 til ultimo 2021. IBA'en skal støtte kommunerne i deres indsats med at skabe flest mulige job til flygtninge og familiesammenførte til flygtninge. Midlerne dækker lønomkostningerne til IBA'en, og ikke yderligere projektkomkostninger.

Boks 7.1 Pulje til ansættelse af en integrations- og beskæftigelsesambassadør (IBA)

Puljen har til formål at give 35 kommuner støtte til at ansætte en integrations- og beskæftigelsesambassadør i en periode på 3½ år.

Som led i udmøntningen af satspuljeaftalen for 2018 har partierne bag aftalen besluttet at afsætte 78,1 mio. kr. over 4 år til indsatsen ”Integrations- og beskæftigelsesambassadører”.

Heraf er der afsat 61,25 mio. kr. i den udmeldte ansøgningspulje, hvorfra kommunerne nu kan søge om midler til at ansætte en ambassadør. Ambassadørerne vil blive understøttet fra central side, idet der afsættes tre årsværk i Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), som skal understøtte ambassadørernes arbejde med at styrke kommunernes beskæftigelsesrettede integrationsindsats.

Ambassadørerne skal støtte kommunerne i deres indsats med IGU-forløb, virksomhedspraktikker og job med løntilskud, hvor der er et godt match mellem flygtning og virksomhed, som tager udgangspunkt i virksomhedernes behov for arbejdskraft. Derfor skal ambassadørerne også sikre, at kontakten til virksomhederne styrkes, så virksomhederne oplever en hurtig og kvalificeret service i tæt dialog med kommunen.

Kilde: uim.dk

Blandt de casekommuner, der har en IBA, er der erfaringer med, at IBA'en giver mulighed for at skabe erfaringer, der kan bredes ud til relevante medarbejdere og samarbejdspartnere i kommunen, såvel som mulighed for at vidensdele med andre kommuner i IBA-projektet. Nogle casekommuner fremhæver muligheden for at vidensdele med andre kommuner om deres erfaringer som en af styrkerne ved IBA projektet. Andre casekommuner oplever derimod, at kommunernes forskelligheder i forhold til fx geografi og demografi gør det svært at trække på hinandens erfaringer i praksis.

I de casekommuner, der har en IBA, har der været meget fokus på at undersøge de eksisterende integrationsindsatser i kommunen og på at beskrive eksisterende indsatser og forløb. Flere medarbejdere i casekommunerne beskriver, at de oplever det som værdifuldt at have beskrivelse af målgrupper, indsatser og deres formål, da det bidrager til at strukturere og tydeliggøre deres arbejde og gør det lettere at vidensdele og evaluere indsatserne. IBA'en har flere steder også haft en rolle i forhold til at samarbejde med sprogskolen, lave tilbud til borgere, der ikke er i gang med et virksomhedsrettet tilbud, og/eller i forhold til at finde praktikpladser.

Erfaringen fra casestudierne er, at IBA'en primært har haft en rolle i forhold til at beskrive eksisterende indsatser og skabe vidensdeling og i mindre grad brobygge mellem kommune og

virksomheder. Ledere og medarbejdere fra casekommunerne peger på, at erfaringerne med en mere systematisk beskrivelse af indsætterne, er det, som de primært vil tage med sig fra IBA-projektet og bruge til at forankre i integrationsindsatsen.

Foruden puljemidler til projekterne Integrations- og beskæftigelsesambassadører (IBA) og projektet Støtte til at få flere kvinder med indvandrerbaggrund i beskæftigelse er der casekommuner, der har erfaring med at få EU-midler til EU-projekter med fokus på integration eller midler fra private fonde. Også disse projekter opleves at give kommunerne mulighed for at lave en særlige indsats for udvalgte målgrupper eller afprøve nye metoder.

7.4 Opsamling

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at omkring to-tredjedele af kommunerne har fået ekstern finansiering til indsatser under integrationsloven og en-tredjedel har fået ekstern finansiering til indsatser under LAB-loven. De statslige puljemidler står for en stor del af den eksterne finansiering, som kommunerne modtager til forskellige typer af indsatser med ekstern finansiering. Den eksterne finansiering anvendes især til at styrke den virksomhedsrettede indsats og til at afprøve nye metoder og arbejdsgange, men også i et vist omfang til at introducere nye indsatser.

47 kommuner har i vores spørgeskemaundersøgelse angivet, at de har opnået ekstern finansiering. Næsten alle disse kommuner har også svaret, at de har oplevet, at de eksterne midler har ført til en forbedret indsats.

Det varierer, i hvilket omfang casekommunerne gør brug af eksterne midler i deres integrationsindsats. Forskellene kan skyldes kommunestørrelse og organisering, men også tidligere erfaringer og ledelsesfokus. Casestudierne giver ikke mulighed for at pege på et bestemt mønster i kommunernes muligheder for at søge og få adgang til eksterne midler. Det synes dog at have betydning, at kommunen har medarbejdere, der har erfaring med og kan afsætte tid til at ansøge om og dokumentere brugen af eksterne midler. Derudover har ledelsesfokus også betydning for, om og hvilke puljer de forskellige kommuner søger.

Ifølge casekommunerne er fordelene ved den eksterne finansiering, at det giver kommunerne mulighed for at afprøve nye metoder og/eller arbejde fokuseret med en særlig målgruppe. Ulemperne ved den eksterne finansiering er primært de dokumentationskrav, der er forbundet med de eksterne midler. Disse krav opleves som en stor opgave, og de udgør en barriere for, at nogle kommuner kan søge eksterne midler, fordi de ikke har medarbejderressourcerne til det.

Nogle casekommuner efterspørger muligheden for, at eksterne midler kan indgå i driften af den eksisterende indsats, der opleves som stærkt beskåret. Andre casekommuner sætter pris på, at eksterne midler giver mulighed for at prøve nye ting af eller arbejde fokuseret med et område og ikke bare *"forsvinder ind i driften"*. Som det fremgår af vores spørgeskemaundersøgelse, siger et stort flertal af de 47 kommuner, som faktisk har opnået ekstern finansiering, at midlerne har bidraget til at forbedre indsatsen. Det indikerer sammen med casestudierne, at midler, som staten giver til kommuner til en udvikling af en særligt indsats, faktisk også kan føre til en forbedret kommunal beskæftigelsesrettet integrationsindsats – i hvert fald set fra kommunernes synsvinkel.

8 Litteraturoversigt

I dette kapitel afdækker vi den videnskabelige litteratur, der undersøger effekter af forskellige typer af indsatser, der har til formål at få flygtninge og ikkevestlige indvandrere i beskæftigelse. Formålet er at identificere, hvilke typer af indsatser der har vist sig at være virkningsfulde i forhold til at nedbryde barrierer for flygtninges og indvandreres deltagelse på arbejdsmarkedet.

Oversigten er baseret på en systematisk gennemgang af den nyere videnskabelige litteratur, og inkluderer primært studier fra de nordiske lande. Typen af indsatser, der undersøges, inkluderer en række forskellige indsatser på beskæftigelsesområdet såvel som på familie- og boligområdet.

Vi bygger i oversigten videre på den viden, der er indeholdt i tre nyere danske litteraturstudier på området. Det drejer sig om Arendt & Pozzoli (2013) og Arendt et al. (2016), som begge undersøger effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ledige ikkevestlige indvandrere, samt Arendt & Schultz-Nielsen (2019), som undersøger effekten af en række forskellige indsatser på ikkevestlige kvinders beskæftigelse. Sammen med nyere enkeltstående studier indgår indsigter fra disse eksisterende litteraturstudier i oversigten.⁴⁸

Kapitlet starter med en beskrivelse af, hvilke inklusionskriterier der ligger til grund for udvælgelsen af de inkluderede studier, samt metoden, der er blevet anvendt i forbindelse med litteratursøgningen, udvælgelsen af studier og den endelige opgørelse af graden af evidens. Resultaterne af oversigten præsenteres herefter.

8.1 Inklusionskriterier

Målgruppen

Målgruppen for litteraturstudiet er 18-64-årige flygtninge og indvandrere fra ikkevestlige lande, som er uden for beskæftigelse, og som ikke er på førtidspension.⁴⁹ Hvis oprindelsesland ikke er nævnt, følger vi Arendt et al. (2016) og inkluderer kun studier, hvis det vurderes, at størstedelen af indvandrerne er ikkevestlige, eller hvis opholdsgrundlaget er oplyst som flygtning, da de fleste flygtninge er fra ikkevestlige lande.

Indsatser og effektmål

Typen af indsatser, der måles effekt på, har ikke på forhånd været afgrænset, men det har været et krav, at effekten af indsatsen opgøres i forhold til relevante beskæftigelsesudfald, herunder:

- ordinær beskæftigelse
- varighed af ledighed
- jobparathed
- lønindkomst
- selvforsørgelse
- ordinær uddannelse.

⁴⁸ Bemærk i øvrigt, at forskere fra VIVE arbejder på et Campbell Review om effekter af beskæftigelsesrettede indsatser, se studiets udgivne protokol (Thuesen et al., 2020c).

⁴⁹ Ikkevestlige lande afgrænses i henhold til Danmarks Statistiks praksis, hvor vestlige lande omfatter alle 28 EU-lande samt Andorra, Island, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Schweiz, Vatikanstaten, Canada, USA, Australien og New Zealand, og hvor ikkevestlige lande omfatter alle øvrige lande (DST, 2017).

Dette dækker også studier, som undersøger, om en given effekt har virket i forhold til at rykke flygtninge og indvandrere tættere på arbejdsmarkedet (dvs. gøre dem jobparate). Det har ikke været et krav, at indsatserne er rettet specifikt mod målgruppen, men blot at effekterne opgøres separat for ikkevestlige indvandrere og/eller flygtninge.

Endelig har det været et kriterie for inklusion, at der skal være tale om egentlige indsatser og projekter. Studier, der omfatter nationale reformer, herunder ændringer i størrelsen af overførselsindkomster og brugen af økonomiske sanktioner, indgår derfor ikke i litteraturstudiet.

Studiernes metode

Det har været et kriterie, at de inkluderede studier med en rimelig sikkerhed afdækker en kausal sammenhæng. Det vil sige, at det med rimelighed kan antages, at den effekt, der måles, rent faktisk skyldes den indsats, der bliver målt på.

For at kunne måle en kausal effekt er det nødvendigt at identificere en kontrolgruppe af personer, der ikke har været udsat for indsatsen, men som minder så meget som muligt om gruppen af de personer, der har modtaget indsatsen (indsatsgruppen). Dette gælder både i forhold til relevante karakteristika, som vi typisk kan observere (fx alder, køn, familieforhold, herkomst, danskundskaber, osv.), og de karakteristika, vi typisk ikke kan observere (fx motivation). Ligner de to grupper ikke hinanden, opstår der risiko for, at den fundne effekt i stedet afspejler forskelle mellem de to grupper. Risikoen for denne type bias (selektionsbias) afhænger derved af graden af sammenlignelighed mellem indsats- og kontrolgruppen (Amilon & Andersen, 2019).

Den ideelle metode til effektmåling er derfor lodtrækningsforsøg, hvor personer inddeles i indsats- og kontrolgruppen via lodtrækning. Denne metode sikrer principielt, at der ingen systematiske forskelle er mellem de to grupper, og at indsats- og kontrolgruppen derfor i udgangspunktet er ens på tværs af både observerbare og ikke-observerbare karakteristika (Amilon & Andersen, 2019). Ofte er det dog ikke muligt at benytte lodtrækningsforsøg. Dette kan enten være, fordi indsatsen er obligatorisk for alle i målgruppen, eller af andre grunde såsom fx etiske hensyn (Arendt et al. 2016). Analyser inden for dette område er derfor ofte baseret på ikke-eksperimentelle design, hvor man ved hjælp af statistiske metoder forsøger at etablere en sammenlignelig kontrolgruppe.

I udvælgelsen af studier har det derfor været et krav, at der skal være tale om kvantitative effektstudier, der enten beror på et eksperimentelt design eller et ikke-eksperimentelt design, hvor identifikationen af den kausale sammenhæng er godtgjort. Dette kan eksempelvis være via et naturligt eksperiment (fx en indsats i udvalgte kommuner) eller via økonometriske metoder, som forsøger at etablere en kontrolgruppe, herunder eksempelvis matching, difference-in-differences eller varighedsmodeller. Vores endelige beslutning om at inkludere et studie bygger dog på en konkret kvalitetsvurdering.

Lande og tidsperiode

For at sikre, at de inkluderede studier er relevante i en dansk sammenhæng, hvor relativt høje minimumslønninger, sikret gennem overenskomsterne, begrænser jobmulighederne for lavtuddannede flygtninge og indvandrere, har studier baseret på dansk eller nordisk empiri været første prioritet. Studier fra enkelte andre europæiske lande er dog også medtaget, da det vurderes, at de også er relevante i en dansk sammenhæng.

Tidsmæssigt har vi valgt at afgrænse søgningen efter nye enkeltstudier til studier, der er udgivet i løbet af de seneste 10 år. I de tidligere tre litteraturstudier, som indgår i nærværende

litteraturoversigt (Arendt & Pozzoli, 2013; Arendt et al., 2016 og Arendt & Schultz-Nielsen, 2019), indgår der dog en række studier udgivet før 2010. Da disse tidligere studier indgår i analyserne i de tidligere tre litteraturstudier, indgår de derfor også i vores samlede analyse, da denne bl.a. bygger på indsigterne fra disse litteraturstudier.

8.2 Metode

Nedenfor beskriver vi den metode, der er blevet anvendt i forbindelse med litteratursøgningen, udvælgelsen af studier og den endelige opgørelse af graden af evidens.

8.2.1 Litteratursøgning

Der er søgt efter studier, der enten er skrevet på engelsk, dansk, norsk eller svensk, som er udgivet i fagfællebedømte tidsskrifter, eller som er arbejdspapirer, publiceret i anerkendte working paper-serier eller som en del af universiteters working paper-serier. Endelig er der også søgt efter rapporter og arbejdspapirer udarbejdet af anerkendte forskningsinstitutioner.

Der er søgt systematisk efter danske og internationale studier i følgende bibliografiske online-databaser, forskningsnetværk og biblioteksdatabaser: Academic Search Premier, EconLit, Sociological Abstracts, SocIndex, ERIC, International Bibliography of the Social Sciences – IBSS, PsycInfo, Social Science Citation Index (Web of Science), IDEAS/RePEc, Danbib Netpunkt (National Dansk biblioteksbase), LIBRIS (National svensk biblioteksbase), ORIA (National norsk biblioteksbase) samt følgende nordiske forskningsdatabaser: Den Danske Forskningsdatabase, NORA, Norske vitenarkiv, SwePub.

Denne søgning er suppleret med studier fundet via en gennemgang af følgende hjemmesider: www.cabiweb.dk, www.integrationsviden.dk, www.jobeffekter.dk, www.socialstyrelsen.se, www.folkhalsomyndigheten.se, <https://fafo.no> og www.nav.no.

Søgestrategien beror på en række søgeord, som er blevet målrettet de enkelte databaser undervejs og udvidet i en iterativ proces, efterhånden som terminologien blev fastlagt. Søgeordene er tilpasset dansk, svensk og norsk.⁵⁰ Udgangspunktet for arbejdet med at finde de rette søgetermer har været eksisterende litteraturstudier, herunder Arendt & Pozzoli (2013), Butschek & Walter (2014), Arendt et al. (2016), Arendt & Schultz-Nielsen (2019) og Thuesen et al. (2020c). På baggrund af disse studier har vi identificeret en række engelske søgetermer, der dækker:

- målgruppen (fx immigrant, migrant, asylum seeker, refugee)
- effektmålene (fx employment/unemployment, education, earnings, labour market integration)
- indsatserne (fx active labour market programmes, introduction programs, family policy, childcare, health)
- de ønskede typer af studier (fx causal effect, impact, evaluation, natural experiment).

I alt resulterede søgningen på tværs af de nævnte databaser og hjemmesider i 3.945 fund.

⁵⁰ Søgestrategien kan sendes efter henvendelse.

8.2.2 Udvalgelse af relevante studier

Udvælgelsen af de studier, der indgår i denne litteraturoversigt, er foregået i flere trin. Først er alle 3.945 fund blevet screenet på baggrund af titel og abstract for at frasortere studier, der var klart irrelevante. I alt blev 3.589 studier frasorteret i dette trin. Herefter er de resterende 356 studier blevet nærmere gennemlæst, og 330 studier frasorteret, da de ikke opfyldte et eller flere af inklusionskriterierne. Dette resulterede i, i alt 26 studier, som blev vurderet relevante i forhold til inklusionskriterierne.

Blandt disse 26 studier tæller de tre tidligere litteraturoversigter (Arendt & Pozzoli, 2013; Arendt et al. 2016 og Arendt & Schultz-Nielsen, 2019). Yderligere 11 af de resterende 23 studier er allerede indeholdt i disse tre litteraturoversigter. Disse 11 studier bliver derfor ikke inkluderet igen som enkeltstudier. Dette efterlader derfor i alt 12 nye enkeltstudier, som vurderes relevante ud over de tre litteraturstudier.⁵¹

Derudover har vi valgt at inkludere yderligere tre VIVE-studier, som blev færdiggjort efter litteratursøgningen (Thuesen et al., 2020a; Thuesen et al. 2020b; Arendt og Bolvig, 2020) samt to andre studier (Rotger, 2011; Arendt et al., 2018), som vi sidenhen er blevet opmærksomme på.⁵²

Dette betyder, at der sammenlagt er udvalgt 20 studier til inklusion i litteraturoversigten, hvoraf de 17 er enkeltstudier, og de resterende tre er de førnævnte litteraturstudier.

De udvalgte enkeltstudier er hovedsagligt fra Norden. Otte studier er fra Danmark, tre fra Norge, to fra Sverige og et fra Finland. De resterende tre studier fra Frankrig, Tyskland og Holland. Indsatserne, der undersøges i de udvalgte studier, spænder over sprogundervisning, introduktionsprogrammer, virksomhedspraktik og andre beskæftigelsesrettede indsatser samt familierpolitik og boligplacering, se Tabel 8.1.

Tabel 8.1 Oversigt over udvalgte studier

Studie	Indsats	Land (empiri)
Arendt et al. (2020)	Sprogundervisning	Danmark
Lochmann et al. (2019)	Sprogundervisning	Frankrig
Rotger (2011)	Sprogundervisning	Danmark
Andersson et al. (2017)	Introduktionsprogram	Sverige
Sarvimäki & Hämäläinen (2016)	Individualiserede integrationsplaner	Finland
Thuesen et al. (2020a)	Virksomhedsrettet indsats med en brancheorienteret tilgang (virksomhedspraktik er et kerneelement)	Danmark
Arendt (2020)	Tidlig jobrettet integrationsindsats (virksomhedspraktik er et kernelement)	Danmark
Arendt og Bolvig (2020)	Tidlig virksomhedspraktik	Danmark
Arendt et al. (2018)	Integrationspålæg (virksomhedspraktik er et kerneelement)	Danmark
Hardoy & Zhang (2019)	Virksomhedspraktik, vejledning og opkvalificering, løntilskud	Norge
Battisti et al. (2019)	Hjælp til jobsøgning	Tyskland
Månsson & Delander (2017)	Mentorprogram	Sverige
Thuesen et al. (2020b)	Økonomisk støtte og rådgivning om virkningsfulde indsatser til kommuner	Danmark

⁵¹ Blandt de 13 enkeltstudier blev der fundet tre arbejdspapirer, som senere er blevet udgivet i et fagfællevalueret internationalt tidsskrift. I disse tilfælde benytter vi den version, der er udgivet. Dette drejer sig om Arendt (2020), Andersson et al. (2017), Lochmann et al. (2019) og Battisti et al. (2019).

⁵² Efter litteratursøgningen var afsluttet, blev hjemmesiden imdi.no (norske Integrerings- og mangfoldhedsdirektoratet) også gennemført, men der blev ikke fundet nogen relevante studier, som ikke allerede var inkluderet.

Studie	Indsats	Land (empiri)
Naz (2010)	Tilskud for ikke at benytte offentligt subsidieret børnepasning	Norge
Flaatten, K. K. (2015)	Tilskud for ikke at benytte offentligt subsidieret børnepasning	Norge
Beckers & Borghans (2011)	Boligplacering	Holland
Damm (2014)	Boligplacering og netværk	Danmark
Arendt & Pozzoli (2013)	Litteraturstudie over 19 enkeltstående studier	
Arendt et al. (2016)	Opdatering af Arendt & Pozzoli (2013) med yderligere 3 studier	Norden, Israel og Tyskland
Arendt & Schultz-Nielsen (2019)	Litteraturstudie med fokus på kvinder og med over 23 enkeltstående studier	Norden

Anm.: Studierne er sorteret i forhold til indsatsen, der undersøges. Bilagsrapporten indeholder resumé af hvert studie.

8.2.3 Opgørelse af indsatsernes effekter

Enkelte af de inkluderede studier skelner mellem følgende typer af effekter:

- **Fastholdelseeffekter** (kaldes også fastlåsningseffekter) refererer til effekter under deltagelse i indsatsen (Arendt & Pozzoli, 2013). Effekten fremkommer ved, at ledige ændrer jobsøgningsadfærd, imens de deltager i en indsats, og kan være enten positiv eller negativ. En negativ effekt fremkommer ved, at ledige søger færre job, imens de deltager i en indsats, fordi de fx ønsker at færdiggøre indsatsen, eller fordi de har mindre tid til jobsøgning. En positiv effekt kan fremkomme, hvis de ledige øger deres jobsøgning under deltagelse i en indsats (Jobeffekter, 2020). Dette kan fx opstå, hvis de ledige ikke synes, at indsatsen er nyttig (Arendt & Pozzoli, 2013).
- **Programeffekter** refererer til effekter efter deltagelse i indsatsen er forbi (Arendt & Pozzoli, 2013). Effekten fremkommer ved, at ledige fx har opnået nye færdigheder og kvalifikationer som følge af indsatsen, som gør det nemmere at finde et job. Effekten kan imidlertid også være negativ, hvis opkvalificeringen fx medfører, at ledige indsnævrer deres jobsøgning (Jobeffekter, 2020), eller hvis arbejdsgivere opfatter deltagelse i indsatsen som et negativt signal (Arendt & Pozzoli, 2013).
- **Nettoeffekter** refererer til summen af fastholdelseeffekten og programeffekten (Arendt & Pozzoli, 2013) og viser således den samlede isolerede effekt af indsatsen på den lediges chancer for at komme i beskæftigelse (Jobeffekter, 2020).⁵³

I de tilfælde, hvor disse begreber bruges i studierne, bruger vi ligeledes disse begreber i opsummeringen og diskussionen af studierne.

8.2.4 Opgørelse af evidens

Graden af evidens for hver type af indsats sammenfattes efter det videnshierarki, som også blev brugt i Arendt & Pozzoli (2013) og Arendt et al. (2016), se Tabel 8.2. Oprindeligt blev dette videnshierarki foreslået af Borg et al. (2010) i *Hvidbog om mentalt helbred, sygefravær og tilbagevenden til arbejde* (2010, s. 22), og er siden også blevet brugt af STAR. Den endelige vurdering om graden af evidens er dog foretaget på baggrund af forfatternes overordnede sammenfattende vurdering af evidensen af den viden, der findes på området.

⁵³ I princippet består nettoeffekten af summen af fastholdelseeffekten, programeffekten og motivationseffekten, hvor sidstnævnte refererer til effekter, der opstår, når personer har udsigt til at skulle deltage i en indsats. I praksis estimeres denne effekt dog sjældent (Arendt & Pozzoli, 2013), og nettoeffekten vil derfor ofte blot være summen af de to første effekter (Jobeffekter, 2020).

Tabel 8.2 Videnshierarki

Overordnet vidensniveau	Detaljeret vidensniveau	Kriterier
Evidens	Stærk evidens	En overvægt på tre eller flere studier med høj kvalitet, og/eller et forskningsbaseret review viser resultater, der går i samme retning.
	Moderat evidens	En overvægt på to studier af høj kvalitet viser resultater, der går i samme retning.
Indikation	Indikation	En overvægt på et studie af høj kvalitet eller flere studier med begrænset kvalitet viser resultater, der går i samme retning.
Ingen viden/effekt	Modstridende viden	Studier viser resultater, der går i forskellig retning. Ingen overvægt.
	Ingen viden	Ingen eller få studier med begrænset kvalitet viser resultater. Ingen overvægt.

Kilde: Arendt & Pozzoli (2013)

Kvaliteten af de inkluderede studier er her en vigtig parameter, og der er derfor foretaget en kvalitetsvurdering af hvert enkeltstudie inkluderet i denne oversigt. Selv om det har været et kriterie for inklusion, at alle studier med en hvis rimelighed skal afdække en kausal sammenhæng, formår nogle af de inkluderede studier at gøre dette bedre end andre. Den kvantitative metode, der benyttes i studiet, spiller her en central rolle, og resultater, der er baseret på en metode, der tager højde for forskelle i både observerbare og ikke-observerbare karakteristika mellem indsats- og kontrolgruppen, vil således have en lavere risiko for bias end resultater baseret på en metode, der udelukkende tager højde for forskelle i observerbare karakteristika. Kvaliteten af udførelsen spiller dog en afgørende rolle i vores kvalitetsvurdering, og studier, der udelukkende kontrollerer for observerbare karakteristika, kan således godt vurderes som værende af høj kvalitet, givet at de kontrollerer for en lang række relevante observerbare karakteristika.

8.3 Sprogundervisning

I dette og de følgende afsnit opgøres resultaterne af litteraturoversigten. Enkeltstudierne inddeles efter type af indsats og sammenfattes i en oversigtstabel under hver indsatsstype. Ud over enkeltstudierne inddrages også indsigter fra de inkluderede tre litteraturstudier (Arendt & Pozzoli, 2013; Arendt et al., 2016 og Arendt & Schultz-Nielsen, 2019). Afrapporteringen af indsatsernes effekt over for målgruppen, og opgørelsen af graden af evidens herfor, beror derfor på en kombination af indsigter fra nyere enkeltstående studier og fra allerede eksisterende litteraturoversigter.

Resuméer af nye enkeltstudier er indeholdt i bilagsrapporten. I de tidligere litteraturstudier kan man læse om de fleste studier, som indgår deri.

På baggrund af litteratursøgningen har vi identificeret tre studier fra henholdsvis Danmark (Rotger, 2011 og Arendt et al., 2020) og Frankrig (Lochmann et al., 2019), som undersøger beskæftigelseseffekten af undervisning i henholdsvis dansk og fransk, se Tabel 8.3.

Arendt et al. (2020) undersøger kort- og langtidseffekter af styrkelsen af danskuddannelsen for nytilkomne flygtninge, som blev vedtaget under integrationsloven fra 1999. Med reformen blev kvaliteten af danskuddannelsen forbedret og antallet af dansktimer øget fra 1.370 timer over en periode på 18 måneder til 1.800 timer over en periode på 36 måneder. Studiet viser, at de langsigtede effekter af indsatsen er positive og af betydelig størrelse. Over en 18-års periode findes således en samlet effekt på 23 % på beskæftigelsen og 33,7 % på indkomsten. På kort

sigt, imens undervisning foregår, viser studiet derimod, at der er ingen signifikante effekter, og effekten viser sig første gang 4-5 år, efter undervisningen starter. I studiet måles beskæftigelsen som andelen af et arbejdsår på fuldtid. Den kumulerede beskæftigelseseffekt på 23 %, målt over en 18-års periode, svarer således til 9 måneders ekstra beskæftigelse. Den kumulerede indkomsteffekt på 33,7 % svarer samlet set til omkring 45.000 USD akkumuleret over de 18 år eller 2.510 USD (ca. 15.000 DKR) pr. år. Denne effekt skyldes delvist en øget beskæftigelse, og delvist at de, der er i arbejde, tjener mere.

Rotger (2011) undersøger også beskæftigelseseffekterne af danskuddannelsen vedtaget under integrationsloven fra 1999. Han fokuserer dog udelukkende på familiesammenførte til indvandrere (ikke-flygtninge) fra ikke-vestlige lande, for hvem danskuddannelse med loven blev obligatorisk for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse. Målt over en periode på op til 9 år efter ankomst i Danmark viser resultaterne, at obligatorisk danskuddannelse ingen effekt har på, hvor meget målgruppen deltager på arbejdsmarkedet (målt i arbejdstimer). Studiet finder dog en langsigtet positiv effekt på den gennemsnitlige årlige bruttoindkomst. Denne effekt kan skyldes, at beskæftigelsen stiger, men også at de, der er i arbejde, tjener mere som følge af, at deres produktivitet øges, når de bliver bedre til dansk. Studiet af Rotger skelner ikke mellem disse to mekanismer, men det mest sandsynlige er dog, at effekten er en kombination af begge dele. Effekten viser sig første gang fra 2002, altså 3 år efter ankomst. 8-9 år efter ankomst er effekten på mellem 12.000-19.000 kr. i gennemsnit. Samtidig viser analysen tegn på negative effekter på bruttoindkomsten i de første år efter påbegyndt danskuddannelse. I studiet tilskrives dette fastholdelseeffekter grundet deltagelse i danskuddannelsen.

Lochmann et al. (2019) undersøger beskæftigelseseffekterne på kort sigt af en lovgivning fra 2007, som indførte obligatorisk franskundervisning for nyankomne flygtninge og indvandrere uden et basalt niveau af fransk. Effekten undersøges 3 år efter forløbets start, hvor 90 % af deltagerne har færdiggjort indsatsen. Studiet finder ingen effekter på hverken beskæftigelse eller indkomst, men finder dog en øget sandsynlighed for at indgå i arbejdsstyrken (dvs. være registreret som enten ledig eller i arbejde). Selv om effekterne minder om de danske resultater på kort sigt, er det vigtigt at understrege, at den danske indsats er langt mere omfattende i forhold til antallet af undervisningstimer end den franske. Manglen på beskæftigelseseffekter i det franske studie kan derfor, som nævnt i studiet, også skyldes, at indsatsen er relativt begrænset, og at sprogniveauet ikke øges tilstrækkeligt.

Det er vigtigt at understrege, at der er forskel på målgrupperne i de tre studier. Arendt et al. (2020) fokuserer således på flygtninge og familiesammenførte hertil. Rotger (2011) ser derimod udelukkende på familiesammenførte til indvandrere fra ikke-vestlige lande (ikke-flygtninge), som på tidspunktet for familiesammenførelsen har været selvforsørgende. Endelig fokuserer Lochmann et al. (2019) på en bredere målgruppe, som inkluderer både flygtninge og ikke-flygtninge fra ikke-vestlige lande samt familiesammenførte.

På trods af disse forskelle peger resultaterne på, at sprogundervisning på længere sigt (efter 3-5 år) har positive effekter på beskæftigelsen, målt via enten omfanget af beskæftigelsen (andel af et fuldtidsarbejdsår) eller via indkomsten. Samtidig peger resultaterne dog også på, at der på kort sigt (under indsatsen eller kort efter) ingen effekter er. Endelig viser resultaterne af et ældre dansk studie (Clausen et al., 2009), omtalt i Arendt & Pozzoli (2013), at chancen for at komme i selvforsørgelse reduceres, mens udlændinge deltager i danskuddannelse, men øges efter endt deltagelse. I det omtalte studie er effekten dog ikke stor nok til at opveje de initiale negative effekter (Arendt & Pozzoli, 2013).

Alle tre ovennævnte studier er veludførte, og risikoen for bias vurderes til at være lav i alle tilfælde. De tre studier beror alle på en kvasi-eksperimentel metode (regression discontinuity design), hvor individer allokeres mere eller mindre tilfældigt til indsatsen på baggrund af datoen for deres ankomst (Rotger, 2011), opnået flygtningestatus (Arendt et al., 2020) eller testscore (Lochmann et al., 2019).

Sprogundervisning er endvidere en central del af de nordiske introduktionsprogrammer (Andersson, 2019), og i flere af de studier, der undersøger effekterne af disse programmer, kan det være svært at isolere effekten af sprogundervisningen. Resultaterne fra Sarvimäki & Hämmäläinen (2016), som finder positive langsigtede effekter af individuelle integrationsplaner på lønindkomsten blandt indvandrere (se afsnit 8.4) tyder eksempelvis på, at effekten delvist skyldes øget sprogundervisning, selv om dette ikke testes direkte.

Tabel 8.3 Enkeltstudier om sprogundervisning

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt mål	Tidshorisont	Effekt	Metode	Kvalitet
Arendt et al. (2020) <i>Danmark</i>	Danskuddannelse	Flygtninge og *FS hertil	Beskæftigelse (andel af et fuldtidsarbejdsår)	Op til 18 år efter indsatsen	Positiv	RDD**	Høj
			Indkomst		Positiv		
Rotger (2011) <i>Danmark</i>	Danskuddannelse	FS til ikke-vestlige indvandrere (ikke-flygtninge)	Arbejdstimer	Op til 9 år efter ankomst	Ingen	RDD	Høj
			Bruttoindtægt		Positiv		
Lochmann et al. (2019)*** <i>Frankrig</i>	Franskundervisning	Indvandrere (inklusive flygtninge og FS)	Sandsynligheden for beskæftigelse	3 år efter påbegyndt undervisning	Ingen	RDD	Høj
			Indkomst		Ingen		
			Deltagelse i arbejdsstyrken		Positiv		

Anm.: Kvalitetsvurdering er baseret på VIVEs egen vurdering.

Note: *FS står for Familiesammenførte, **RDD står for Regression-discontinuity-design. ***Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevalueret international tidsskrift.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

De eksisterende litteraturstudier nævner foruden Clausen et al. (2009) et ældre norsk studie (Hayfron, 2001) samt et svensk studie (Kennerberg & Åslund, 2010). Hayfron (2001) estimerer effekten af sprogundervisning på lønindkomsten blandt ikke-vestlige indvandrere, men finder ingen signifikant effekt på kort sigt. Både Arendt & Pozzoli (2013) og Arendt & Schultz-Nielsen (2019) peger dog på, at studiet har nogle væsentlige metodiske svagheder, som kan påvirke resultatet, og derfor ser vi bort fra dette studie. Kennerberg & Åslund (2010), som nævnes i Arendt & Schultz-Nielsen (2019), undersøger effekten af svenskundervisning på beskæftigelsen blandt flygtninge og indvandrere. Resultaterne viser, at sprogundervisningen har negative effekter på beskæftigelsen i de første 5 år, efter undervisningen er påbegyndt, men at effekterne derefter bliver positive for gruppen af deltagere, som afslutter programmet, og er størst for kvinderne. Kennerberg & Åslund (2010) understreger dog selv, at resultaterne ikke nødvendigvis kan tolkes som kausale effekter, og vi ser derfor også bort fra dette studie.

Opsummering vedrørende sprogundervisning

Overordnet set vurderer vi, at indsigterne fra de tidligere litteraturstudier ikke giver anledning til ændringer i den samlede konklusion. Vi vurderer derfor, at der er moderat evidens for, at

sprogundervisning har en langsigtet (efter 3-5 år) positiv beskæftigelseseffekt. Sarvimäki & Hämäläinen (2016) (se afsnit 8.3.2) understøtter denne konklusion og peger på, at indsatser rettet specifikt mod indvandrere, herunder sprogundervisning, øger deres lønindkomst. Samtidig peger resultaterne dog også entydigt på, at der på kort sigt (under indsatsen eller kort efter) ingen effekter er. Dette kan skyldes fastlåsnings effekter, idet deltagelse i sprogundervisningen efterlader mindre tid til at søge job. På denne baggrund vurderer vi, at der er stærk evidens for, at der på kort sigt ingen beskæftigelses effekter er af sprogundervisning.

Endelig er Lochmann et al. (2019) det eneste af de inkluderede studier, der undersøger effekten på deltagelse i arbejdsstyrken. På denne baggrund vurderer vi derfor, at der er utilstrækkelig viden til at konkludere på evidensgraden i forhold til deltagelse i arbejdsstyrken.

8.4 Introduktionsprogrammer

På baggrund af litteratursøgningen har vi identificeret to studier fra henholdsvis Sverige (Andersson et al., 2017) og Finland (Sarvimäki & Hämäläinen, 2016), som undersøger beskæftigelses effekten af introduktionsprogrammer,⁵⁴ se Tabel 8.4.

Andersson et al. (2017) undersøger effekterne af den svenske etableringsreform fra 2010, som flyttede ansvaret for integration af nytilkomne flygtninge fra kommunerne til staten og samtidig introducerede en række ændringer til introduktionsprogrammet. Med reformen blev det obligatorisk for nytilkomne flygtninge eller familiesammenførte hertil at lade sig registrere hos det lokale jobcenter (arbetsförmedlingen). Jobcenteret blev på baggrund af en samtale med den nytilkomne ansvarlig for at udarbejde en plan for den enkelte, som strækker sig over maksimum 2 år og som minimum indeholder et svensk kursus samt orientering om det svenske samfund og beskæftigelsesrettede indsatser (arbetsförberedande insatser). Analysen viser, at reformen har haft positive effekter på beskæftigelsen og på lønindkomsten blandt nytilkomne 2-3 år efter programstart. Sandsynligheden for at være i beskæftigelse er her mellem 5,7-7,5 % højere sammenlignet med en kontrolgruppe, og hvor den gennemsnitlige lønindkomst er mellem 20-22 % højere end i kontrolgruppen. Studiet finder ingen signifikante forskelle i effekterne for mænd og kvinder.

Sarvimäki & Hämäläinen (2016) undersøger effekterne af en reform fra 1999, der introducerede individuelle integrationsplaner for ledige indvandrere, der havde boet mindre end 3 år i Finland. Som følge af denne ændring finder studiet en stigning i den kumulative lønindkomst på 47 % over en 10-årig periode, men ingen effekter på sandsynligheden for at være i beskæftigelse eller antallet af dage i beskæftigelse. Effekten på lønindkomsten synes derimod at være delvist drevet af, at indvandrere er kommet i bedre betalte job, selv om dette alene ikke forklarer hele løneffekten. Samtidig viser de finske forskere også, at reformen ikke medførte et øget antal dage i aktivering/kurser, men at indholdet i aktiveringen blev ændret, således at der blev brugt mere tid på sprogkurser og anden form for uddannelse og træning rettet specifikt imod indvandrere. Omvendt blev der brugt mindre tid på mere generelle aktiveringsindsatser såsom jobsøgningskurser. Effekterne synes derved hovedsagligt at skyldes en mere effektiv brug af eksisterende værktøjer og ressourcer, herunder et øget fokus på indsatser rettet specifikt mod indvandrere, herunder sprogundervisning. Studiet undersøger ikke, om effekterne er forskellige for mænd og kvinder.

⁵⁴ Introduktionsprogrammer refererer til det, der i Danmark går under betegnelserne selvforsørgelses- og hjemrejseprogram samt introduktionsprogram (SHI-program) og introduktionsforløb.

Begge studier (Andersson et al., 2017 og Sarvimäki & Hämäläinen, 2016) sammenligner udfaldet mellem dem, der ankom før og efter reformen. I det svenske studie (Andersson et al., 2017) er der dog en risiko for, at ikke-observerede forskelle mellem de to grupper kan skævvride resultatet, og vi vurderer derfor kvaliteten af det studie som værende middel. Denne risiko vurderes som værende lav i Sarvimäki & Hämäläinen (2016), som benytter en mere robust metode.

Tabel 8.4 Enkeltstudier om introduktionsprogrammer

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt mål	Tidshorisont	Effekt	Metode	Kvalitet
Andersson et al. (2017)* <i>Sverige</i>	Etableringsreform	Flygtninge og FS** hertil	Sandsynligheden for at være i beskæftigelse	Op til 3 år efter programstart	Positiv	Regressionsanalyse	Middel
			Lønindkomst		Positiv		
Sarvimäki & Hämäläinen (2016)* <i>Finland</i>	Individuelle integrationsplaner	Ledige indvandrere	Sandsynlighed for at være i beskæftigelse samt antal dage i beskæftigelse	Op til 10 år efter	Ingen	RDD***	Høj
			Lønindkomst		Positiv		

Anm.: Kvalitetsvurdering er baseret på VIVEs egen vurdering.

Note: *Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevurderet internationalt tidsskrift. **FS står for Familiesammenførte. *** RDD står for Regression-discontinuity-design.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

I de tidligere litteraturstudier indgår ydermere en række effektstudier af nordiske introduktionsprogrammer. Baseret på ni individuelle studier fra Danmark (Clausen et al., 2006), Norge (Kavli et al., 2007; Djuve et al., 2017; Blom & Enes, 2015) og Sverige (Svantesson, 2006; Andersson & Nekby, 2012; Andersson et al., 2016; Lanninger, 2016; Kennerberg & Åslund, 2010), som undersøger beskæftigelseseffekten af forskellige ændringer i eksisterende introduktionsprogrammer, konkluderer Arendt & Schultz-Nielsen (2019), at resultaterne for kvinder er skuffende, dvs. at de ændringer, der over tid er lavet i de nordiske integrationsprogrammer, ikke har haft mærkbare beskæftigelseseffekter for kvinder. Et af disse studier (Kennerberg & Åslund, 2010) fokuserer udelukkende på sprogundervisning og diskuteres derfor i afsnit 8.3. Af de resterende otte studier, vurderer vi endvidere, at kun fem (Clausen, 2006; Kavli et al. 2007; Andersson & Nekby, 2012; Andersson et al., 2016; Lanninger, 2016) er af tilstrækkelig kvalitet til at indgå som evidensgrundlag i denne oversigt.⁵⁵ Dette ændrer dog ikke den overordnede konklusion, da 3 af disse 5 studier ingen positive beskæftigelseseffekter finder for kvinder. Resultaterne viser således, at der er ingen positive beskæftigelseseffekter for kvinder af hverken det danske introduktionsprogram fra 1999 (Clausen, 2006), et pilotprojekt som reducerede sagsstammen for sagsbehandlere under det tidligere svenske integrationsprogram (Andersson & Nekby, 2012) eller det norske introduktionsprogram fra 2003 (Kavli, 2007). Omvendt finder både Andersson et al. (2016) og Lanninger (2016) dog positive beskæftigelseseffekter for kvinder af det svenske introduktionsprogram fra 2010. Andersson et al. (2016) er dog en tidligere version af Andersson et al. (2017), som allerede indgår i Tabel 8.4.

Ser vi nærmere på de ovenstående studier, er resultaterne for mænd noget mere positive, og alle fem studier finder positive beskæftigelseseffekter for mænd. Ud over disse studier nævner Arendt & Pozzoli (2013) også et studie af Clausen et al. (2009), som er en senere udgivet

⁵⁵ De tre studier, vi har fravalgt, er Djuve et al. (2017), Blom & Enes (2015) og Swantesson (2006).

version af Clausen et al. (2006), men som ikke sonder mellem mænd og kvinder. Studiet undersøger, hvilken effekt det danske introduktionsprogram fra 1999 har på, hvor lang tid der går, inden nyankomne flygtninge og familiesammenførte indvandrere bliver selvforsørgende. Studiet undersøger effekterne af specifikke elementer i programmet, herunder danskuddannelse og arbejdsmarkedsrettede tilbud, og finder, at privat jobtræning (løntilskud) har den største effekt på afkortningen af tiden i ledighed indtil selvforsørgelse. Til gengæld reduceres chancen for at blive selvforsørgende, mens udlændinge deltager i danskuddannelse, men øges igen efter endt deltagelse, omend den samlede effekt er negativ.

Opsummering vedrørende introduktionsprogrammer

Samlet set er det svært at konkludere på tværs af de individuelle studier, da der er tale om forskellige introduktionsprogrammer og indsatser, som ikke nødvendigvis er sammenlignelige. Derudover undersøger nogle af studierne effekter af en samlet ændring i et eksisterende program, imens andre undersøger effekterne af specifikke elementer af et introduktionsprogram. På baggrund af primært Sarvimäki & Härmäläinen (2016) og Andersson et al. (2017) vurderer vi dog, at der er en indikation for, at individuelt tilrettelagte programmer har positive indkomst-effekter. Herudover peger indsigterne fra de tidligere litteraturstudier på positive beskæftigelses-effekter af forskellige ændringer i eksisterende introduktionsprogrammer særligt for mænd, om end de specifikke indsatser er så forskellige, at det ikke giver mening at konkludere på evidensgrundlaget.

8.5 Virksomhedspraktik

På baggrund af litteratursøgningen har vi identificeret fire studier fra Danmark (Thuesen et al., 2020a, Arendt et al. 2018, Arendt, 2020, og Arendt & Bolvig, 2020) og et studie fra Norge (Hardoy & Zhang, 2019), som undersøger beskæftigelseseffekten af virksomhedspraktik alene eller i kombination med andre typer af indsatser, se Tabel 8.5.

Thuesen et al. (2020a), Arendt et al. (2018) og Arendt (2020) undersøger alle effekter af virksomhedspraktik i forbindelse med en større indsats, hvor virksomhedspraktik er et vigtigt element.

Thuesen et al. (2020a) undersøger således effekten af en brancheorienteret tilgang, som er en indsats rettet mod at få ledige flygtninge og indvandrere i beskæftigelse i de brancher, hvor der lokalt er gode beskæftigelsesmuligheder for den konkrete målgruppe. Virksomhedspraktik er et kernelement i indsatsen. Samlet set indeholder forløbet typisk tre praktikophold, som sammen med andre indsatser (fx sprogundervisning og praktiske kurser) skal kvalificere den ledige til ansættelse i den udvalgte branche. Studiet finder positive beskæftigelses-effekter for både mænd og kvinder med de største og mest statistisk sikre effekter for kvinder. Overordnet set peger studiet derfor på, at virksomhedspraktik som led i en brancheorienteret tilgang er særlig effektiv i forhold til at få særligt flere kvinder i målgruppen ud på arbejdsmarkedet. Vigtigheden af en brancheorienteret tilgang understøttes af resultaterne i Thuesen et al. (2020b), som undersøger en anden bredere indsats (se afsnit 8.7), hvor virksomhedspraktik også indgår, men hvor den brancheorienterede tilgang ikke er i fokus. I modsætning til Thuesen et al. (2020a), finder Thuesen et al. (2020b) ingen beskæftigelses-effekter.

Det tredje danske studie (Arendt et al. 2018) undersøger effekterne af et forsøg med integrationspålæg, som havde til formål at bringe aktivitetsparate tredjelandsstatsborgere over 30 år i eller tættere på beskæftigelse. Som led i indsatsen var det et krav, at deltagerne senest 6 uger

efter projektstart skulle i ordinært job, løntilskud eller virksomhedspraktik på en ordinær arbejdsplads, og at den ledige skulle være tilknyttet en job- eller en virksomhedsrettet aktivitet med maksimalt 12 ugers pause hen over 1 år. Herudover fik deltagerne pligt til at deltage i et intensivt jobrettet samtaleforløb og til at deltage i danskuddannelse parallelt med den virksomhedsrettede aktivitet, hvis det blev vurderet nødvendigt. Ud over dette fik den ledige ret til en jobstøttementor under hele forløbet, ligesom andre nødvendige indsatser blev iværksat parallelt med job/virksomhedspraktik (fx faglig opkvalificering eller indsatser fra social- og sundhedsområdet). I alt 20 danske kommuner deltog i projektet, som løb fra 2015 til 2016. Resultaterne viser, at forsøget har øget deltagernes tid i virksomhedspraktik med op til 8 uger over 16 måneder. Samtidig blev antallet af uger, som deltagerne tilbragte på kontanthjælp, nedbragt med 6-8 uger efter 16 måneder. Forsøget resulterede også i positive, omend små, beskæftigelses-effekter svarende til, at deltagerne i gennemsnit har arbejdet 15 timer mere end kontrolgruppen over 16 måneder, eller alternativt, at 1 ud af 100 deltagere opnår 2,5 måneds ekstra fuldtidsbeskæftigelse. Modsat finder studiet dog ingen evidens for, at forsøget har øget deltagernes progression mod beskæftigelse ved at flytte dem fra at være aktivitets- til jobparate.

Samlet set peger resultaterne fra Thuesen et al. (2020a) og Arendt et al. (2018) på, at virksomhedspraktik kombineret med forskellige parallelle indsatser kan være med til at øge beskæftigelsen blandt flygtninge og indvandrere. Det gælder både kvinder (jf. Thuesen et al., 2020a) og aktivitetsparate (jf. Arendt et al., 2018), om end beskæftigelseseffekterne for den sidstnævnte gruppe er små.

Arendt (2020) undersøger effekterne af en tidlig jobrettet indsats, som blev vedtaget i 2016, og som indførte et krav om, at alle modtagere af introduktionsydelsen som udgangspunkt skulle erklæres jobparate fra oktober 2016, og at alle nyankomne senest 1 måned efter deres ankomst skal deltage i vedvarende virksomhedspraktik. Studiet finder positive beskæftigelses-effekter, men kun for mænd. En tidlig jobrettet indsats øger således andelen af mænd i arbejde med 10 procentpoint efter 1 år, og denne effekt ses stadig efter 18 måneder. Resultaterne viser endvidere, at for mændene øger indsatsen sandsynligheden for at være i beskæftigelse, antallet af arbejdstimer og lønindkomsten. Effekten er dog kun signifikant 9, 11 og 13 måneder efter ankomst og forsvinder igen efter 15 måneder. Samtidig viser resultaterne da også, at sandsynligheden, for at mændene modtager overførselsindkomster, ikke ændrer sig på trods af beskæftigelses-effekterne, hvilket tyder på, at de kommer i beskæftigelse og arbejder få timer og ikke tjener nok til at forsørge sig selv. Resultaterne viser endvidere, at indsatsen efter 1 år har øget antallet af uger, mændene er i virksomhedspraktik med to uger i gennemsnit, men også har haft tilsvarende negative effekter på deltagelsen i danskuddannelse. Endelig peger resultaterne også på, at indsatsen har fået flere mænd i uddannelse (målt via modtagelse af SU).

Det sidste danske studie (Arendt & Bolvig, 2020) undersøger effekterne af virksomhedspraktik inden for det første år efter ankomst. Studiet fokuserer på flygtninge, som ankom i perioden 2012-2016, før kravet om virksomhedspraktik inden for den første måned trådte i kraft i oktober 2016. Resultaterne viser positive beskæftigelses- og løneffekter på kort sigt (mellem 18-30 måneder efter ankomst), men ingen effekt på længere sigt. Med hensyn til ordinær uddannelse, finder de ingen effekt på sandsynligheden for at begynde på ordinær uddannelse (modtagelse af SU), men en negativ effekt på færdiggørelsen af uddannelse. Sidstnævnte er signifikant mellem 24-36 måneder efter ankomst og drives sandsynligvis af enkeltfagskurser på grundskoleniveau. Samtidig viser studiet også, at virksomhedspraktik inden for det første år har en negativ effekt på flygtninges tilegnelse af det danske sprog og reducerer den tid, de bruger på danskuddannelse, hvilket formodes at være, fordi virksomhedspraktikken tager tid fra dansk-

uddannelsen. Resultaterne viser således, at virksomhedspraktik inden for det første år i gennemsnit reducerer antallet af timer brugt på sprogundervisning med 100 timer akkumuleret over de første 3 år i landet.

Samlet set viser resultaterne fra Arendt (2020) og Arendt & Bolvig (2020), at virksomhedspraktik inden for den første måned (Arendt, 2020) eller det første år (Arendt & Bolvig, 2020), kan have positive beskæftigelseseffekter på kort sigt. Særligt resultaterne fra Arendt & Bolvig (2020) peger dog samtidig på, at disse effekter kun er midlertidige, og at virksomhedspraktik inden for det første år går ud over flygtninges formelle danskundskaber. Det er dog vigtigt at nævne, at ingen af studierne skelner mellem forskellige typer af virksomhedspraktik.

Det fjerde studie fra Norge (Hardoy & Zhang, 2019) finder også, at virksomhedspraktik øger sandsynligheden for at overgå til beskæftigelse, både mens indsatsen varer, såvel som efter indsatsen er afsluttet.⁵⁶ Størrelsesmæssigt er effekterne dog begrænsede. Hardoy og Zang (2019) finder således, at nettoeffekten af virksomhedspraktik øger sandsynligheden for at overgå til beskæftigelse med blot lidt over 1 % for mandlige flygtninge og med knap 2 % for kvindelige flygtninge.

De fem studier bruger alle forskellige metoder, men er alle veludførte, og risikoen for bias vurderes til at være lav i alle fire studier. Metoden, der er brugt i hvert studie, er beskrevet i resuméerne af hvert enkelt studie i bilagsrapporten.

Tablet 8.5 Enkeltstudier om virksomhedspraktik

Studie	Indsats	Mål-gruppe	Effekt-mål	Tidshori-son-t	Effekt	Metode	Kvali-tet
Thuesen et al. (2020a) Danmark	Branche-orienteret tilgang	Flygtninge, indvandrere, *FS	Beskæftigelses-graden	Kort – omkring projekt-afslutning	Positiv for mænd og kvinder, dog kun signifikant på 10 % for mænd	Matching	Høj
			Selvforsørgelse		Positiv, dog kun for kvinder		
			Ordinær uddan-nelse		Ingen		
Arendt et al. (2018) Danmark	Integrati-onspå-læg (virksom-hedsfor-løb kombi-neret med sam-taler og på-rallelle støtteakti-viteter)	Aktivi-tetspá-rate tred-jelands-statsbor-gere over 30 ár	Beskæftigelses-graden	Op til 16 má-neder efter projektets start	Positiv	Diffence-in-diffe-rences	Høj
			Antal uger i ordi-nær beskæfti-gelse		Positiv		
			Antal uger i ordi-nær beskæfti-gelse med evt. supplerende ydelser		Positiv		
			Jobparat		Ingen		
Arendt (2020)** Danmark	Tidlig job-rettet ind-sats (virk-somheds-praktik se-	Flygtning og FS	Andelen i be-skæftigelse	Op til 1 ½ ár efter an-komst	Positiv for mænd efter 9 mdr.	Regres-sions-analyse, der ud-nytter en	Høj
			Sandsynligheden for at være i be-skæftigelse		Positiv for mænd 9,11 og 13 mdr. ef-ter ankomst, men insignifikant efter 15 mdr.		

⁵⁶ I studiet bruges begrebet work practice, og det nævnes eksplicit, at dette består af både "on-the-job and off-the-job training".

Studie	Indsats	Mål-gruppe	Effekt-mål	Tidshori-son-t	Effekt	Metode	Kvali-tet
	nest 1 måned efter ankomst)		Antal arbejdsti-mer		Positiv for mænd 9,11 og 13 mdr. ef-ter ankomst, men insignifikant efter 15 mdr.	policy ændring	
			Lønindkomst		Positiv for mænd 9,11 og 13 mdr. ef-ter ankomst, men insignifikant efter 15 mdr.		
Arendt og Bolvig (2020) Danmark	Virksom-hedsprak-tik i løbet af det før-ste år efter ankomst	Flygt-ninge og FS	Antal måneder i beskæftigelse	Op til 4 år ef-ter ankomst	Positiv effekt efter 18 måneder men efter 30 måneder forsvinder effekten igen.	Instru-mentvari-abel mo-del	Høj
			Lønindkomst		Positiv effekt efter 18 mdr., men efter 24 mdr. forsvinder effekten igen		
			Sandsynligheden for at påbegynde ordinær uddan-nelse (brug af SU)		Ingen effekt		
			Sandsynligheden for at afslutte or-dinær uddan-nelse		Negativ effekt 24-36 mdr. efter an-komst		
Hardoy & Zhang (2019) Norge	Virksom-hedsprak-tik	Flygt-ninge og FS hertil	Sandsynligheden for at være i beskæftigelse	Op til 10 år efter opnået opholdstilladelse	Positiv	Time-of-events analyse	Høj
			Sandsynligheden for at være i ordi-nær uddannelse		Negativ		

Anm.: Kvalitetsvurdering er baseret på VIVEs egen vurdering.

Note: *FS står for Familiesammenførte, **Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevalueret internationalt tidsskrift. I Hardoy & Zhang (2019) angives resultaterne separat for perioden før og efter 2004. I denne tabel indgår kun resul-tater fra perioden efter 2004. Se resume af studie i Bilagsrapporten for en fuld gennemgang af resultaterne.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

De tidligere litteraturstudier peger også på positive effekter af virksomhedspraktik. Arendt et al. (2016) konkluderer således, at der er moderat evidens for, at individuel jobtræning (virksomhedspraktik) har en positiv programeffekt på beskæftigelsen blandt ikkevestlige indvandrere. Denne konklusion er baseret på to danske studier (Clausen et al., 2009 og Graversen & Weise, 2001)⁵⁷ og et norsk studie (Kvinge & Djuve, 2006). Clausen et al. (2009) finder, at individuel jobtræning (virksomhedspraktik) i den private sektor afkorter tiden i ledighed indtil selvforsør-gelse blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte (se Arendt & Pozzoli, 2013). Kvinge & Djuve (2006) finder, at virksomhedspraktik (arbejdspraktik) har en positiv programeffekt for både lavt- og højtuddannede ikkevestlige indvandrere, herunder primært for kvinder fra Asien og Østeuropa (Arendt et al., 2016).

Arendt & Schultz-Nielsen (2019), som udelukkende fokuserer på kvinder fra ikkevestlige lande, peger, foruden Kvinge & Djuve (2006), også på et norsk studie (Hardoy & Zhang, 2013), som

⁵⁷ Arendt et al (2016) vurderer Graversen & Weise (2001) til at være af lav kvalitet, og derfor ser vi bort fra dette studie i vores opgørelse af graden af evidens for virksomhedspraktik.

viser negative effekter af virksomhedspraktik i og med, at indsatsen øger ledighedsperioden for ikkevestlige indvandrerkvinder.

Opsummering vedrørende virksomhedspraktik

Set i lyset af resultaterne fra både de nyere studier og tidligere litteraturstudier er det VIVEs vurdering, at der er stærk evidens for, at virksomhedspraktik kan have positive beskæftigelses-effekter. Resultaterne fra Arendt & Bolvig (2020) peger dog på, at den positive beskæftigelses-effekt af virksomhedspraktik for flygtninge inden for det første år efter ankomst kun er midlertidig, og at der ingen effekt er på længere sigt. De andre nyere danske studier (Thuesen et al. 2020a, Arendt et al., 2018; Arendt, 2020) siger derimod ikke noget om effekten af virksomhedspraktik på længere sigt. Arendt (2020) finder, at virksomhedspraktik inden for den første måned får flere mandlige flygtninge hurtigere i beskæftigelse og har en positiv effekt på både lønindkomst og antal arbejdstimer. Sidstnævnte effekter forsvinder dog efter 15 måneder. Samtidig finder studiet ikke evidens for, at mændene i højere grad overgår fra overførselsindkomster, hvilket peger på, at de arbejder få timer, og/eller er beskæftiget i kortere perioder. Arendt et al, 2018 og Thuesen et al. (2020a) peger begge på behovet for parallelle indsatser, ligesom Thuesen et al. (2020a) peger på, at det har betydning, hvordan virksomhedspraktik organiseres, og at en brancheorienteret tilgang kan være særlig effektiv til at øge beskæftigelsen blandt især ikkevestlige kvinder. Studiet undersøger dog kun de kortsigtede effekter. Det siger derfor ikke noget om effekten af en brancheorienteret tilgang på længere sigt. Vi mangler i det hele taget mere viden om langtidseffekter af virksomhedspraktik og forskellige måder at tilrettelægge virksomhedsrettede forløb på.

8.6 Løntilskud

På baggrund af litteratursøgningen har vi fundet ét studie (Hardoy & Zhang, 2019), som undersøger effekterne af løntilskud i den private sektor på flygtninges chancer for at komme i beskæftigelse eller i ordinær uddannelse over perioden 1992-2015 i Norge. Studiet finder negative effekter af løntilskud på overgangen til ordinær uddannelse, men små positive effekter af løntilskud på overgangen til beskæftigelse både under og efter løntilskudsperioden. Sidstnævnte findes dog kun for perioden før 2004, hvorefter løntilskud ikke synes at have en effekt på overgangen til beskæftigelse, hverken under eller efter løntilskudsperioden. En af grundene til denne forskel kan ifølge forfatterne være, at brugen af løntilskud er steget i den senere periode, og at dette kan have påvirket kvaliteten af indsatsen negativt, eller ført til, at løntilskud er blevet brugt for tidligt i integrationsprocessen. Disse overvejelser er dog ikke undersøgt nærmere i studiet.

Tablet 8.6 Enkeltstudier om løntilskud

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt mål	Tidshorisont	Effekt	Metode	Kvalitet
Hardoy & Zhang (2019) Norge	Løn-tilskud i den private sektor	Flygtninge og FS hertil	Beskæftigelse	Op til 10 år efter opnået opholdstilladelse	Ingen	Time-of-events analyse	Høj
			Ordinær uddannelse		Negativ		

Anm.: Kvalitetsvurdering er baseret på VIVEs egen vurdering.

I Hardoy & Zhang angives resultaterne separat for perioden før og efter 2004. I denne tabel indgår kun resultater fra perioden efter 2004. Se resume af studie i Bilagsrapporten for en fuld gennemgang af resultaterne.

Note: *FS står for Familiesammenførte.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

Løntilskud er blandt de indsatser, der i de tidligere litteraturstudier er fundet stærk evidens for virker i forhold til at få ledige ikkevestlige indvandrere ind på arbejdsmarkedet. Baseret på fem danske studier (Clausen et al., 2009; Graversen & Jensen, 2010; Heinesen et al., 2011; Kjærsgaard & Heinesen, 2012, og Graversen & Weise, 2001⁵⁸) samt et norsk studie (Kvinge og Djuve, 2006) finder Arendt et al. (2016) således, at der er stærk evidens for, at privat jobtræning (løntilskud i den private sektor) har en positiv effekt på beskæftigelsen, efter indsatsen er afsluttet (programeffekt). Baseret på fire af de nævnte studier (Clausen et al., 2009; Graversen & Jensen, 2010; Heinesen et al., 2011; Kjærsgaard & Heinesen, 2012) finder Arendt et al. (2016), at der er stærk evidens for, at privat jobtræning (løntilskud i den private sektor) har en positiv nettoeffekt.

Opsummering vedrørende løntilskud

Set i lyset af graden af evidens for en positiv beskæftigelseseffekt af løntilskud i den private sektor, som præsenteres i Arendt et al. (2016), vurderer VIVE, at resultaterne fra Hardoy og Zhang (2019) ikke er tilstrækkelige til at ændre de konklusioner, der drages i Arendt et al. (2016). VIVE vurderer derfor, at der på denne baggrund er stærk evidens for både en positiv programeffekt og en positiv nettoeffekt af løntilskud i den private sektor. I forhold til offentlig jobtræning (løntilskud i den offentlige sektor) vurderer Arendt et al. (2016) endvidere, at der er stærk evidens for både fastholdelseseffekter og positive programeffekter. Det vil sige, at der under løntilskudsperioden er evidens for negative beskæftigelseseffekter, mens disse effekter bliver positive, efter løntilskudsperioden er overstået. Samlet set vurderer Arendt et al. (2016), at der er indikation for, at nettoeffekten af løntilskud i den offentlige sektor er positiv.⁵⁹ Da vi ikke har fundet nogen nyere enkeltstudier omhandlende løntilskud i den offentlige sektor, finder vi ikke anledning til at ændre på de konklusioner, som Arendt et al. (2016) når omkring evidensen for løntilskud i den offentlige sektor.

8.7 Andre beskæftigelsesrettede indsatser

Gennem litteratursøgningen fandt vi endvidere tre studier, som det ikke er meningsfuldt at kategorisere som specifikke beskæftigelsesindsatser, da de er de eneste studier, vi har fundet frem til, som omhandler den særlige indsats, som er undersøgt.

Det første af disse (Thuesen et al., 2020b) er et dansk studie, som undersøger effekterne af projektet "I mål med integration", som havde til formål at styrke beskæftigelsen blandt nyankomne flygtninge og familiesammenførte fra ikkevestlige lande. 17 danske kommuner deltog i projektet, som løb over 4 år fra 2016 til 2019. Under projektet modtog kommunerne forskellige former for økonomisk støtte og konsulentrådgivning om virkningsfulde indsatser til at få målgruppen i beskæftigelse. Resultatet af analysen viser, at projektet førte til en øget brug af virksomhedspraktik, men det havde ikke nogen signifikant effekt på hverken beskæftigelsen, selvforsørgelsen eller på afgang til uddannelse. Det skal dog nævnes, at effekterne kun er estimeret i 2017-2018, hvor projektet stadig var undervejs, hvilket kan være en af grundene til, at der ingen beskæftigelseseffekter findes.

⁵⁸ Arendt et al. (2016) vurderer Graversen & Weise (2001) til at være af lav kvalitet, og derfor ser vi bort fra dette studie i vores opgørelse af graden af evidens for løntilskud.

⁵⁹ Denne konklusion er baseret på Clausen et al. (2009), som ifølge Arendt et al. (2016) finder en insignifikant nettoeffekt nær nul på grund af en stor fastholdelseseffekt, og på Heinesen et al. (2011) og Kjærsgaard & Heinesen (2012), som ifølge Arendt et al. (2016) begge finder en svagt positiv nettoeffekt.

Tabel 8.7 Enkeltstudier om andre beskæftigelsesrettede indsatser

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt mål	Tidshorison	Effekt	Metode	Kvalitet
Thuesen et al. (2020b) <i>Danmark</i>	Økonomisk støtte og rådgivning om virksomhedsfulde indsatser til kommuner	Flygtninge og *FS hertil	Beskæftigelse (Beskæftigelsesgraden)	Kort under projektet	Ingen	**D-i-D	Høj
			Selvforsørgelse		Ingen		
			Ordinær uddannelse		Ingen		
***Battisti et al. (2019) <i>Tyskland</i>	Job-matching service	Flygtninge og asylansøgere	Kontakt med potentiel arbejdsgiver	Målt 6 og 12 måneder efter programmets start	Positiv efter 12 mdr. men kun for de, der endnu ikke har fået flygtningestatus og kun på 10 %-niveau	Lodtrækningsforsøg	Høj
			Sandsynligheden for at være i beskæftigelse		Ingen efter 6 mdr. Positiv efter 12 mdr. Kun signifikant på 5 %-niveau for de, der endnu ikke har opnået flygtningestatus.		
***Månsson & Delander (2017) <i>Sverige</i>	Mentorprogram	Flygtninge og FS hertil	Sandsynligheden for fuldtidsbeskæftigelse	Op til 1 år efter programmets afslutning	Ingen	Matching	Middel
			Sandsynligheden for deltids, midlertidig eller subsidieret beskæftigelse		Ingen		
			Lønindkomst		Positiv, men kun for mænd		

Anm.: Kvalitetsvurdering er baseret på VIVEs egen vurdering.

Note: *FS står for Familiesammenførte, **D-i-D står for Difference-in-differences, ***Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevalueret international tidsskrift.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

De resterende to studier omhandler hjælp til jobsøgning (Battisti et al., 2019) og mentorindsatser (Månsson & Delander, 2017). Baseret på et lodtrækningsforsøg blandt flygtninge og asylansøgere i München undersøger Battisti et al. (2019) effekterne af en job-matching service, hvor en NGO matcher individer til potentielle job og efter aftale fremsender deres CV til potentielle arbejdsgivere. Forsøget blev foretaget blandt en selekteret gruppe af flygtninge og asylansøgere, som alle frivilligt havde opsøgt NGO'en, og som alle fik hjælp til udarbejdelsen af deres CV. En tilfældigt udvalgt gruppe af disse flygtninge og asylansøgere fik herudover hjælp til at finde relevante job via en job-matching service. Effekten af den ekstra job-matching service undersøges 6 og 12 måneder efter første møde med NGO'en. 6 måneder efter det første møde viser resultaterne, at den ekstra job-matching service hverken har fået flere i job eller i kontakt med en potentiel arbejdsgiver. Efter 12 måneder er der dog en svag positiv effekt på beskæftigelsen. Effekten er stærkest for gruppen af de, der endnu ikke har opnået flygtningestatus. For denne gruppe er der også en positiv effekt på sandsynligheden for at være i kontakt med en potentiel arbejdsgiver, men igen er effekten kun signifikant på 10 %-niveau. Det er vigtigt at understrege, at forsøget er udført blandt flygtninge og asylansøgere, som frivilligt har opsøgt hjælp til at finde et job. Forsøget siger derfor ikke noget generelt om effekten af en job-matching service for flygtninge og asylansøgere.

Månsson og Delander (2017) undersøger effekten af et svensk mentorprogram, som havde til hensigt at få flygtninge og familiesammenførte ind på arbejdsmarkedet ved bl.a. at hjælpe dem med at få etableret kontakter inden for relevante brancher. Programmet blev oprettet på forsøgsbasis i perioden 2010-2012 og blev udført af ni forskellige NGO'er, som drev hver deres mentorprogram henvendt til en specifik gruppe af flygtninge, heriblandt ét program henvendt til kvinder. Resultaterne viser ingen signifikante beskæftigelseseffekter for hverken kvinder eller mænd. Månsson og Delander (2017) finder dog tegn på små effekter på lønindkomsten blandt mænd i form af en øget sandsynlighed for at have en årlig lønindkomst over 42.800 svenske kroner. Det understreges i studiet, at effekterne er vurderet kort tid efter programafslutning, og at effekten derfor muligvis ikke kan ses endnu. Samtidig kan det dog heller ikke udelukkes, at resultaterne er drevet af forskelle i ikke-observerbare karakteristika mellem indsats- og kontrolgruppen, da metoden ikke kontrollerer for sådanne forskelle.

Da disse tre studier alle omhandler forskellige indsatser, vurderer vi, at der for hver type indsats foreligger utilstrækkelig viden til at konkludere på evidensgraden.

Endelig undersøger Arendt & Pozzoli (2013) og Arendt et al. (2016) også evidensen for både vejledning, brugen af vikarbureauer og uddannelsesaktivering. Da ingen af de nyere enkeltstudier inkluderet i denne oversigt undersøger disse indsatser, er der intet grundlag for at ændre i følgende konklusioner fra Arendt & Pozzoli (2013) og Arendt et al. (2016):⁶⁰

Intensiverede samtaleforløb

Baseret på to svenske (Andersson & Nekby, 2009; Andersson & Nekby, 2012) og to danske studier (Brodersen, 2014; Rosholm & Svarer, 2009) af høj kvalitet, konkluderer Arendt et al. (2016), at der er modstridende evidens for beskæftigelseseffekten af intensiverede samtaleforløb på jobcentrene. De to danske studier finder ingen effekt af en intensiveret møde- og samtaleaktivitet på ikkevestlige indvandreres beskæftigelse eller uddannelse (Brodersen, 2014) eller på ikkevestlige indvandreres selvforsørgelse (Rosholm & Svarer, 2009). Modsat finder begge de to svenske studier (Andersson & Nekby, 2009; Andersson & Nekby, 2012) positive beskæftigelseseffekter for nyankomne ikkevestlige indvandrere, i forbindelse med det svenske introduktionsprogram. Som nævnt i Arendt et al. (2016) er det dog ikke muligt at afgøre, om disse positive effekter skyldes en intensivering af samtaleforløbene, en øget kvalitet i samtalerne, som følge af at sagsbehandlerne også fik deres sagsstammer reduceret, eller en opkvalificering af sagsbehandlerne.

Vikarbureauer

Baseret på et dansk (Jahn & Rosholm, 2014, 2013) og et svensk (Hveem, 2013) studie, begge af høj kvalitet, konkluderer Arendt et al. (2016), at der er moderat evidens for, at vikarbureauer har en positiv program- og nettoeffekt på ledige ikkevestlige indvandreres beskæftigelsessituation. De to studier undersøger begge, om beskæftigelse i vikarbureauer udgør et "springbræt" til ordinær beskæftigelse for ikkevestlige indvandrere. Det danske studie (Jahn & Rosholm, 2014, 2013) finder, at en vikaransættelse har en positiv effekt på overgangen til beskæftigelse uden for vikarbureauerne, imens det svenske studie (Hveem, 2013) kun finder en positiv effekt på beskæftigelsen, når fortsat vikararbejde inkluderes.

⁶⁰ Vi henviser til Arendt & Pozzoli (2013) og Arendt et al. (2016) for en mere udførlig diskussion, samt resume af hvert af de enkeltstudier, der refereres til i nedenstående.

Uddannelsesaktivering

Arendt et al. (2013) og Arendt et al. (2016) konkluderer, at der er modstridende viden om både programeffekten og nettoeffekten af uddannelsesaktivering for ikkevestlige indvandrere. Konklusionen er baseret på resultaterne fra fire danske (Clausen et al., 2009; Gravensen & Weise 2001; Kjærsgaard og Heinesen, 2012; Staghøj, Svarer & Rosholm, 2010) og fem udenlandske studier, fra henholdsvis Israel (Cohen-Goldner & Eckstein, 2010), Sverige (De Luna, Forslund & Liljeberg, 2008; Richardson & van den Berg, 2001; Richardson & van den Berg, 2012) og Norge (Kvinge & Djuve, 2006).⁶¹

Størstedelen af de nævnte studier fokuserer på programeffekten af uddannelsesaktivering. Tre af studierne peger på positive programeffekter. Dette inkluderer Staghøj, Svarer & Rosholm (2010) såvel som De Luna, Forslund & Liljeberg (2008), som finder positive programeffekter af erhvervsfaglig uddannelsesaktivering, og Cohen-Goldner & Eckstein (2010), som finder positive programeffekter af uddannelsesaktivering for faglærte kvindelige indvandrere (Arendt et al., 2016). Herudover peger tre af studierne på, at der ingen signifikante programeffekter er af uddannelsesaktivering for ikkevestlige indvandrere. Dette inkluderer Richardson & van den Berg (2001), som finder, at opkvalificeringsprogrammer ingen signifikante effekter har for ikkevestlige indvandrere, ligesom Richardson & van den Berg (2012) heller ingen signifikant programeffekter finder af erhvervsfaglige kurser for ikkevestlige indvandrere (Arendt & Pozzoli, 2013). Kvinge & Djuve (2006) finder ingen generelle effekter af uddannelsesaktivering på beskæftigelsen blandt ikkevestlige indvandrere, selv om de dog finder positive effekter for ikkevestlige indvandrere – primært kvinder – fra enkelte områder (Arendt & Pozzoli, 2013). Endelig peger både Kjærsgaard og Heinesen (2012) og Clausen et al. (2009) på negative programeffekter (Arendt et al., 2016). De sidstnævnte to studier er de eneste, der beregner nettoeffekten af uddannelsesaktivering. De finder modstridende resultater. Kjærsgaard og Heinesen (2012) finder således positive nettoeffekter på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse af uddannelsesaktivering i første og andet aktiveringsforløb, blandt ikkevestlige indvandrere, som begyndte et kontanthjælpsforløb i perioden 1997-2003 (Arendt & Pozzoli, 2013). Clausen et al. (2009) finder til gengæld negative nettoeffekter af uddannelsesaktivering på tiden indtil selvforsørgelse for flygtninge og familiesammenførte indvandrere (Arendt & Pozzoli, 2013).

8.8 Familieindsatser

På baggrund af litteratursøgningen har vi identificeret to studier fra Norge (Naz, 2010 og Flaatten, 2015) som undersøger, hvordan indsatser omkring børnepasning påvirker beskæftigelsen blandt ikkevestlige kvinder med små børn, se Tabel 8.8.

Mere specifikt undersøger begge studier beskæftigelseseffekterne af en norsk reform fra 1998, som indførte et økonomisk tilskud på op til 3.000 norske kroner om måneden for enten overhovedet ikke, eller i mindre grad, at benytte offentligt subsidieret børnepasning til børn i alderen 1-3 år. Det vil sige, at forældre, som overhovedet ikke benyttede en offentligt subsidieret pasningsordning, kunne få hele beløbet, imens de, der gjorde det i mindre grad, kunne få et proportionelt lavere beløb (Naz, 2010). Denne reform påvirker derved det økonomiske incitament til at arbejde negativt ved at reducere omkostningerne ved at gå ned i tid eller stå helt uden for arbejdsmarkedet for de kvinder, der har børn i denne aldersgruppe.

⁶¹ Arendt et al. (2016) vurderer alle ni studier til at være af høj kvalitet, undtagen Gravensen & Weise (2001), som de vurderer til at være af lav kvalitet. Den overordnede konklusion ændres dog ikke, hvis man ser bort fra sidstnævnte studie.

Begge studier (Naz, 2010 og Flaatten, 2015) finder da også evidens for, at reformen har haft en negativ effekt på både etniske norske og ikkevestlige indvandrerkvinders arbejdsudbud, og at effekten er størst for de ikkevestlige indvandrerkvinder.

Naz (2010) finder således, at sandsynligheden for at være i beskæftigelse er 6 procentpoint lavere for ikkevestlige indvandrerkvinder efter reformen sammenlignet med 3 procentpoint for etniske norske kvinder. For begge grupper er effekten drevet af lavtuddannede kvinder, for hvem det økonomiske incitament til at gå hjemme, relativt til at gå på arbejde og betale for børnepasning, er steget mest.

Naz (2010) viser endvidere, at reformen også har haft en negativ effekt på lønindkomsten blandt de kvinder i målgruppen, der vælger at blive på arbejdsmarkedet, hvilket indikerer et fald i arbejdstiden for disse kvinder. Igen er effekten størst for ikkevestlige kvinder. Effekten ligger omkring 16 og 18 % i gennemsnit i reduceret lønindkomst for henholdsvis kvinder fra Afrika og Asien og kvinder fra Østeuropa (Naz, 2010).

Flaatten (2015) undersøger som det eneste af de to studier langsigtede effekter af reformen og finder negative effekter på ikkevestlige kvinders lønindkomst ud over den periode, hvor støtten varer. Dette tyder på, at beskæftigelsen ikke øges igen lige med det samme, efter at støtteperioden ophører.

Begge studier benytter metoden difference-in-differences, hvor beskæftigelsesudfaldet for kvinder med børn i målgruppen sammenlignes med kvinder med børn uden for målgruppen før og efter reformen. Da det ikke nødvendigvis er de samme kvinder med børn, som er i målgruppen før og efter reformen, kontrolleres der i alle tre studier for en række observerbare faktorer. Flaatten (2015) har dog ikke oplysninger om kvindernes partnere med i analysen. Særligt fædrenes indtægt kan tænkes at påvirke mødrenes arbejdsmarkedsdeltagelse, og forskelle heri kan derfor skævvride estimaterne. Naz (2010) kontrollerer indirekte for kvindernes partners indtægt via information om deres uddannelsesniveau. Grundet denne forskel, vurderer vi Flaatten (2015) til at være af middel kvalitet.

Table 8.8 Enkeltstudier om indsatser omkring børnepasning

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt mål	Tids-horisont	Effekt	Metode	Kvalitet
Naz (2010)* Norge	Tilskud for ikke at benytte offentlig subsidieret børnepasning	Kvinder med børn mellem 1-3 år. Effekterne analyseres separat for ikke-vestlige indvandrerkvinder	Sandsynligheden for at være i beskæftigelse	Kort – under indsatsperioden	Negativ	**D-i-D	Høj
			Lønindkomst		Negativ		
Flaatten (2015) Norge	Tilskud for ikke at benytte offentlig subsidieret børnepasning	Kvinder med børn mellem 1-3 år. Effekterne analyseres separat for ikke-vestlige indvandrerkvinder	Lønindkomst	Lang – op til barnet er 8 år gammel	Negativ	D-i-D	Middel
			Lønindkomst		Ingen		

Anm.: Kvalitetsvurdering er baseret på VIVEs egen vurdering.

Note: *Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevalueret international tidsskrift. **D-i-D står for Difference-in-differences.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

I litteraturstudiet af Arendt & Schultz-Nielsen (2019) nævnes et svenskstudie (Wilkström, 2015), som fokuserer på en svensk reform af den offentlige børnepasningsordning for børn mellem 1 og 5 år. Reformen reducerede prisen kraftigt for offentlig børnepasning og øgede samtidig tilgængeligheden til offentlig børnepasning for forældre, der enten er ledige eller på forældreorlov, ved at reducere minimumskravet for antallet af timer per dag og derved gøre det muligt at sende sit barn i pasningsordning nogle få timer hver dag (Wilkström, 2015). Studiet finder dog ingen effekter af billigere børnepasningsordninger på hverken beskæftigelsen eller lønindkomsten blandt ikkevestlige indvandrerkvinder (kvinder fra Iran og Irak) på trods af positive effekter på etniske svenske kvinder i målgruppen.

Foruden dette studie nævner Arendt & Schultz-Nielsen (2019) yderligere to studier, der undersøger effekten af ændringer i det økonomiske incitament til at gå hjemme og passe egne børn blandt ikkevestlige indvandrerkvinder. Det første er endnu et studie af den før omtalte norske reform (Hardoy & Schöne, 2008)⁶², som ligeledes finder, at reformen har påvirket arbejdsudbuddet blandt ikkevestlige indvandrerkvinder med små børn negativt. Herudover nævnes også et svensk studie (Vikman, 2013), som finder, at muligheden for betalt forældreorlov kan have en negativ effekt på ikkevestlige kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, imens beskæftigelseseffekten varierer mellem kvinder fra forskellige oprindelseslande.⁶³

Opsummering vedrørende familieindsatser

Baseret på studierne af den norske reform (Naz, 2010, Flaatten, 2015, Hardoy & Schöne, 2008) vurderer vi, at der er moderat evidens for, at et øget økonomisk incitament til at passe egne små børn har en negativ effekt på ikkevestlige kvinders arbejdsudbud og lønindkomst.

Modsat vurderer vi ikke, at der er tilstrækkelig evidens for at konkludere på effekten af at øge det økonomiske incitament til at komme i beskæftigelse ved at reducere prisen på børnepasning, da Wilkström (2015) er det eneste studie, der undersøger dette.

8.9 Boligplacering og netværkseffekter

På baggrund af litteratursøgningen har vi identificeret et studie fra Danmark (Damm, 2014) og et studie fra Holland (Beckers & Borghans, 2011), som undersøger, hvordan beboersammensætningen og netværkseffekter i det nærmiljø, som flygtninge bor i, påvirker deres egen sandsynlighed for at komme i job. Da begge studier viser, at den initiale boligplacering af flygtninge er en god indikator for deres senere bopæl, er begge studier relevante i diskussionen om boligplacering af flygtninge.

Da det ikke er tilfældigt, hvor folk bor, er det generelt svært at identificere den kausale effekt af nærmiljøet på beskæftigelsen. En høj arbejdsløshed i udsatte boligområder kan eksempelvis både skyldes en selektionseffekt – dvs. at ledige flytter til udsatte boligområder – og en kausal effekt af at bo i et udsat boligområde – dvs. at selve det at bo i et udsat boligområde øger sandsynligheden for at være ledig. For at identificere den kausale effekt af nærmiljøet udnytter begge studier det faktum, at nyankomne flygtninge og asylansøgere blev mere eller mindre tilfældigt geografisk placeret i den periode, hvor effekterne blev undersøgt. Selv om flygtning-

⁶² Studiet er senere udgivet i Hardoy & Schöne, 2010.

⁶³ Arendt & Schultz-Nielsen (2019) nævner, at Vikman (2013) har nogle metodiske udfordringer, som gør det svært at udelukke andre forskelle end muligheden for betalt forældreorlov, mellem indsats- og kontrolgruppen. I vores opgørelse af graden af evidens, ser vi derfor bort fra dette studie.

gene siden hen frit har kunnet flytte, viser begge studier, som nævnt, at den initiale boligplacering er en god indikator for, hvor de bor senere hen, når beskæftigelseffekterne undersøges. Begge studier benytter den initiale boligplacering som et statistisk instrument for senere bopæl.

Damm (2014) undersøger specifikt, om det at bo i et udsat boligområde (defineret som et boligområde, hvor over 40 % af den voksne befolkning ikke er i arbejde) påvirker beskæftigelsen blandt mandlige flygtninge, som kom til Danmark i perioden 1986-1998.

Resultaterne viser, at det at bo i et udsat boligområde 2-6 år efter ankomst ikke har nogen effekt på hverken sandsynligheden for at være i beskæftigelse eller på lønindkomsten. Resultaterne viser dog også, at mandlige flygtninges chancer for at komme i job stiger, når de bor i samme nærmiljø som andre ikkevestlige indvandrere, der er i beskæftigelse. Ligeledes er deres lønindkomst højere, jo højere beskæftigelsesraten er blandt egne landsmænd i nærmiljøet. Endelig viser resultaterne også, at uddannelsesniveautet blandt ikkevestlige mandlige indvandrere i nærmiljøet også er af betydning, og at de mandlige flygtninges chancer for at komme i job øges, jo højere det gennemsnitlige uddannelsesniveau er blandt ikkevestlige mandlige indvandrere i nærmiljøet. Damm (2014) fortolker resultaterne som evidens for, at lokale jobsøgningsnetværk er etnisk stratificerede, og at det ikke er størrelsen, men kvaliteten af disse lokale netværk – dvs. i hvor høj grad de personer, som indgår i disse netværk, er i beskæftigelse eller ej – som er vigtige.

Beckers & Borghans (2011) undersøger, hvordan det at bo i et nærområde med en høj koncentration af ikkevestlige indvandrere påvirker beskæftigelsen blandt de asylansøgere, som ankom til Holland i perioden 1995-2004.

Resultaterne viser, at asylansøgernes sandsynlighed for at være i job er højere, jo højere koncentrationen af ikkevestlige indvandrere er i nærområdet. Ligeledes er lønindkomsten blandt de asylansøgere, der er i job, også højere i områder med en højere koncentration af ikkevestlige indvandrere. Analysen viser endvidere, at resultaterne for mænd og kvinder er nogenlunde ens, og at beskæftigelseffekten for begge køn stiger hurtigere, jo højere koncentrationen af ikkevestlige indvandrere er. Dette mønster er dog mest tydeligt for kvinder.

Table 8.9 Enkeltstudier om boligplacering og netværkseffekter

Studie	Indsats	Målgruppe	Effekt mål	Tids-horisont	Effekt	Metode	Kvalitet
Damm (2014)* <i>Danmark</i>	Boligplacering i et udsat boligområde	Mandlige flygtninge	Sandsynlighed for beskæftigelse	2-6 år efter ankomst til Danmark	Ingen	Instrumentvariabel model	Høj
			Lønindkomst		Ingen		
Beckers & Borghans (2011) <i>Holland</i>	Boligplacering i et område med en høj koncentration af ikkevestlige indvandrere	Asylansøgere	Sandsynlighed for beskæftigelse	1-10 år efter ankomst til Holland	Positiv	Instrument variabel model	Middel
			Lønindkomst		Positiv		

Anm.: Kvalitetsvurdering er baseret på VIVEs egen vurdering.

Note: *Indikerer, at artiklen er publiceret i et fagfællevalueret international tidsskrift.

Kilde: VIVEs læsning af de udvalgte studier.

Opsummering vedrørende boligplacering og netværkseffekter

Samlet set peger resultaterne fra de to studier på, at nærmiljøet i det område, som flygtninge/asylansøgere bor i, har betydning for deres beskæftigelse, og at det at bo sammen med andre ikkevestlige indvandrere kan have en positiv effekt. Beckers & Borghans (2011) fortolker deres resultater som værende konsistente med hypotesen om, at nærmiljøer med en høj koncentration af etniske minoriteter fungerer som et 'springbræt', der hjælper nytilkomne med at blive etableret i samfundet. En lignende forklaring gives i Damm (2014), som peger på, at etniske netværk er vigtige for jobsøgning (understøttes af surveydata), og at det særligt er tilstedeværelsen af beskæftigelsesrelevante ressourcer i disse netværk, som er vigtig.

Da de to studier ikke helt undersøger det samme, vurderer vi dog, at der på baggrund af disse to studier ikke er tilstrækkelig evidens til at konkludere på effekten af boligplaceringer.

8.10 Opsamling

Baseret på resultaterne fra enkeltstudierne fra litteratursøgningen og på indsigterne fra de tidligere tre litteraturstudier (Arendt & Pozzoli, 2013; Arendt et al. 2016; Arendt & Schultz-Nielsen, 2019) har vi fundet følgende grad af evidens for effekter af hver af nedenstående typer af indsatser:

Sprogundervisning

Baseret på to danske (Arendt et al., 2020 og Rotger, 2001) og et fransk studie (Lochmann et al., 2019) finder vi stærk evidens for, at sprogundervisning ingen effekt har på beskæftigelse på kort sigt (under indsatsen eller kort efter). Det kan skyldes, at sprogundervisningen efterlader mindre tid til at søge job.

På længere sigt finder vi, at der er *moderat evidens* for, at sprogundervisning har positive beskæftigelseseffekter (efter 3-5 år).

Endelig vurderer vi, at der er utilstrækkelig viden til at konkludere på evidensgraden i forhold til deltagelse i arbejdsstyrken, idet Lochmann et al. (2019) er det eneste studie, der undersøger dette.

Introduktionsprogrammer

På trods af, at en række studier har undersøgt effekterne af diverse ændringer i nordiske integrationsprogrammer, er det svært at konkludere på tværs af de individuelle studier, da de undersøger effekten af forskellige introduktionsprogrammer og indsatser, som ikke nødvendigvis er sammenlignelige. På baggrund af primært to studier fra henholdsvis Sverige (Andersson et al., 2017) og Finland (Sarvimäki & Hämmäläinen, 2016) vurderer vi dog, at der er en indikation for, at individuelt tilrettelagte programmer har positive indkomsteffekter.

Virksomhedspraktik

Baseret på en række nyere studier (Thuesen et al., 2020a; Arendt et al. 2018; Arendt, 2020; Arendt & Bolvig, 2020, Hardoy & Zhang, 2019), såvel som indsigter fra tidligere litteraturstudier, vurderer vi, at der er stærk evidens for, at virksomhedspraktik kan have positive beskæftigelseseffekter. Resultaterne af nyere dansk forskning peger dog på, at virksomhedspraktik inden for det første år kan gå ud over flygtninges formelle danskundskaber (Arendt & Bolvig, 2020), og at det har betydning, hvordan virksomhedspraktik organiseres. En brancheorienteret tilgang kan således være særlig effektiv til at øge beskæftigelsen blandt især ikkevestlige kvinder

(Thuesen et al., 2020a). Virksomhedspraktik kombineret med forskellige parallelle indsatser kan være med til at øge beskæftigelsen blandt både kvinder (Thuesen et al., 2020a) og aktivitetsparate flygtninge og indvandrere (Arendt et al., 2018), om end beskæftigelseseffekterne for den sidstnævnte gruppe er små.

Løntilskud

Baseret på indsigter fra Arendt et al. (2016), finder vi, at der er stærk evidens for både en positiv programeffekt og en positiv nettoeffekt af løntilskud i den private sektor. Samtidig er der stærk evidens for både fastholdelseeffekter og positive programeffekter af løntilskud i den offentlige sektor, hvilket vil sige, at der under løntilskudsperioden er evidens for negative beskæftigelseseffekter, imens disse effekter bliver positive, efter løntilskudsperioden er overstået. Samlet set er der en indikation for, at nettoeffekten af løntilskud i den offentlige sektor er positiv.

Intensiverede samtaleforløb

Baseret på indsigter fra Arendt et al. (2016) finder vi, at der er modstridende evidens for beskæftigelseseffekten af intensiverede samtaleforløb på jobcentre.

Vikarbureauer

Baseret på indsigter fra Arendt et al. (2016) finder vi, at der er moderat evidens for, at vikarbureauer har en positiv program- og nettoeffekt på beskæftigelsen.

Uddannelsesaktivering

Baseret på indsigter fra Arendt et al. (2013) og Arendt et al. (2016) finder vi, at der er modstridende evidens om både programeffekten og nettoeffekten af uddannelsesaktivering for ikke-vestlige indvandrere.

Familieindsatser

Baseret på tre norske studier (Naz, 2010, Flaatten, 2015, Hardoy & Schöne, 2008) vurderer vi, at der er moderat evidens for, at et øget økonomisk incitament til at passe egne små børn har en negativ effekt på ikke-vestlige kvinders arbejdsudbud og lønindkomst. Samtidig er der utilstrækkelig viden om effekten af at reducere prisen på børnepasning på ikke-vestlige kvinders arbejdsudbud og lønindkomst.

Boligplacering

Baseret på et dansk (Damm, 2014) og et hollandsk (Beckers & Borghans, 2011) studie vurderer vi, at der ikke er tilstrækkelig evidens til at konkludere på effekten af boligplaceringer. Resultaterne peger dog på, at nærmiljøet i det område, som flygtninge/asylansøgere bor i, har betydning for deres beskæftigelse, og at det at bo sammen med andre ikke-vestlige indvandrere kan have en positiv beskæftigelseseffekt. Damm (2014) peger dog på, at beskæftigelsesraten og uddannelsesniveaueet blandt andre ikke-vestlige indvandrere i nærmiljøet er afgørende. Positive beskæftigelseseffekter hænger således sammen med, at indvandrere i nærmiljøet også er i beskæftigelse.

9 Konklusioner og perspektiver

Dette kapitel rummer undersøgelsens konklusioner. Når vi konkluderer, fx vedrørende målgruppens barrierer i forhold til at komme i beskæftigelse, diskuterer vi også, i hvilket omfang litteraturstudiet giver nogle svar på, hvordan kommunerne kan imødegå disse barrierer. Det samme gør vi, når vi opregner konklusionerne fra kortlægningen af kommunernes praksis, fx i forhold til brug af virksomhedspraktik eller vejledning og opkvalificering. Her diskuterer vi også, i hvilket omfang kommunernes praksis stemmer overens med de indsatser, som litteraturstudiet peger på har positive virkninger i forhold til indvandreres selvforsørgelse, beskæftigelse og muligheder for at komme i uddannelse.

I den efterfølgende perspektivering diskuterer vi på baggrund af kortlægningens resultater, hvorledes kommunernes indsatser med at bringe ledige ikkevestlige indvandrere i arbejde kan udvikles, målrettes og effektiviseres.

9.1 Konklusioner

9.1.1 Barrierer

Kortlægningens udgangspunkt var, at der findes et beskæftigelsesgab mellem personer med etnisk dansk baggrund og indvandrere med ikkevestlig baggrund. I 2019 var 58 % af indvandrere med ikkevestlig baggrund i alderen 18-64 år i beskæftigelse, mens dette gjaldt 78 % af personer med etnisk dansk baggrund. I 3. kvartal 2020 var 37 % af nyankomne flygtninge og familiesammenførte i lønmodtagerbeskæftigelse efter 3 års ophold i Danmark mod 42 % i 3. kvartal 2019. Tallene tyder på, at covid-19-krisen har gjort det sværere for nyankomne flygtninge at komme i og/eller fastholde beskæftigelse.

Tal fra jobindsats.dk viser endvidere, at kommunerne kategoriserer en meget stor andel af de personer, som modtager SHO-ydelse eller kontanthjælp, som aktivitetsparate. Det gjaldt i 2019 for 36 % af flygtninge og familiesammenførte under SHI-programmet (med typisk 0-4 års ophold i Danmark), 60 % af de øvrige modtagere af SHO-ydelse (med typisk 5-9 års ophold i Danmark) og hele 82 % af de ikkevestlige kontanthjælpsmodtagere (med typisk 10+ års ophold i Danmark). Endvidere er kontanthjælpsmodtagerne ældre end modtagerne af SHO-ydelser. 57 % af SHO-modtagerne er under 40 år, mens det kun gælder 24 % af gruppen af uddannelses- og kontanthjælpsmodtagere. 47 % af sidstnævnte gruppe er 50 år eller ældre.

Ifølge kommunerne er de væsentligste barrierer for disse målgruppers beskæftigelse: manglende faglige kvalifikationer set i forhold til det, som arbejdsmarkedet efterspørger, manglende dansk kundskaber, manglende viden om det danske arbejdsmarked. Ifølge vores spørgeskemaundersøgelse har nogle i målgruppen også problemer med hverdagsmestring, motivation, dårligt helbred og helbredsmestring og social kontrol. Det er eksempelvis bemærkelsesværdigt, at i forhold til kvinder under integrationsloven svarer følgende andele af respondenterne, at disse problemer i høj eller meget høj grad er barrierer for beskæftigelse: problemer med hverdagsmestring (66 %), manglende motivation hos borgeren til at komme i beskæftigelse (63 %), dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring (51 %), social kontrol (29 %). Generelt oplever kommunerne i højere grad disse udfordringer hos integrationsborgere end hos LAB-borgere og i højere grad hos kvinder end hos mænd.

Der er altså tale om et relativt bredt spektrum af problemer, som hæmmer målgruppens muligheder for/evner til at komme i beskæftigelse. En bred vifte af indsatser under integrations- og LAB-loven sigter mod at få borgerne til at overkomme disse barrierer. Det er kommunerne, som iværksætter mange af disse indsatser. Af vores litteraturstudie (se kap. 8 og nedenfor) fremgår det, at der er evidens for, at nogle af disse har positive virkninger på beskæftigelse, indkomst mv. – eksempelvis virksomhedspraktik og løntilskudsjob. Da problemerne er bredt sammensatte for den 'restgruppe' af ikkevestlige indvandrere, som modtager offentlig forsørgelse i Danmark i dag, påpeger mange af interviewpersonerne i vores casestudier imidlertid også, at der er behov for en helhedsorienteret og tværfaglig indsats til disse personer. Litteraturstudiet peger imidlertid på, at vi har sparsom viden om effekter af helhedsorienterede og tværfaglige indsatser.

Integrationsprogrammer er programmer rettet mod nyankomne, og det er ofte en bredspektret indsats. Her finder litteraturstudiet, at der er indikation for, at individuelt tilrettelagte programmer har positive indkomsteffekter. Forskellige landes integrationsprogrammer er ofte så forskelligartede, at der er vanskeligt – selv hvis der var lykkedes at finde evidens for enten positive eller negative effekter – at konkludere mere præcist angående, hvad den virksomme indsats faktisk består i. Den sparsomme viden, vi altså har baseret på evalueringer af integrationsprogrammer, kunne dog tyde på, at en helhedsorienteret og tværfaglig indsats er gavnlig for ledige med så sammensatte problemer, som vi ofte taler om her.

9.1.2 Organisering

Hvad angår kommunernes organisering på integrationsområdet, viser kortlægningen, at langt de fleste kommuner (76 %) fortsat i oktober 2020 havde et integrationsteam eller en integrationsenhed – til trods for, at kommunerne har modtaget væsentligt færre flygtninge og familiesammenførte fra 2018 og frem sammenlignet med perioden 2015-2017. Nedgangen har dog betydet ændringer i organiseringen af integrationsindsatsen i 75 % af kommunerne. Mange kommuner har reduceret antallet af medarbejdere i disse integrationsteam og udvidet deres arbejdsopgaver til også at indbefatte LAB-borgere. Endvidere er der i mange kommuner færre tilbud til borgerne end tidligere, og tilbuddene er blevet mindre fleksible.

Undersøgelsen viser dog også, at langt de fleste kommuner fortsat prioriterer integrationsindsatsen højt. Den viser endvidere, at kommunernes integrationsteam/-enheder samarbejder bredt, og at samarbejdet i høj grad rækker ud over den kommunale organisation og involverer andre kommuner såvel som frivillige aktører og andre aktører, fx private leverandører af vejledning, træning og kontakt til potentielle praktiksteder, private virksomheder mv.

Hvad angår organisering på området vedrørende ikkevestlige LAB-borgere finder vi, at 34 % af kommunerne har én eller flere medarbejdere, som alene arbejder med disse borgere. De fleste kommuner (47 %) deler dog disse borgere ud på medarbejdere, som også arbejder med andre borgere på kontanthjælp. Vi har også spurgt kommunerne, om de betragter beskæftigelsesindsatsen til disse borgere som en integrationsindsats – dvs. en indsats, der også må have fokus på sprog og kultur. De fleste kommuner (51 %) anfører, at dette afhænger af den enkelte borgers problemer. Manglende danskundskaber og manglende viden om det danske samfund er også et problem for mange LAB-borgere, viser vores spørgeskemaundersøgelse. Det tyder på, at der er integrationsproblemer – også efter den 5-årsperiode, som SHI-programmet maksimalt kan løbe over.

Vores case-undersøgelse peger endvidere på, at det er en fordel for sagsbehandlingen, at kommunen oparbejder specialiseret integrationsfaglig viden i et team eller en særlig afdeling.

Vores casestudier viser, at der i de kommuner, hvor integrationsteamets samarbejde fungerer bedst, er klare rolle- og ansvarsfordelinger og gode organisatoriske rammer for vidensdeling. Der er også en systematik i dokumentationen, fx i form af drejebøger for arbejdet med forskellige borgergrupper eller for opgaverne i forskellige faser af integrationsindsatsen.

Vi har endvidere spurgt kommunerne om, hvad de ser som udfordringer for tilrettelæggelse af indsatsen. Der er særligt to forhold, som her er værd at bemærke. Det første angår virksomheder. 65 % og 70 % mener, at det i nogen, høj eller meget høj grad er vanskeligt at finde praktikpladser til henholdsvis integrations- og LAB-borgere. 42-44 % mener, at virksomhederne ikke i tilstrækkeligt omfang påtager sig en del af ansvaret for at få disse borgere ind på arbejdsmarkedet.

En anden vigtig problemstilling vedrørende organisering angår samarbejde med sundhedssystemet og lægerne. 60 % og 71 % ser ventetider i forhold til udredning af dårligt helbred som en udfordring i forhold til henholdsvis integrationsborgere og LAB-borgere. Omkring 50 % oplever manglende opbakning til målet om beskæftigelse hos praktiserende læger og regionale tilbud i forhold til indsatsen over for integrationsborgere og LAB-borgere.

Litteraturstudiet har fokuseret på indsatser og kausale effekter. I den forbindelse har vi kun identificeret meget lidt litteratur, der rummer evidens for, at bestemte måder at organisere integrationsindsatsen på har negative eller positive virkninger på ledige indvandreres beskæftigelse. Der findes studier af, om intensiverede samtaleforløb på jobcentre styrker indvandreres beskæftigelseschancer, men der er modstridende evidens for, om den type forløb har effekter eller ej (jf. Arendt et al., 2016).

Der er i det hele taget meget begrænset forskning i effekterne af forskellige typer af forvaltningsmæssig organisering af beskæftigelsesindsatser til ikkevestlige indvandrere. Det skal dog anføres, at der findes anden videnskabelig litteratur inden for feltet forvaltning ('public administration'), som undersøger bestemte organiseringsformers betydning for beskæftigelseschancerne blandt andre typer af ledige. Det gælder fx virkningerne af, at den enkelte sagsbehandler får reduceret mængden af sager.⁶⁴

9.1.3 Danskuddannelse

Kommunen skal tilbyde borgere under integrationsloven danskuddannelse. Hvad angår danskuddannelse viser vores undersøgelse, at flertallet af kommunerne (60 %) anvender private sprogcentre til danskuddannelse til borgere under integrationsloven. En mindre andel (40 %) anvender kommunale sprogcentre – enten deres eget sprogcenter eller et sprogcenter med en anden driftskommune. LAB-borgere har ikke et retskrav på danskuddannelse. Vi finder da også, at det er ganske forskelligt, hvor ofte kommunerne anvender danskuddannelse til LAB-borgere. 21 % svarer, at dette altid eller ofte er tilfældet, mens 53 % svarer, at de af og til eller sjældent anvender danskuddannelse til borgerne under LAB-loven. Kun 15 % svarer, at de aldrig anvender danskuddannelse til ikkevestlige LAB-borgere.

Vi har ikke undersøgt, i hvilket omfang kommunerne oplever, at den danskuddannelse, som borgerne modtager, faktisk bringer dem i beskæftigelse eller uddannelse. Vi har til gengæld i

⁶⁴ Se Thuesen & Bille (2017) for et litteraturstudie af statslige styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet. Kap. 5 handler om organisering – herunder bl.a. organisering på niveauet for sagsbehandling. Studiet finder, at der er indikation for, at integreret sagsbehandling (at én medarbejder har hovedansvar for en given borgers sag) har positive effekter på borgernes beskæftigelseschancer. Endvidere peger litteraturen også på, at store sagsstammer har negative effekter på kvaliteten af sagsbehandlingen. Se også Andersen og Breidahl (2021, under udgivelse), der omhandler helhedsorienterede indsatser og organiseringen heraf for udsatte grupper på beskæftigelsesområdet mere bredt.

spørgeskemaundersøgelsen undersøgt kommunernes tilfredshed med den undervisning, sprogcentre udbyder. Her finder vi en høj grad af tilfredshed med danskuddannelsens kvalitet – både til borgere under integrationsloven og til borgere under LAB-loven. Omkring 70 % svarer, at de er i meget høj eller høj grad er tilfredse med danskuddannelsens kvalitet. Der er lidt lavere men stadig høj tilfredshed med danskuddannelsens fleksibilitet i forhold til andre indsats. Den laveste grad af tilfredshed angår undervisningens beskæftigelsesrettede fokus. Her svarer 44 %, at de i høj eller meget høj grad er tilfredse med kvaliteten i forhold til integrationsborgere (54 % i forhold til LAB-borgere).

Litteraturstudiet viser, at der er moderat evidens for, at sprogundervisning har en langsigtet (efter 3-5 år) positiv beskæftigelseeffekt. På kort sigt, dvs. under indsatsen eller kort tid efter, er der derimod ingen effekter. Dette kan skyldes fastlåsningseffekter, idet deltagelse i sprogundervisningen efterlader mindre tid til at søge job. Det er altså vigtigt at arbejde langsigtet med sprogundervisning, fordi effekterne først viser sig på lidt længere sigt. Som det fremgik ovenfor, er manglende dansksproglige kompetencer en af de vigtige barrierer for beskæftigelse af ledige integrationsborgere og LAB-borgere, som vores respondenter fremhæver. Nogle borgere har fortsat problemer med det danske sprog efter nogle eller mange år i landet. Det kan hæmme deres beskæftigelsesmuligheder – og integration i det danske samfund i det hele taget (Liversage, 2009). I det omfang det faktisk er muligt at styrke disse personers danskundskaber, er det derfor vigtigt, at kommunerne fortsat har fokus på at opkvalificere sprogkompetencerne også for personer, som har opholdt sig længe i Danmark.

En anden problemstilling, som knytter sig til sprog, vedrører kombinationen af sprog og virksomhedsrettede indsats. Casestudiet viser, at kommunerne oplever at have gode erfaringer med at koble danskuddannelse og den virksomhedsrettede indsats tæt sammen. De oplever også, at danskuddannelse og praktikforløb gerne skal foregå parallelt, hvorved begge typer læring og erfaringsopsamling kan informere hinanden undervejs. Det er vigtigt at have fokus på den enkelte borgers ønsker og behov for at skabe motivation og ejerskab hos den enkelte borger. Nyere forskning tyder dog på, at der godt kan være et modsætningsforhold i den forstand, at hvis borgeren bruger meget tid på virksomhedspraktik, så er der mindre tid til at lære sprog. Arendt og Bolvig (2020) finder, at virksomhedspraktik inden for det første år har en negativ effekt på flygtninges tilegnelse af det danske sprog og reducerer den tid, de bruger på danskuddannelse, sandsynligvis fordi virksomhedspraktikken tager tid fra danskuddannelsen. For så vidt som danskuddannelse på længere sigt har positiv betydning for borgernes beskæftigelseschancer, er det vigtigt, at kommunerne har fokus på at sikre borgerne sammenhængende muligheder for at deltage i sprogundervisningen – fx ved at søge at tilrettelægge virksomhedspraktikforløbene, så der er tilstrækkelig tid til at deltage i sprogundervisningen.⁶⁵

9.1.4 Virksomhedsrettede indsats

I forhold til virksomhedsrettede indsats viser tal fra jobindsats.dk, at kommunerne forøgede brugen af privat og offentlig virksomhedspraktik i årene efter 2017. Dette hænger utvivlsomt sammen de lovændringer, som blev vedtaget på området i 2016. Vi har også spurgt til kommunernes brug af en række indsats, som ligger ud over almindelig virksomhedspraktik og løntilskudsjob. Her viser vores spørgeskemaundersøgelse, at virksomhedspraktik i kombination med ordinære timer og mentorer er de indsats, som flest kommuner siger, at de altid eller ofte benytter til både integrations- og LAB-borgere. Ordinære timer i kombination med

⁶⁵ Bemærk i øvrigt også, at dansk forskning viser, at sprogkompetencer har stor betydning for udlændinges sociale integration på arbejdspladsen (Thuesen, 2017). Forskning viser også, at det er begrænset, hvor meget danske indvandrere lærer under virksomhedspraktik, da mulighederne for at øve sig på at tale dansk ofte kan være begrænsede i løbet af et virksomhedspraktiks forløb (Bramm & Kirilova, 2018).

virksomhedspraktik er også den indsats, som den største andel vurderer bedst øger progressionen mod beskæftigelse. Kommunerne benytter dog også branchepakker, virksomhedscentre, IPS (Individuelt Placeret job med Støtte) og frivillige (eksterne) mentorer. Et flertal af kommunerne mener, at virksomhedspraktik generelt øger progressionen mod beskæftigelse for både integrations- og LAB-borgere.

Casestudiet peger også på, at kommunerne oplever, at ordinære timer og småjob i kombination med virksomhedspraktik er effektivt både i indsatsen over for integrationsborgere uden arbejdserfaring, som har brug for opkvalificering, og over for indvandrere, som har været langvarigt på kontanthjælp. Jo mere 'udsat' en ledig er, desto mere er der dog også behov for at tilpasse tilbuddet til den enkelte, og jo mere udfordrende bliver det også for kommunens jobkonsulent at finde en virksomhed, som er parat til at tage imod en borger. I disse tilfælde er det ofte nødvendigt at appellere til, at virksomhederne tager et socialt ansvar ved at tage disse borgere i fx virksomhedspraktik. Mange medarbejdere i casekommunerne oplever, at det virksomhedsrettede fokus er en stor udfordring i indsatsen for de svageste borgere, selvom det at komme ud på en virksomhed også kan være med til at bringe disse grupper videre. Af case-studierne fremgår det også, at det er vigtigt at huske de forberedende, støttende, behandlende og opkvalificerende tilbud til disse grupper, hvis den virksomhedsrettede indsats skal lykkes.

Kommunerne handler her, overordnet betragtet, i rimeligt god overensstemmelse med den viden, vi har om, hvilke indsatser der er evidens for positive virkninger af. Der er stærk evidens for, at virksomhedspraktik har positive beskæftigelseseffekter på kort sigt. Der er også evidens for positive effekter af job med løntilskud, særligt i den private sektor. Derfor giver det god mening, at kommuner arbejder for at få ledige ud i virksomhedspraktikforløb, hvor de også får betaling for det antal ordinære timer, hvor de leverer reelt arbejde for en virksomhed. Virksomhedspraktik kombineret med ordinære timer er ikke det samme som virksomhedspraktik kombineret med et efterfølgende løntilskudsjob. Derfor kan man ikke med sikkerhed sige, at der er evidens for, at indsatsen "virksomhedspraktik + ordinære timer" virker positivt. Der er dog en parallel mellem, at en borger får betaling for en del af sit arbejde i form af ordinære timer, og at en borger får betaling for en del af sin løn gennem et løntilskudsjob. Derfor giver kommunernes indsats på dette område god mening.

Vores viden om effekter af virksomhedsrettede indsatser *på længere sigt* er imidlertid ret begrænset. Nyere forskning i effekter af virksomhedspraktik for flygtninge inden for det første år efter ankomst finder positive effekter på beskæftigelse, arbejdstimer og lønindkomst, men også, at effekten er midlertidig og forsvinder på lidt længere sigt, dvs. efter 15 måneder (Arendt 2020; Arendt og Bolvig, 2020). Der er også risiko for, at en intens virksomhedsrettet indsats kan gå ud over borgerens sprogindlæring, som har betydning for beskæftigelseschancer på længere sigt.

Vi har også ret sparsom viden om indsatser, der særligt kan hjælpe de mere udsatte grupper i beskæftigelse – dvs. de grupper, som for indeværende fylder en hel del i beskæftigessystemet. Nyere studier af integrationspålæg (Arendt et al., 2018) og branchepakker (Thuesen et al., 2020a) rummer dog til dels relevant viden i forhold til disse grupper⁶⁶. De peger på behovet for parallelle indsatser, dvs. støtte og forberedelse + virksomhedspraktik/løntilskudsjob/IGU. Thuesen et al. (2020a) peger på, at det har betydning, hvordan virksomhedspraktik organiseres, og at en brancheorienteret tilgang kan være særlig effektiv til at øge beskæftigelsen blandt især ikkevestlige kvinder. Studiet undersøger dog kun de kortsigtede effekter. Det siger derfor

⁶⁶ Cirka en fjerdedel af deltagerne i branchepakkeindsatsen var aktivitetsparate udlændinge (for kvinder 32 %, for mænd 18 %), se Thuesen et al., 2020a, s. 32.

ikke noget om effekten af en brancheorienteret tilgang på længere sigt. Vi mangler i det hele taget viden om langtidseffekter af virksomhedsrettede indsatser – generelt og i forhold til udsatte (aktivitetsparate) grupper mere specifikt.

9.1.5 Vejledning og opkvalificering

Det er bemærkelsesværdigt, at tal fra jobindsats.dk viser, at kommunerne – parallelt med at de forøgede deres brug af virksomhedspraktik i årene 2017-2019 – også forøgede deres brug af vejledning og opkvalificering i årene 2017-2019 til integrationsborgere. Det gælder ikke bare målt som det samlede antal af vejlednings- og opkvalificeringsforløb eller som danskuddannelsesforløb (som tæller med under vejledning og opkvalificering), men også som antal forløb pr. borger. Lovgivningen fra 2016 lagde op til, at virksomhedspraktik og løntilskudsjob skulle være de primære redskaber i indsatsen for integrationsborgere – hvilket kommunerne iflg. tallene fra jobindsats.dk klart forsøgte at efterleve. Men samtidig forøgede kommunerne altså også antallet af forløb internt i kommunen til at vejlede og opkvalificere borgerne. Det er rimeligt at antage, at kommunerne forsøger at handle formålstjenligt i forhold til at fremme borgernes beskæftigelsesmuligheder. Dette har de bl.a. en stærk tilskyndelse til i kraft af refusionsreformen (jf. kapitel 7). På den baggrund tyder disse tal altså på, at for kommunerne må en virksomhedsrettet indsats gå hånd i hånd med (anden) vejledning og opkvalificering af integrationsborgere. Som vores casestudier viser, har netop de mere udsatte/svage ledige borgere brug for forbedrelse og støtte – fx til at få en bedre forståelse for det danske samfund og danske arbejdspladser, inden de skal forsøge at begå sig på disse.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at kommunerne som del af deres vejledning og opkvalificering fortrinsvis bruger jobsøgningskurser, korte vejlednings- og afklaringsforløb samt vejledning vedrørende uddannelsesmuligheder og -valg. Rekvirerede forløb ved uddannelsesinstitutioner og brobygningsforløb til uddannelse er de indsatser, som de anvender mindst. Af andre typer af indsatser bruger kommunerne til integrationsborgere mest mentorer, familieindsatser og indsatser i forhold til hverdagsmestring. Til ikkevestlige borgere under LAB-loven bruger kommunerne mest mentorer, helbredsindsatser, herunder helbredsscreening/helbredsundersøgelse, og indsatser til fysisk/psykisk helbredsopmestring.

Bemærk også, at vores casestudier viser, at selvom der er bred opbakning til den virksomhedsrettede indsats i kommunerne, er der også medarbejdere, der efterlyser bedre muligheder for at tilbyde vejlednings- og opkvalificeringsforløb, fx imellem borgernes praktikforløb, så der ikke bliver pauser i indsatsen, hvor borgerne kan opleve, at deres indsats går i stå.

Kommuner bruger også i betydeligt omfang uddannelse til integrations- og LAB-borgere. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at tæt på halvdelen af kommunerne 'ofte' eller 'af og til' anvender ordinær uddannelse til disse borgere, som er på anden ydelse end SU. I begge tilfælde vurderer størstedelen af kommunerne dog, at dette kun i mindre eller nogen grad er en effektiv indsats til at få borgere i målgruppen i beskæftigelse eller i gang med en ordinær uddannelse på SU. Ifølge kommunerne er ordinær uddannelse til borgere på SHO-tydelse eller kontakthjælp altså ikke noget selvindlysende effektivt middel, men kan dog hjælpe nogle borgere videre. Med relevans for uddannelse viser spørgeskemaundersøgelsen også, at langt størstedelen af kommunerne anvender indsatser med sigte på kompetenceafklaring og uddannelsesvejledning.

Hvis vi ser på kommunernes praksis angående brugen af vejledning og opkvalificering og andre støtteforanstaltninger, må man påpege, at vi ikke har fundet nye studier af virkninger af indsatser som disse. Litteraturstudiet af Arendt et al. (2016) finder modstridende evidens for

beskæftigelseseffekten af intensiverede samtaleforløb på jobcentrene. To svenske studier finder positive beskæftigelseseffekter af intensiveret møde- og samtaleaktivitet for nyankomne ikkevestlige indvandrere, mens to danske studier finder ingen effekt på ikkevestlige indvandre- res selvforsørgelse, beskæftigelse eller uddannelse.

Vi har heller ikke fundet nyere studier af effekter af uddannelsesaktivering. Her konkluderer Arendt et al. (2016) på baggrund af fire danske og fem udenlandske studier, at der er mod- stridende viden om både programeffekten og nettoeffekten af uddannelsesaktivering for ikke- vestlige indvandrere. 2 af disse 9 studier beregner nettoeffekten af uddannelsesaktivering. Disse to studier finder frem til indbyrdes modstridende resultater. Kjærsgaard og Heinesen (2012) finder positive nettoeffekter på afgangsraten fra ledighed til beskæftigelse af uddannel- sesaktivering. Til gengæld finder Clausen et al. (2009) negative nettoeffekter af uddannelses- aktivering på tiden indtil selvforsørgelse for flygtninge og familiesammenførte indvandrere.

Givet kommunernes tendens til at kombinere vejledning og opkvalificering med de virksom- hedsrettede indsatser (jf. ovennævnte tal fra jobindsat.dk) er der behov for mere viden om, hvad effekten er af at kombinere disse indsatser. Det skal også ses i lyset af, at de ovennævnte studier af integrationspålæg og branchepakker – indsatser, der netop kombinerer vejledning og virksomhedspraktik til mere udsatte grupper – finder positive effekter på overgangen til be- skæftigelse. Givet kommunernes brug af uddannelsesaktivering kunne der også være behov for nyere (dansk) viden om effekterne på dette område, som udnytter, at vi i dag har muligheder for at undersøge effekterne i et langsigtet perspektiv.

9.1.6 Ekstern finansiering og puljemidler mv.

Vores spørgeskemaundersøgelse viser også, at omkring to-tredjedele af kommunerne har fået ekstern finansiering til indsatser under integrationsloven, og en-tredjedel har fået ekstern finan- siering til indsatser under LAB-loven. Næsten alle disse kommuner har svaret, at de har ople- vet, at de eksterne midler har ført til en forbedret indsats.

Vores casestudier viser, at set fra kommunernes synvinkel er der nogle dilemmaer knyttet til den type finansiering af indsatser. Eksterne midler giver mulighed for at afprøve nye metoder og/eller arbejde fokuseret med en særlig målgruppe, men de er for kommunerne også knyttet til et ressourceforbrug til at søge midlerne og til dokumentation. Overordnet set synes tenden- sen i besvarelserne i spørgeskemaundersøgelsen og i casestudierne dog at være, at kommu- nerne oplever, at disse midler faktisk kan føre til en forbedret kommunal beskæftigelsesrettet integrationsindsats.

Vores litteraturstudie har ikke afsøgt litteratur om effekter af pulje- og projektf finansiering af integrationsindsatser og giver derfor ikke mulighed for at belyse kommunernes praksis på dette område ud fra eksisterende videnskabelig litteratur.

9.1.7 Familieindsatser og boligplacering

Vi har i litteraturstudiet også afdækket viden om andre typer af indsatser, herunder særligt effekter af familieindsatser og af boligplacering. Vi har i vores empiri meget sparsomme data om familieindsatser. Vi har dog i relation til danskuddannelse fundet, at 23 % af kommunerne altid eller ofte arbejder på etablering af netværk med danske familier i lokalsamfundet. Barsels- grupper anvendes altid og ofte til integrationsborgere i 15 % af kommunerne, til LAB-borgere kun i 2 % af kommunerne. Vores viden om familieindsatser fra litteraturstudiet begrænser sig dog til økonomiske incitamenter til børnepasning i eget hjem. Her finder vi, baseret på flere

studier af en norsk reform, at der er moderat evidens for, at et øget økonomisk incitament til at passe egne små børn har en negativ effekt på ikkevestlige kvinders arbejdsudbud og lønindkomst.

Hvad angår integrations- og LAB-borgernes bosætning er der tale om et felt, som kommunerne har en vis, men dog begrænset indflydelse på – særligt i forhold til nyankomne integrationsborgere. Det er dog ikke et felt, hvor vi har undersøgt kommunernes praksis i den empiriske kortlægning. I litteraturstudiet har vi fundet to studier, som tyder på, at nærmiljøet i det område, som flygtninge/asylansøgere bor i, har betydning for deres beskæftigelse. Det gælder særligt, hvis de bor i nærheden af andre indvandrere, som er i beskæftigelse. Forskningen peger dermed i retning af positive netværkseffekter – at det at bo i nærheden af andre indvandrere med ressourcer (job og uddannelse) kan have en positiv betydning. Der er dog ikke tilstrækkelig evidens til at konkludere på effekten af boligplaceringer, da de to studier ikke helt undersøger det samme.

9.2 Perspektivering

Nedenfor diskuterer vi derfor nogle centrale temaer og udfordringer for den beskæftigelsesrettede integrationsindsats. Disse temaer vedrører: udfordringerne i forhold til at få de aktivitetsparate integrations- og LAB-borgere i job, udfordringerne i forhold til at få de ledige ikkevestlige kvinder ind på arbejdsmarkedet, hvordan kan brugen af virksomhedsrettede indsatser forbedres, problemer med sprog – selv blandt indvandrere, som har opholdt sig længe i Danmark, og hvordan flere ledige får en kompetencegivende uddannelse.

9.2.1 Bedre målgruppeforståelse og flere aktivitetsparate i job

Det fremgår af tal fra jobindsats.dk, at en stor andel af de ledige ikkevestlige indvandrere, som fortsat modtager offentlig forsørgelse, er aktivitetsparate, dvs. kan ikke tage et job pga. komplekse sociale, personlige og helbredsmæssige problemer. Blot 18 % af de ikkevestlige konstanthjælpsmodtagere (se tabel 1.1. i kapitel 1) er jobparate. Vores casestudier viser, at der også i kommunerne er et billede af, at det i betydeligt omfang er de mindst ressourcestærke ledige, som er tilbage i systemet.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at der er en række barrierer, som skal overvindes, hvis det skal lykkes at få disse personer i job – herunder problemer med hverdagsmestring, manglende motivation hos borgeren til at komme i beskæftigelse, dårligt helbred eller problemer med helbredsmestring og social kontrol. VIVEs undersøgelse har afdækket en række barrierer, sådan som man opfatter dem i kommunerne, men der er behov for et endnu klarere billede af målgruppernes sprogkunderskaber, uddannelse, helbred samt problemer med manglende motivation, social kontrol mv.

Vores litteraturstudie har desværre ikke kunnet identificere videnskabelige studier med evidens for beskæftigelseseffekter i forhold til ledige ikkevestlige indvandrere med sociale eller personlige problemer. Vores casestudier peger dog på gode erfaringer fra flere kommuner i forhold til, hvad der virker for disse borgere tættere på arbejdsmarkedet og i job. Erfaringerne opsummeres i 5 læringspunkter:

1. Borgeren skal ud på arbejdspladsen
2. Indsatsen skal være vedvarende
3. Der skal være en tæt opfølgning og en god dialog med borgeren

4. Indsatsen skal tilrettelægges tværfagligt
5. Indsatsen skal have en klar plan med én tydelig retning.

Det er klart, at det kræver en velorganiseret tværfaglig indsats fra kommunens side, hvis det skal lykkes at få de 'svageste' integrationsborgere og LAB-borgere ud på arbejdsmarkedet. At en virksomhedsrettet indsats også kan virke for disse borgere er i tråd med, hvad Carsten Koch-udvalget i 2015 anbefalede til en forbedring af integrationsindsatsen (Ekspertgruppen, 2015). Det er også i tråd med nyere forskning i indsatser som IPS (Individuelt Placeret job med Støtte) samt branchepakker, som peger på, at borgerens læring gennem konkrete job kan have både behandlende, motiverende og opkvalificerende effekter (Christensen et al., 2019, Thuesen, Rotger og Jakobsen, 2020a).

I forhold til eksisterende lovgivning og nyere projekter kan man pege på, at den type jobrettede indsatser har et godt udgangspunkt i beskæftigelseslovgivningens bestemmelser om en helhedsorienteret indsats og koordinerende sagsbehandlere og er i tråd med fx projektet *Flere skal med*.⁶⁷ Det synes dog stadig at være forbundet med udfordringer at få forankret den type tilgang bredt i kommunernes integrations- og beskæftigelsesindsats over for aktivitetsparate ikkevestlige SHO- og kontakthjælpsmodtagere. Endvidere er der ifølge vores spørgeskemaundersøgelse udfordringer i forhold til at sikre et godt samarbejde mellem kommunerne og de praktiserende læger om at have fokus på at få borgerne i job.

9.2.2 Flere ikkevestlige kvinder i job

Tal for ikkevestlige kvindelige indvandreres beskæftigelsesfrekvens taler fortsat et tydeligt sprog om et markant efterslæb i forhold til kvinder af dansk herkomst. Gabet i beskæftigelsesfrekvens var i 2019 på 24 procentpoint for kvinder og 14 procentpoint for mænd. Udfordringerne viser sig også tydeligt ved, at nyankomne kvindelige flygtninge og familiesammenførte efter 3 år er i beskæftigelse i væsentligt lavere omfang end for mænd. Problemerne tæller bl.a., at mange nyankomne kvinder bliver gravide kort efter ankomst, traditionelle kønsroller, social kontrol, samt manglende kvalifikationer og arbejdsidentitet, som vores empiriske undersøgelser viser.

Det er desværre sparsomt, hvad der findes af international forskning i, hvad der kan bringe ikkevestlige indvandrerkvinder i beskæftigelse – herunder i særdeleshed nyankomne kvindelige flygtninge og familiesammenførte (Liebig og Tronstad, 2018). Litteraturstudiet i kapitel 8 viser fx, at familieindsatser, hvor kvinder får betaling for at passe deres egne børn, får flere kvinder med indvandrerbaggrund end andre kvinder til at trække sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Arendt og Schultz-Nielsen (2019) påpeger i deres litteraturstudie af indsatser, som kan hjælpe ikkevestlige kvinder i beskæftigelse, at der er en række forskellige barrierer, som hæmmer ikkevestlige kvinders beskæftigelse – helt i tråd med kommunernes opfattelse på dette område. Derfor, mener Arendt og Schultz-Nielsen, er der heller ikke noget "quick fix" eller nogen enkel intervention, som kan løse problemet (2019, s.178-179). Arendt og Schultz-Nielsen påpeger dog også, at der findes studier, som for disse kvinder finder positive korttidseffekter af virksomhedspraktik og positive langtidseffekter af sprogundervisning og gennemførelse af videregående uddannelse. Vores casestudier viser, at kommunernes medarbejdere bl.a. oplever, at indsatser i forhold til kvinder kan virke, hvis det lykkes at finde frem til det, som motiverer den enkelte, fx at kunne forsørge sin familie, tjene egne penge, tage uddannelse, være en

⁶⁷ For en beskrivelse af indsatsmodellen i *Flere skal med 2*, se <https://star.dk/media/8018/bilag-1-beskrivelse-af-indsats-model.pdf>.

rollemodel for sine børn, få et større netværk eller en bedre bolig. Hvad angår lovgivning, økonomi, puljer og projekter, er det klart, at der i de senere år er kommet mere fokus på at få indvandrerkvinder i job. Det afspejler fx UIMs/SIRIs projekt Flere kvinder med indvandrerbaggrund i beskæftigelse og støtte til KVINFOs mentornetværk samt Transport og Fødevarerministeriets kampagne Ret til ligestilling. Nogle kommuner er også begyndt selv at finansiere undersøgelser af fx social kontrol for at undersøge, hvad der kan gøres.⁶⁸ Givet disse problemers størrelse, kompleksitet og vedvarende karakter kan man påpege, at der kunne være behov for en bedre og mere systematisk erfaringsopsamling i forhold til forskellige indsatstyper og deres samspil – eventuelt institutionaliseret på nationalt eller tværkommunalt niveau.

9.2.3 Virksomhedsrettede indsatser

De virksomhedsrettede indsatser udgør et kerneelementet i kommunernes integrationsindsats, og de anvender ikke mindst virksomhedspraktik i stort omfang. Litteraturstudiet viser stærk evidens for, at virksomhedspraktik kan have positive beskæftigelseseffekter på kort sigt, og kortlægningens spor 2 viser endvidere, at der generelt er stor opbakning til retningen mod tidlig og øget brug af virksomhedsrettede indsatser i kommunerne. Men hvordan anvender man virksomhedspraktik på den bedste måde? Og hvordan skal praktikken kombineres med andre indsatser – danskuddannelse og vejledning og opkvalificering, fx til borgere med mere komplekse udfordringer?

Litteraturen viser, at det har betydning, *hvordan* kommunerne tilrettelægger virksomhedspraktikken. Aktuell dansk forskning peger fx på, at virksomhedspraktik inden for det første år kan gå ud over flygtninges formelle danskundskaber (Arendt & Bolvig, 2020), og at det har betydning, hvordan virksomhedspraktik organiseres. Thuesen et al. (2020b) viser, at en indsats, der øger brugen af virksomhedspraktik, ikke nødvendigvis fører til beskæftigelse på kort sigt, mens Thuesen et al. (2020a) viser, at en brancheorienteret tilgang i brug af virksomhedspraktik kan være effektiv til at øge beskæftigelsen blandt især ikkevestlige kvinder. Den positive effekt af brancheorienteret tilgang kan hænge sammen med, at der er tale om en målrettet indsats mod job med gode beskæftigelsesmuligheder, og at der er en god sammenhæng mellem virksomhedspraktik, sprogundervisning og kurser.

En god sammenhæng mellem virksomhedspraktik, sprogundervisning og kurser (og evt. andre redskaber som mentorer) er særlig vigtig i forhold til borgere, der har problemer af større eller mindre kompleksitet (fx helbredproblemer, sociale problemer og familierelaterede problemer). Det fremgår af casestudiet, at denne gruppe kan have vanskeligt ved at deltage i og drage nytte af virksomhedspraktik. Flere kommuner fortæller dog, at de har gode erfaringer med at arbejde med borgernes helbredsmestring og kulturelle forståelsesrammer i sammenhæng med virksomhedspraktik. Vi mangler imidlertid generelt viden om, hvordan man skal kombinere de forskellige redskaber, der findes i integrationsindsatsen. Som kommunernes egen praksis også tyder på, handler det ikke om, hvorvidt man skal bruge virksomhedspraktik *eller* vejledning og opkvalificering, men hvordan man kombinerer og anvender de to redskaber klogt – særligt i forhold til udsatte grupper som aktivitetsparate SHO- eller kontanthjælpsmodtagere.

Casestudiet viser eksempler på, at nogle kommuner er i gang med en erfaringsbaseret læreproces, hvor de forsøger at uddrage viden fra de seneste års integrationsindsats. Målet er her at blive klogere på, hvordan de forskellige indsatser kan sammensættes til virksomme forløb for den enkelte borger. Der er fx en leder i en kommune, der forklarer, at der ikke mangler nye tilbud til borgerne, for der er allerede nogle gode tilbud i kommunens redskabskasse. Men de

⁶⁸ Se fx ALS Research (2020). Se også Mørck, Danneskiold-Samsøe & Sørensen (2019)

er usikre i kommunen og undersøger derfor, om de kombinerer tilbuddene på en fornuftig måde, og dermed også, om de bruger ressourcerne effektivt. Lederen repræsenterer en kommune, hvor de bevæger sig væk fra standardløsninger og henimod at kunne sammensætte tilbuddene efter behov, selvom det potentielt kan blive omkostningsfuldt. Det er dog ikke i alle kommuner, at der så vidt rammer for at kombinere forskellige tilbud efter borgerens behov. Nogle medarbejdere giver eksempelvis udtryk for, at de mener, at de godt ved, hvad der virker, men at man (ledelsen) ikke vil betale for tilbuddene. Andre kommuner giver udtryk for at mangle de tidsmæssige ressourcer til indsatsen over for de svageste borgere, som netop har brug for længere perspektiv.

9.2.4 Danskuddannelse

Danskuddannelsen er et andet kerneelement i integrationsindsatsen. I casekommunerne oplever mange medarbejdere, at manglende danskundskaber er en stor udfordring – både i forhold til borgernes deltagelse i indsatser (virksomhedspraktik) og i forhold til at opnå beskæftigelse. Kommunerne er generelt tilfredse med sprogskolernes danskuddannelse, men de arbejder med at gøre den mere beskæftigelsesrettet og med at kombinere danskuddannelsesindsatserne med andre beskæftigelsesrettede indsatser. I flere af casekommunerne fortæller de, at der er gode erfaringer med at koble danskuddannelse og den virksomhedsrettede indsats tæt sammen. Det vil være gavnligt med mere systematisk viden om erfaringerne fra kommunerne, og hvad der her virker. Et opmærksomhedspunkt i den forbindelse er også, om deltagelse i intense virksomhedsrettede indsatser kan have negative konsekvenser for omfanget og udbyttet af danskuddannelse (jf. Arendt & Bolvig, 2020).

Casestudiet viser, at de kommunale ledere og medarbejdere oplever, at der er en gruppe borgere, der ikke lærer tilstrækkeligt dansk på trods af danskuddannelses tilbuddet, og et betydeligt antal borgere, der ikke vedligeholder og udvikler deres danskundskaber, når de er stoppet på sprogskolen. Spørgsmålet er, hvordan man bedst kan indrette danskuddannelsen i forhold til den mere 'tunge' gruppe, og hvordan man kan supplere med andre tilbud, som kan forbedre borgernes danskundskaber, men som ikke er egentlig danskuddannelse til udlændige? Der er eksempler på sidstnævnte tilbud i kommunerne, fx grupper for indvandrerkvinder på barsel, som har til formål at vedligeholde deres danskundskaber, men vi mangler viden om, i hvor høj grad den type af indsatser faktisk virker. Der er også brug for mere forskning i, hvordan sprogundervisning og virksomhedsrettede indsatser kan bringes til at spille godt sammen.

9.2.5 Hvordan sikre uddannelse til flere?

Manglende faglige kvalifikationer er en stor udfordring for integrationsborgere og ikkevestlige LAB-borgere i forhold til at opnå beskæftigelse. En række uddannelsesstilbud som fx FVU, AVU, GIF og AMU kan være med til at fremme muligheden for beskæftigelse og deltagelse i videre uddannelse for integrationsborgere og ikkevestlige LAB-borgere. Nogle af disse uddannelser kan anvendes i indsatsen, mens det i andre tilfælde er uddannelse på SU, der er målet for indsatsen.

Casestudiet viser, at mange kommunale medarbejdere oplever målgruppens ofte dårlige dansksproglige kompetencer som en stor udfordring i forhold til, at målgruppen kan tage en ordinær uddannelse. Det gælder særligt i forhold til de integrations- og LAB-borgere, som enten ikke når videre end til danskuddannelse 1, eller som ikke består en danskuddannelse. Blandt medarbejdere i kommuner i vores casestudie er der efterspørgsel efter arbejdsmarkedsrettede opkvalificeringsforløb, som kan give disse borgergrupper nogle reelle og branchespecifikke

kompetencer. I flere casekommuner har manglen på ordinære uddannelses tilbud foranlediget samarbejder mellem sprogcenteret og jobcenteret i forsøg på at etablere sprogunderstøttende forløb til borgere med begrænsede dansk kundskaber. Disse forløb skal opøve og styrke borgernes mundtlige dansk kundskaber ofte sideløbende med, at borgeren er i virksomhedspraktik. Der kan være et perspektiv i at få udviklet flere af sådanne tilbud – også på tværs af kommuner. Bemærk dog også, at der i dag er udfordringer relateret til holddannelse i det ordinære uddannelsessystem, herunder AMU-systemet. Her er der regler og økonomiske incitamenter, som modvirker oprettelsen af hold med få deltagere, herunder deltagere med tolkebehov. Dette kan gøre holddannelsen uflexibel.

Integrationsgrunduddannelse anvendes i dag i mange kommuner. IGU-forløb er dog forbeholdt personer under 40 år, som har været mindre end 5 år i Danmark.⁶⁹ Flere kommuner udtrykker et ønske om at kunne tilbyde IGU til andre grupper end de yngre integrationsborgere – jf. også, at en stor del af de ikkevestlige borgere i kontanthjælpsgruppen er ældre og har opholdt sig længere tid i Danmark. Nogle kommunale medarbejdere giver udtryk for, at IGU'en faktisk er mere oplagt til lidt ældre personer, idet yngre borgere måske hellere skal sluses ind i det ordinære uddannelsessystem. En evaluering af den brancheorienterede tilgang viser endvidere, at forløb bestående af praktikker og kurser målrettet en bestemt branche kan være en vej til at starte på en IGU. Endelig er der et stort frafald på IGU-forløbene – bl.a. fordi borgeren finder et job på ordinær ansættelse. Her tillægges den lavere ydelse under IGU og alternative jobmuligheder de primære grunde for frafaldet. Det er tænkeligt, at kommunerne med fordel kan fokusere mere på fastholdelsesindsatser i forhold til IGU.

Hvad angår ordinær uddannelse som mål for indsatsen til integrationsborgere, oplever casekommunerne, at de i mindre omfang gør brug af ordinær uddannelse og uddannelsesforberedende forløb efter integrationsloven fra 2016, hvor der kom øget fokus og krav i forhold til den virksomhedsrettede indsats. Fremadrettet er det et ønske i en del kommuner, at der skal være mere fokus på uddannelse, særligt for den yngre del af målgruppen, fordi det kan stille de unge bedre på arbejdsmarkedet på længere sigt. Dette er i god overensstemmelse med forskning, der viser, at en dansk erhvervskompetencegivende uddannelse øger sandsynligheden for beskæftigelse for indvandrere (Arendt, Nielsen og Jakobsen, 2016). Et relevant spørgsmål er her, om det er et problem, at man lægger så meget vægt på beskæftigelse på kort sigt i integrationsindsatsen i forhold til uddannelse. Integrationsloven har fokus på, at borgeren hurtigst muligt skal blive selvforsørgende gennem beskæftigelse, og den understøtter derfor ikke uddannelse i særligt høj grad.

For alle de perspektiver, som er fremdraget ovenfor, gælder naturligvis, at afvejningen af kortsigtede og langsigtede prioriteringer og mål ultimativt er et politisk spørgsmål.

⁶⁹ Bemærk ændringer i IGU'en fra forventet 1. maj 2021, som bl.a. indebærer, at en IGU kan igangsættes for personer, som har været i Danmark i op til 10 år. Se <https://www.kl.dk/forsidenyheder/2020/december/regeringen-og-arbejdsmarkedets-parter-enige-om-styrkelse-af-integrationsgrunduddannelsen/>

Litteratur

Studier markeret med én stjerne (*) indgår som enkeltstudier i litteraturoversigten. Studier markeret med to stjerner (**) indgår i litteraturoversigten fra tidligere litteraturstudier.

- Aldashev, A., Gernandt, J., & Thomsen, S. L. (2009). Language usage, participation, employment and earnings. *Labour Economics*, 16(3), pp. 330–341.
- ALS Research. (2020). *Social kontrol som barriere for etniske minoritetskvinders beskæftigelse i Københavns Kommune*. København: ALS Research.
- Amilon, A., & Andersen, H. L. (2019). *Sagsbehandlerrelaterede forhold som påvirker lediges jobchancer*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Andersen, N. A., & Breidahl, K. N. (2021, under udgivelse). *Organisatorisk helhedsorientering: Dilemmaer og potentialer*. I: Caswell, D., & Larsen, F. (red.), *Borgerinddragelse i beskæftigelsespolitikken*. København: Djøf Forlag.
- Andersson, J. P. (2019). Labour Market Policies: What Works for Newly Arrived Immigrants? I: Calmfors, L. & Sánchez-Gassen, N. (red.), *Integrating immigrants into the Nordic labour markets*. København: Nordisk Ministerråd.
- **Andersson, J. P., Lanninger, A. W., & Sundström, M. (2016). *Reforming the integration of refugees: The Swedish experience*. Working Paper (10307). Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.
- *Andersson, J. P., Lanninger, A. W., & Sundström, M. (2017). Etableringsreformens effekter på integrationen af nyanlända. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 23(1), 27-45.
- **Andersson, J. P., & Nekby, L. (2009). *TIPping the Scales towards Greater Employment Chances? Evaluation of a Trial Introduction Program (TIP) for Newly-Arrived Immigrants based on Random Program Assignment*. Discussion Paper (4072). Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.
- **Andersson, J. P., & Nekby, L. (2012). Intensive coaching of new immigrants: an evaluation based on random program assignment. *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), 575-600.
- Andrade, S. B., & Rotger, G. P. (2019). *Kommunernes beskæftigelsesindsats over for nyankomne flygtninge og familiesammenførte: En registerbaseret analyse*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Arendt, J. N. (2015). *KORA: Syriske flygtninge mangler danske kompetencer*. Tilgået august 2020: <https://www.altinget.dk/social/artikel/kora-syriske-flygtninge-mangler-danske-kompetencer>.
- *Arendt, J. N. (2020). Labor market effects of a work-first policy for refugees. *Journal of Population Economics*, 1-28.
- *Arendt, J. N., & Bolvig, I. (2020). *Early labor market entry, language acquisition and labor market success of refugees*. Working Paper. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.

- *Arendt, J. N., Bolvig, I., Foged, M., Hasager, L., & Peri, G. (2020). *Integrating refugees: Language training or work-first incentives?*. Working Paper (26834). Cambridge, MA: NBER - National Bureau of Economic Research.
- *Arendt, J. N., Bolvig, I., Kolodziejczyk, C., & Petersen, J. S. (2016). *Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet: Effektive indsatser, veje igennem systemet og benchmarking mellem kommunerne*. København: KORA - Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Arendt, J., Nielsen, C., & Jakobsen, V. (2016). The importance of origin and destination country skills for labour market attachment of immigrants from Pakistan, Iran and Turkey. *Nordic Journal of Migration Research*, 6(2), 72-80.
- *Arendt, J., Nielsen, Kolodziejczyk, C., Gunst A., & Johansen, D. (2018). *Forsøg med integrationspålæg: Slutevaluering*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- *Arendt, J. N., & Pozzoli, D. (2013). *Effekter af beskæftigelses- og uddannelsesrettede indsatser for ikkevestlige ledige indvandrere: En oversigt over danske og internationale kvantitative studier*. København: KORA - Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- *Arendt, J. N., & Schultz-Nielsen, M. L. (2019). Employment effects of welfare policies for non-western immigrant women. I: Calmfors, L., & Sánchez-Gassen, N. (red.), *Integrating immigrants into the Nordic labour markets*. København: Nordisk Ministerråd.
- * Battisti, M., Giesing, Y., & Laurentsyeva, N. (2019). Can job search assistance improve the labour market integration of refugees? Evidence from a field experiment. *Labour Economics*, 61, 1-20.
- *Beckers, P., & Borghans, L. (2011). *Segregation in neighbourhoods and labour market outcomes of immigrants: Evidence from random assignment in the Netherlands*. Working Paper. Maastricht: UNU-MERIT - United Nations University - Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology.
- Blom, S., & Enes, A. W. (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bolvig, I., & Arendt, J. (2018). *Nationale rammer for integrationsindsatsen i Danmark 1997-2017: Integrationsuddannelse, danskuddannelse og udlændingelov*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Borg, V., Nexø, M. A., Kolte, I. V., & Andersen, M. F. (2010). *Hvidbog om mentalt helbred, sygefravær og tilbagevenden til arbejde*. København: Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.
- Bramm, E. & Kirilova, M. (2018). "Du skal bare sætte hende i gang, du skal ikke gå og passe hende" – om sprog i praktikforløb for flygtninge og indvandrere. *Sprogforum*, (66), 85–94.
- **Brodersen, S. T. N. (2014). *Essays on job search assistance and labor market outcomes*. Ph.d.-afhandling. Aarhus: Aarhus Universitet.

- Butschek, S., & Walter, T. (2014). What Active Labour Market Programmes Work for Immigrants in Europe? A Meta-Analysis of the Evaluation Literature. *IZA Journal of Migration*, 3(48), 1-18.
- Chiswick, B. R., & Miller, P. W. (2003). The complementarity of language and other human capital: immigrant earnings in Canada. *Economics of Education Review*, 22(5), 469–480.
- Christensen, T. N., Wallstrøm, I. G., Stenager, E., Bojesen, A. B., Gluud, C., Nordentoft, M., & Epløv, L. F. (2019). Effects of Individual Placement and Support Supplemented with Cognitive Remediation and Work-Focused Social Skills Training for People with Severe Mental Illness: A Randomized Clinical Trial. *JAMA Psychiatry*, 76(12), 1232–1240.
- **Clausen, J., Heinesen, E., Hummelgaard, H., Husted, L., & Rosholm, M. (2009). The effect on integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics*, 16(4), 409-417.
- **Clausen, J., Hummelgaard, H., Husted, L., Jensen, K. B., & Rosholm, M. (2006). *Effekten af introduktionsprogrammets arbejdsmarkedsrettede indsats*. København: AKF Forlaget.
- **Cohen-Goldner, S., & Eckstein, Z. (2010). Estimating the return to training and occupational experience: The case of female immigrants. *Journal of Econometrics*, 156(1), 86-105.
- *Damm, A. P. (2014). Neighborhood quality and labor market outcomes: Evidence from quasi-random neighborhood assignment of immigrants. *Journal of Urban Economics*, 79, 139-166.
- Danmarks Statistik. (2017). *Statistikdokumentation for Indvandrere og efterkommere 2017*. København: Danmarks Statistik.
- **De Luna, X., Forslund, A., & Liljeberg, L. (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning for deltagare under perioden 2002-04*. Uppsala: IFAU – Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.
- Deloitte. (2019). *Analyse af flygtninges fastholdelse i beskæftigelse*. København: Deloitte.
- Djuve, A. B., Kavli, H. C., Sterri, E. B. & Bråten, B. (2017). *Introduktjonsprogram og norskopplæring: Hva virker – for hvem?*. Oslo: Fafo.
- Ekspertgruppen. (2015). Bilag. Delrapportering om integration. I: Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats, *Nye veje mod job – for borgere i udkanten af arbejdsmarkedet*. København: Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.
- *Flaatten, K. K. (2015). *Effektevaluering av kontantstøttereformen - ulike langtidseffekter på arbeidsmarkedsdeltakelsen til etnisk norske kvinner og innvandrerkvinner?*. Master thesis. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Gorinas, C. (2014). Ethnic identity, majority norms, and the native-immigrant employment gap. *Journal of Population Economics*, 27(1), 225–250.

- Gorinas, C., & Jakobsen, V. (2015). *Indvandreres og efterkommeres placering på det danske arbejdsmarked: Betydning af uddannelse og andre karakteristika*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- **Graversen, B. K., & Jensen, P. (2010). A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 546-569.
- **Graversen, B. K., & Weise, H. (2001). *Effekter af Aktiveringsindsatsen over for kontant-hjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet.
- **Hardoy, I. & Schøne, P. (2008). *Incentives to work: Labour supply effects of a cash-for-care subsidy for non-Western female immigrants*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- **Hardoy, I., & Schøne, P. (2010). Incentives to work? The impact of a 'Cash-for-Care' benefit for immigrant and native mothers labour market participation. *Labour Economics*, 17(6), 963-974.
- **Hardoy, I. & Zhang, T. (2013). *Rapportering fra projektet: Innvandrere I arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- *Hardoy, I., & Zhang, T. (2019). *The long and winding road: Labour market integration of refugees in Norway*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- **Hayfron, J. E. (2001). Language training, language proficiency and earnings of immigrants in Norway. *Applied Economics*, 33(15), 1971-1979.
- **Heinesen, E., Husted, L., & Rosholm, M. (2011). *The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark*. Discussion Paper (5632). Bonn: IZA – Institute of Labor Economics.
- **Hveem, J. (2013). Are Temporary Work Agencies Stepping Stones into Regular Employment?. *IZA Journal of Migration*, 2(21), 1-27.
- Isphording, I. E. (2015). Language and Labor Market Success. I: Wright, J. D. (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier.
- **Jahn, E. J., & Rosholm, M. (2013). Is temporary agency employment a stepping stone for immigrants?, *Economics Letters*, 118(1), 225-228.
- **Jahn, E. J., & Rosholm, M. (2014). Looking beyond the Bridge: The Effect of Temporary Agency Employment on Labor Market Outcomes. *European Economic Review*, 65, 108-125.
- Jobeffekter. (2020). *Valg af effekter i jobeffektsøgning*. Tilgået august 2020: <https://www.job-effekter.dk/om-jobeffekter/om-soegningen/effekter/>
- **Kavli, H., Hagelund, A., & Bråthen, M. (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta: En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Oslo: Fafo.
- **Kennerberg, L. & Åslund, O. (2010). *Sfi och arbetsmarknaden*. Uppsala: IFAU – Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.

- **Kjærsgaard, L. & Heinesen, E. (2012). Effects of consecutive active labor market programs: Evidence for immigrants in Denmark. I: Kjærsgaard, L. *Empirical Essays of Active Labor Market Policy on Employment*. Ph.d.-afhandling. Aarhus: Aarhus Universitet.
- Kommunernes Landsforening. (2016). *Kommunale veje til god integration. Et inspirationskatalog om gode kommunale integrationsindsatser*. København: Kommunernes Landsforening.
- Kvinge, T. & Djuve, A. B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkdstiltak for ikkevestlige innvandrere: Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?*. Oslo: Fafo.
- **Lanninger, A. W. (2016). *Improved integration of female refugees? – An evaluation of the Establishment reform*. Stockholm: Stockholm Universitet.
- LG Insight. (2019). *Afdækning af kommunernes anvendelse af virksomhedstilbud*. Odense: LG Insight.
- Liebig, T. & Tronstad, K. R. (2018). *Triple Disadvantage? A First Overview of the Integration of Refugee Women*. Working Paper (216). Paris: OECD Publishing.
- Liversage, A. (2009). Life below a 'Language Threshold'? Stories of Turkish marriage migrant women in Denmark. *European Journal of Women's Studies*, 16(3), 229–247.
- *Lochmann, A., Rapoport, H., & Speciale, B. (2019). The effect of language training on immigrants' economic integration: Empirical evidence from France. *European Economic Review*, 113, 265-296.
- Mørck, Y., Danneskiold-Samsøe, S., & Sørensen, B. W. (2019). *Æresrelateret social kontrol: teori og praksis i socialt arbejde*. København: Akademisk Forlag.
- *Månsson, J., & Delander, L. (2017). Mentoring as a way of integrating refugees into the labour market - evidence from a Swedish pilot scheme. *Economic Analysis and Policy*, 56, 51-59.
- *Naz, G. (2010). Effect of a family policy reform on immigrants' labour supply and earnings. *Labour*, 24(1), 74-92.
- Pedersen, N. J. M., Ejersbo, N., Houlberg, K., Kolodziejczyk, C., & Kristensen, N. (2019). *Re-fusionsomlægning på beskæftigelsesområdet: Økonomiske og organisatoriske konsekvenser*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Rambøll. (2020). *Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017: Evalueringsrapport*. København: Rambøll Management.
- Regeringen, & KL. (2019). *Aftale om kommunernes økonomi for 2020*. København: Statsministeriet.
- **Richardson, K. & van den Berg, G. J. (2001). *The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work*. Working Paper (2002:8). Uppsala: IFAU – Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.
- **Richardson, K., & van den Berg, G. J. (2012). Duration dependence versus unobserved heterogeneity in treatment effects. *Journal of Applied Econometrics*, 28(2), 325-351.

- Rosdahl, A. (2006). *Integration på arbejdsmarkedet af ikkevestlige indvandrere og efterkommere: En analyse af chancen for at få vedvarende beskæftigelse blandt langvarige modtagere af kontanthjælp og introduktionsydelse*. København: Socialforskningsinstituttet.
- **Rosholm, M., & Svarer, M. (2009). *Kvantitativ evaluering af Alle i gang*. København: Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- *Rotger, G. P. (2011). *Contribution of Enforced Language Training to the Labour Market Participation of Family Reunited Migrants*. Working Paper. København: AFK.
- Rytter, M. & Ghandchi, N. (2019). Integration via arbejde: Prekær inklusion og udvidet usikkerhed blandt afghanske flygtninge i Danmark. *Social Kritik*, 160, 4-17.
- *Sarvimäki, M., & Hämmäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479-508.
- Schultz-Nielsen, M. L., & Skaksen, J. R. (2017). *Indvandreres uddannelse*. Arbejdsrapport (48). København: Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Singhammer, J. (2008). *Etniske minoriteters sundhed*. Viborg: Center for Folkesundhed, Region Midtjylland.
- SIRI. (2018). *Integrationskit – inspiration til den beskæftigelsesrettede integrationsindsats: Gode eksempler fra det kommunale landskab*. København: Styrelsen for International Rekruttering og Integration.
- **Staghøj, J., Svarer, M., & Rosholm, M. (2010). Choosing the Best Training Programmes: Is there a Case for Statistical Treatment Rules?. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72(2), 172-200.
- Svantesson, E. (2006). *Determinants of immigrants' early labor market integration*. Working Paper (2). Örebro: Örebro University.
- Svantesson, E., & Aranki, T. (2006). *Do introduction programs affect the probability of immigrants getting work?*. Working Paper (3). Örebro: Örebro Universitet.
- *Thuesen, F., Rotger, G. P., & Jakobsen, V. (2020a). *En brancheorienteret tilgang til at få flygtninge og indvandrere i job: Evaluering af et initiativ støttet af SIRI*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- *Thuesen, F., Rotger, G. P., Jakobsen, V., & Liversage, A. (2020b). *I mål med integration: Evaluering af et initiativ til styrkelse af kommunernes evne til at integrere flygtninge og familiesammenførte på arbejdsmarkedet*. København: VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Thuesen, F. (2016). Sprogets betydning for indvandreres sociale integration på arbejdspladsen. *SFI TEMA*, 2, 1–8.
- Thuesen, F. (2017). Linguistic barriers and bridges: Constructing social capital in ethnically diverse low-skill workplaces. *Work, Employment and Society*, 31(6), 937– 953.

- Thuesen, F., & Bille, R. (2017). *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet: Et litteraturstudie med fokus på statens styring af forvaltningen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Thuesen, F., Jacobsen, V., Dalgaard, N. T., Viinholt, B. C. A. (2020c). PROTOCOL: Interventions to improve the economic self-sufficiency of unemployed immigrants from non-Western countries. *Campbell Systematic Reviews*, 16(4), 1-20.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2019). *LBK nr 901 af 19/08/2019. Bekendtgørelse af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.* København: Udlændinge- og Integrationsministeriet.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet. (2020). *LBK nr 1 af 01/01/2020. Bekendtgørelse af lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven)*. København: Udlændinge- og Integrationsministeriet.
- Vikman, U. (2013). *Paid parental leave to immigrants: An obstacle to labor market entrance?*. Working Paper (4). Uppsala: IFAU – Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.
- **Wikström, M., Kotyrlo, E., & Hanes, N. (2015). Childcare reform: Effects on earnings and employment among native Swedish and immigrant mothers. *Gender in the Labor Market*, 42, 93-129.

VIDEN
VELFÆRD

DET NATIONALE FORSKNINGS-
OG ANALYSECENTER FOR VELFÆRD